ПРАВО
І СУСПІЛЬСТВО

Науковий журнал

Журнал заснований у 2004 році з ініціативи генерал-лейтенанта міліції ВІТАЛІЯ ФЕДОРОВИЧА ЗАХАРОВА, заслуженого діяча науки і техніки України, кандидата юридичних наук, професора

Свідоцтво про державну реєстрацію – серія КВ № 11724-595 ПР від 12.09.2006

Офіційний сайт: www.pravoisuspilstvo.org.ua

Виходить 6 разів на рік

У номері

РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ

ЦИВІЛІСТИКА

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

ПРИВІТАННЯ

Адреса редакції: 49064, м. Дніпро, вул. Орловська, 1-Б тел.: (056) 371-51-47

ISSN 2078-3736

1 ч. 2
2021

ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО

1 ч. 2 • 2021

Науковий журнал

Науковий журнал. Заснований у 2004 році. Засновники: ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет», Фонд юридичної науки Академіка права В.В. Сташиса, Національна академія внутрішніх справ. Видавець – ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет». На підставі Наказу Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019 р. (додаток 4) журнал внесений до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») у галузі юридичних наук (081 – Право, 293 – Міжнародне право, 262 – Правоохоронна діяльність).

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

Головний редактор **М.В. Корнієнко**

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора

За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів

Зміни до тексту та скорочення, що не впливають на зміст матеріалів, а також їх перейменування вносяться редакцією без узгодження з автором

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet Вченою радою Дніпровського гуманітарного університету (протокол № 7 від 25.02.2021 р.)

Алфьорова Т.М. – кандидат юридичних наук, доцент;
Бандурка О.М. – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України;
Батюк О.В. – кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Національної академії наук вищої освіти України;
Бігняк О.В. – доктор юридичних наук, доцент;
Блінова Г.О. – доктор юридичних наук, доцент;
Грабовська Сабіна – доктор хабілітований (Жешув, Польща);
Ємець Л.О. – доктор юридичних наук, доцент;
Калюжний Р.А. – доктор юридичних наук, професор;
Козін С.М. – кандидат юридичних наук;
Колб О.Г. – доктор юридичних наук, професор;
Колпаков В.К. – доктор юридичних наук, професор;
Корнута Л.М. – кандидат юридичних наук, доцент;
Легка О.В. – доктор юридичних наук, доцент;
Макушев П.В. – доктор юридичних наук, професор;
Монаєнко А.О. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;
Мурзановська А.В. – кандидат юридичних наук;
Негодченко В.О. – доктор юридичних наук, професор;
Пеньков С.В. – доктор юридичних наук;
Петруненко Я.В. – кандидат юридичних наук, доцент;
Торяник В.М. – доктор політичних наук, професор;
Хрідочкін А.В. – доктор юридичних наук, кандидат історичних наук, доцент;
Чернєй В.В. – доктор юридичних наук, професор;
Чиркін А.С. – кандидат юридичних наук, доцент;
Ярмиш О.Н. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

© ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет», 2021
© Всеукраїнський фонд юридичної науки академіка права В.В. Сташиса, 2021
© Національна академія внутрішніх справ, 2021

РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ

ЖИРАВЕЦЬКИЙ Т. М.,
здобувач кафедри
загальноправових дисциплін
(Харківський національний університет внутрішніх справ)

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.1

ЕВОЛЮЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПРАВА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ» ТА «ПРАВА ВЛАСНОСТІ ТА ЗЕМЛЮ» У РЕТРОСПЕКТИВНОМУ ВИМІРІ

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу еволюції становлення поняття «права землекористування» та «права власності на землю» у ретроспективному вимірі.

Констатовано, що на сучасному перехідному етапі розвитку та впровадження земельної реформи в Україні найважливішим завданням залишається проблема реформування відносин у сфері земельної власності. У зв'язку з цим найбільшої актуальності набуває питання про можливість і доцільність запровадження тих чи інших форм власності на землю, так як різні форми земельної власності здатні вплинути на земельні відносини, покращуючи їх зміст або перешкоджаючи їх розвитку.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що аналіз і узагальнення правових джерел, а також різних уявлень авторів юридичної літератури з питання правового регулювання земельних відносин дозволяє запропонувати наступне визначення права землекористування: право землекористування – сукупність правових норм, що визначають загальні умови, цільове призначення, права та обов'язки землекористувача з приводу володіння, користування і розпорядження, виділеною в установленому порядку земельною ділянкою. З урахуванням усього вищевикладеного, варто підкреслити, що в сфері земельних відносин слід мати чітку термінологію, що дозволяє виключити неоднозначність тлумачення таких важливих інститутів земельного права, а також нейтралізувати проблеми на практиці. Таким чином, вдосконалення основних понять правового регулювання земельних відносин, безсумнівно, буде сприяти вдосконаленню всієї системи земельних відносин в Україні.

Ключові слова: *земельні відносини, інститут приватної власності на землю, українські території у складі Російської імперії, правове регулювання, форми власності, українські губернії.*

Zhyravetskyi T. M. The evolution of the concept of "land use rights" and "property rights and land" in retrospect

The scientific article is devoted to the study and comprehensive analysis of the evolution of the concept of "land use rights" and "land ownership" in retrospect.

It is stated that at the current transitional stage of development and implementation of land reform in Ukraine the most important task is the problem of reforming relations in the field of land ownership. In this regard, the most relevant is the possibility and feasibility of introducing certain forms of land ownership, as various forms

of land ownership can affect land relations, improving their content or hindering their development.

Taking into account the doctrinal study, it is stated that the analysis and generalization of legal sources, as well as different ideas of the authors of legal literature on legal regulation of land relations offers the following definition of land use law: land use law – a set of legal norms defining general conditions, purpose, responsibilities of the land user regarding the possession, use and disposal of the land plot allocated in accordance with the established procedure. Given all the above, it should be emphasized that in the field of land relations should have clear terminology, which eliminates the ambiguity of interpretation of such important institutions of land law, as well as to neutralize the problems in practice. Thus, the improvement of the basic concepts of legal regulation of land relations will undoubtedly contribute to the improvement of the entire system of land relations in Ukraine.

Key words: *land relations, institute of private land ownership, Ukrainian territories within the Russian Empire, legal regulation, forms of ownership, Ukrainian provinces.*

Постановка проблеми. На сучасному перехідному етапі розвитку та впровадження земельної реформи в Україні найважливішим завданням залишається проблема реформування відносин у сфері земельної власності. У зв'язку з цим найбільшої актуальності набуває питання про можливість і доцільність запровадження тих чи інших форм власності на землю, так як різні форми земельної власності здатні вплинути на земельні відносини, покращуючи їх зміст або перешкоджаючи їх розвитку.

Стан дослідження. В сучасних умовах проблематика пов’язана із дослідженням правового регулювання земельних відносин посідає чільне місце серед наукових досліджень провідних вчених - філософів, економістів та правників, відтак, серед останніх варто виділити особливий внесок таких як: О. О. Барабаш, М. Ю. Бурдін, О. С. Гиляка, О. М. Головко, В. Д. Гончаренко, К. Р. Добкіна, Є. С. Дурнов, В. М. Юрченко, М. М. Шевердін, А. Є. Шевченко, О. Н. Ярмиш, але окремі питання все ще потребують більш детального науково-теоретичного обґрунтування та аналізу.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз еволюції становлення поняття «права землекористування» та «права власності на землю» у ретроспективному вимірі.

Виклад основного матеріалу. У юридичній літературі, ряд вчених, як наприклад, К. А. Неволін, Н. В. Варадинов визначають окремі земельні відносини як певний вид обмеженої нерухомої власності. У свою чергу, Ф. Л. Морошкіна зазначав, що остаточне «розрізнення» власності і володіння відбулося в кінці XVIII – початку XIX століття. До того ж, хотілося б відзначити, що в Зводі законів цивільних прямо сказано, що під ім'ям вічного і потомственого володіння або права вотчинного і кріпосного права позначається право власності на нерухоме майна. Таким чином, позначення земельних відносин як «вічного і потомственого володіння» явно не відображало їх сутності. Що в свою чергу, знайшло відображення в матеріалах судової практики, де зазначалося, що вираз закону «вічне і спадкове володіння» не рівносильне вислову «право власності» [1, с. 53].

Разом з тим, слід зазначити, що зміст земельних правовідносин (право землекористування) в XIX столітті не обмежувались лише правом володіння, оскільки воно було недостатнім для їх правового регулювання. Так, А. В. Венедиктов розглядав володіння як одне з правомочностей власності, на відміну від право користування, що включає в себе право господарського розпорядження річчю і її плодами [2, с. 905]. У свою чергу, Л. А. Кассо вказує на право користування як правомочність, яка укладає в собі отримання всіх вигод, пов'язаних з використанням чужої речі і збиранням її плодів. Разом з тим слід зазначити, що законодавство Російської імперії не проводило чіткого розмежування між поняттями «окреме володіння» і «окреме користування» [3, с. 211].

Законодавство XIX століття називає в якості видів неповної власності «право володіння і користування» і окремо «права розпорядження». Отже, аналіз даних положень представляє можливим зробити висновок про те, що законодавством виділялося не окремі «право володіння» і «право користування», а саме сукупність права володіння і права користування, що в свою чергу, знайшло відображення в матеріалах судової практики, де досить часто зустрічається поняття «право володіння», що визнається самостійним, однорідним інститутом, який вирізняється від права власності за своїм характером і юридичними властивостями [4, с. 62].

Зводом законів цивільних виділялося «право розпорядження» в якості окремого інституту, однак, необхідно відзначити, що дане право не має самостійного, певного змісту поза правом власності, а також права володіння та користування. Слідуючи традиції, сучасне земельне законодавство зберігає трактування змісту права землекористування як сукупності права володіння і користування. Так, в якості учасників земельних відносин називаються землекористувачі як особи, що володіють і користуються земельними ділянками на праві постійного (безстрокового) користування або на праві безоплатного термінового користування, але необхідно відзначити, що законодавством визнаються такими лише окремі види землекористування, тоді як, цілісне поняття права землекористування не дається. Можливо, таке положення пов'язане з тим, що в зв'язку з проголошенням права приватної власності на землю значимість і поширеність землекористування істотно зменшилася. Таким чином, твердження про те, що умовне відділення одного з трьох елементів права власності (а саме права володіння, користування і розпорядження) утворює неповне право власності є не точним, оскільки в даному випадку мова йде про їх сукупність. У той же час, використання визначення «неповне право власності» не відображає сутності розглянутих земельних правовідносин. Ймовірно, законодавець цим визначенням підкреслював похідний, залежний характер даних відносин від права власності на землю. Однак, необхідно відзначити, що дані земельні правовідносини (правовідносини землекористування) представляли одну з правових форм, що становлять самостійний титул прав на землю [5, с. 503].

В цілому, легальне поняття «права землекористування» з'явилося лише на початку XX століття, в зв'язку із революційними змінами, які поклали початку нової системи земельних відносин, де єдиним землевласником була держава. З'являється поняття «право землекористування», яке вперше законодавчо було закріплено в Декреті «Про землю» від 27 жовтня 1917 року. У той же час, не дивлячись на те, що встановлювалася виключна державна власність на землю, а передача землі в користування трудящого селянства і встановлення трудового селянського землекористування розглядалися в якості найважливішого принципу Декрету, проте, поняття землекористування так і не розкривалося. У законодавстві було закріплено лише поняття «права землекористування» і перераховані основні суб'єкти даного права, що в свою чергу досить яскраво відображено в дослідженнях радянських вчених по розробці даного визначення [6, с. 40].

Дане поняття набуває широкого поширення в землевпорядної теорії і практиці, що істотно вплинуло на його характеристику. Так, М. А. Гендельманом землекористування розглядалося як територія, надана в користування господарству, підприємству або іншій юридичній особі для конкретних цілей, що має певну площу, фіксоване положення і точні межі. Інші науковці визначали землекористування як використання земельної ділянки окремими громадянами, кооперативами та громадськими організаціями, державними сільськогосподарськими підприємствами і установами тощо.

Водночас, доцільно в даному випадку термін землекористування розглядати в двох значеннях: як територіальне утворення (частина земельного фонду); як форма користування землею (безкоштовне безстрокове користування). Резюмуючи вищевикладене, право володіння являє собою встановлену законом можливість фактичного володіння земельною ділянкою; право користування як встановлена законом можливість господарської та іншої експлуатації землі, а також вилучення корисних властивостей і використання для інших цілей й задоволення потреб суспільства; право розпорядження – допустима законом мож-

ливість визначати юридичну долю земельної ділянки. На підставі аналізу, яких, представляється можливим зробити висновок, що в зміст права землекористування включаються всі вищеназвані правомочності, але головним та визначальним є саме право користування.

Істотне різноманітності поглядів авторів економічної і юридичної літератури на поняття і сутність права землекористування, а також відсутність його легального визначення в законодавстві, зумовила необхідність виявлення істотних рис даного права: похідний характер права землекористування від права власності. Так, якщо власник мав повне право вільно володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою, то землекористувач без його згоди не міг здійснювати частину правомочностей; обмеженість права землекористування за змістом, адже право землекористування здійснювалося в межах встановлених законом і договором; відносна самостійність права землекористування; цільове призначення права землекористування; підставами виникнення права землекористування були акти державних органів, а також цивільно-правові угоди (довічне володіння) [1, с. 58].

Таким чином, зміст права землекористування у досліджуваний період характеризувалось складною структурою, яка була представлена наступним набором правомочностей, а саме правом володіння, користування і в окремих випадках правом розпорядження. Однак, слід звернути увагу, що їх обсяг був значно вужчим по відношенню до обсягу права власності.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що аналіз і узагальнення правових джерел, а також різних уявлень авторів юридичної літератури з питання правового регулювання земельних відносин дозволяє запропонувати наступне визначення права землекористування: право землекористування – сукупність правових норм, що визначають загальні умови, цільове призначення, права та обов'язки землекористувача з приводу володіння, користування і розпорядження, виділеною в установленому порядку земельною ділянкою. З урахуванням усього вищевикладеного, варто підкреслити, що в сфері земельних відносин слід мати чітку термінологію, що дозволяє виключити неоднозначність тлумачення таких важливих інститутів земельного права, а також нейтралізувати проблеми на практиці. Таким чином, вдосконалення основних понять правового регулювання земельних відносин, безсумнівно, буде сприяти вдосконаленню всієї системи земельних відносин в Україні.

Список використаних джерел:

1. Акманов С. С. Организационно-правовые формы мелкого кредита в сельском хозяйстве дореволюционной России. *Сибирский Юридический Вестник*. 1998. № 1. С. 52-60.
2. Балканов Н. П. Свод законов Российской империи. Полный текст всех 16 томов, согласованный с последними продолжениями, постановлениями, изданными в порядке ст. 87 Зак. Осн., и позднейшими узаконениями : алфавитный указатель к Своду законов Российской империи. Петгроград, 1914. 1030 с.
3. Барановський О. І., Барановська В. Г., Бублик Є. О. Стійкість фінансових ринків України та механізми її забезпечення. Київ : Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2010. 492 с.
4. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Киев : Лито-типография Товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1907. 714 с.
5. Победоносцев К. П. Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права. Учебник. Москва : Статут, 2002. 800 с.
6. Матузов П. И. Субъективные права граждан СССР. Саратов : Приволж. кн. изд-во, 1966. 190 с.

ІВАНСЬКИЙ А. Й.,
д.ю.н., професор,
заслужений юрист України,
професор кафедри державно-правових дисциплін
(Міжнародний гуманітарний університет)

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.2

ЧИННІСТЬ ТА ДІЯ АКТІВ «М'ЯКОГО ПРАВА» (У ПОРІВНЯННІ З АКТАМИ «ТВЕРДОГО ПРАВА»)

Стаття присвячена дослідженню феномену актів м'якого права, як сучасному правовому явищу. Дослідження правової природи м'якого права, його ступеню обов'язковості та меж дії привертає все більше уваги науковців, як українських дослідників, так і вчених з різних країн. В статті зроблена спроба дослідження поняття «м'якого права», його розмежування с «твердим правом» та політичними обіцянками й намірами політичних лідерів та керівників держав. Окремо увагу приділено висвітленню питань чинності та дії актів «м'якого права».

Розглянуто структуру види, принципі складання, чинності та дії в часі та просторі актів твердого права. Висвітлена судова практика судів вищих інстанцій стосовно згаданих аспектів правових актів. Зауважено, що зворотню силу акти твердого права мають лише стосовно фізичної особи – суб'єкта правовідносин лише у випадках пом'якшення або скасування юридичної відповідальності.

Шляхом вивчення різноманітних думок як вітчизняних, так і іноземних дослідників з'ясовано, що акти м'якого права мають власні особливості за своїми правовими наслідками, а також за аспектами їх дії та чинності, що суттєво відрізняє їх від актів твердого права. Акти м'якого права, на відмінність від актів твердого права: набувають обов'язковості для сторін лише за їх бажанням; представлені не зобов'язуючими угодами та домовленостями сторін або статутом об'єднання; сторони відносин можуть у будь-який момент відмовитися від виконання правил; набувають чинності для сторони з моменту самозобов'язання особи відносин м'якого права; не вказують на негативні наслідки у випадку односторонньої відмови сторони від виконання правил, які встановлюються актом; не можуть бути використані судами для вирішення спорів; норми, які містять в них, не забезпечені примусовою силою права та інше.

Виявлені базові критерії розмежування діянь, які підпадають під регулювання м'якого права та твердого права: це вольові та інтелектуальні моменти. Якщо особа свідомо бажає бути зобов'язаною у відносинах з іншими суб'єктами, то вона розповсюджує на себе дію актів твердого права, підписуючи відповідну угоду, та навпаки.

Зазначено, що акті м'якого права знаходять своє застосування не лише у міжнародних відносинах, але й при регулюванні внутрішньодержавних відносин.

Ключові слова: *м'яке право, тверде право, дія нормативних актів, чинність нормативних актів, міжнародне законодавство.*

Ivanskyy A. J. Force and effects of legal acts „soft law“ (in comparison with the acts „hard law“)

The article is sanctified to research of the phenomenon of acts of soft law, as to the modern legal phenomenon. Research of legal nature of «soft law», his level of obligatoryness and limits of action attracts all more attention of scientists, both Ukrainian researchers and scientists from different countries. In the article the done attempt of research of concept "soft law", his differentiation of by a "hard law" and political promises and intentions and political promises and intentions of political leaders and heads of states. Separately paid attention to illumination of questions of force and effects of acts "soft law".

The structure of species, principle of assembly, validity and actions in time and spacious acts of hard law is considered. The judicial practice of courts of higher instances in relation to the aspects of legal acts is highlighted. It is noted that the reverse effects of acts of hard law only have to an individual – a legal entity only in cases of mitigation or abolition of legal responsibility.

By studying various thoughts of both domestic and foreign researchers, it has been found that the acts of soft law have their own peculiarities in its legal consequences, as well as on aspects of their actions and validity, which significantly distinguish them from acts of hard law. Acts of soft law, for the difference from acts of hard law: acquire obligations for parties only by their wish; represented by non-binding agreements and agreements of the parties or the charter of the association; the parties to the relationship may at any time to abandon the implementation of the rules; acquiring into force for the party since the self-commission of the person of the relationship of soft law; do not indicate the negative consequences in the case of one-sided failure of the parties to the implementation of the rules established by the ACT; cannot be used by of civil process to resolve disputes; Norms containing in them are not provided with forced power of law and other.

The basic criteria of demarcation of acts that fall under the regulation of soft law and solid law are revealed: this volitional and intellectual moments. If a person deliberately wishes to be obliged in relations with other subjects, it extends the action of acts of hard law, signing the relevant agreement, and vice versa.

It is noted that the act of soft law finds its application not only in international relations, but also in the regulation of domestic relations.

Keywords*: soft law, hard law, force of normative acts, legal of normative acts, international legislation.*

Намагання дослідників у галузі права знайти та визначити оптимальну модель правового регулювання як в міжнародних, та і в внутрішньодержавних відносинах, апріорі приводять їх до необхідності дослідження чинників впливу правового характеру на відповідні суспільні відносини. Такі намагання вдосконалення нормативного регулювання відповідного спектру суспільних відносин були відомі ще за часів стародавнього Риму. Це яскраво демонструє наявність таких нормативних техник нормотворення як фікції та презумпції, та інші засоби нормотворчості, відомі, як «аномальне в праві». Генезис розвитку суспільних відносин на сучасному етапі призвів сучасних вчених у галузі права до необхідності визначення правового змісту та правової природи «м’якого права», правової сили та меж дії правових актів, розмежування актів «м’якого» та «твердого» права та галузі їх застосування та інше.

Стан дослідження. Проблематика м’якого права поступово привертає увагу все більшої кількості вчених, таких як: Р. Л. Андорно, Р. Р. Бекстер, П. Вейл, М. Каплан, М. Дж. Треблкок, Х. Х. Хіллгенберг, К. Чінкін, Г. Г. Шаффер, М. Н. Шоу та інші. Вчені-правознавці з терен СНД, також приймають участь у дослідженнях, наприклад: Б. М. Ашавський, Г. М. Вельямінов, Г. М. Даниленко, О. В. Задорожний, Р. А. Колодкін, И. И. Лукашук,

В. В. Мицик, В. И. Муравйов, Т. М. Нешатаєва, М. С. Попов, Ю. С. Ромашов, К. В. Смірнова, А. Н. Талалаєв. Але, не зважаючи на певну єдність думок дослідників відносно певних категорії, залишається дуже велике коло не досліджених сторін явища м'якого права та актів м'якого права, що апріорі обумовлює необхідність подальших наукових пошуків у цьому напрямку.

Метою дослідження є теоретичний розгляд явища «м'якого права», розмежування його з «твердім правом», вивчення чинності та дії актів «м'якого права» та інше.

Виклад основного матеріалу. Єдиного підходу, як зазначає Макаренко О.Ю., до розуміння терміну «акти «м'якого права» дотепер немає ні в доктрині міжнародного права, ні в теорії держави і права. Можна виділити такі основні підходи до розуміння цього явища. Так, Р.Р. Бекстер до норм «м'якого права» відносить: 1) pactum de contrahendo, тобто положення міжнародних договорів, які потребують уточнення в наступних угодах; 2) «несамовиконувані» положення міжнародного договору, які потребують наступного погодження для наділення їх силою; 3) програмні положення договорів – не створюють правових обов'язків, які підлягають обов'язковому виконанню; 4) декларації, заключні акти, резолюції та інші форми вираження згоди, котрі певною мірою можуть впливати на поведінку держав та індивідів, навіть при тому, що їх норми не є формально обов'язковими. Хартмут Хіллгенберг стверджує, що норми «м'якого права» мають власне юридичну природу, а не моральну чи політичну, і тому є загальнообов'язковими. До актів «м'якого права» він відносить: 1) міжнародні угоди, які були укладені не як договори, і таким чином, не регулюються Віденською конвенцією про міжнародні договори, але відіграють значну роль у міжнародних відносинах; 2) резолюції міжнародних організацій. [1]

Германська дослідниця Аніка Лінтц, зазначає, що м'яке право має велике значення в галузі міжнародного права, оскільки робить за можливе укладення угод, не зважаючи на наявність різних підходів та точок зору сторін на одні та ті самі явища. Вона зазначає, що навіть тоді, коли держави в конкретній ситуації не готові зв'язати себе правовими зобов'язаннями, вони, по меншій мірі, можуть досягти певного консенсусу. Коли практикою встановлено, що не зобов'язуючі домовленості все ж таки сторонами розглядаються як обов'язкові та сторони їх дотримуються, можна казати, про виникнення звичаю міжнародного права. Цьому апріорі сприяє м'яке право, в частині самозобов'язання приймаючих участь держав, та не є повністю бездієвим.[2]

Схожа позиція висловлена фахівцями Європейського центру конституційного права та прав людини (Берлін), які вважають, що термін м'яке право використовується в угодах, принципах та деклараціях, які не мають правового зобов'язання. Інструмент м'якого права насамперед застосовується у галузі міжнародного права, Резолюція Генеральної асамблеї ООН є прикладом м'якого права. Тверде право переважно визначається, як правові зобов'язання, які зобов'язують сторони, внаслідок чого ці зобов'язання можуть бути захищені та мають правову силу в суді. [3]

Привертає на себе увагу наукова стаття американських дослідників Guzman, Andrew T. and Meyer, Timothy L, яка була опублікована в журналі «Міжнародного права» університету Чикаго (США) та присвячена дефініюванню м'якого права та вивчення можливості його застосування міжнародними судами. Науковці зі США розглядають м'яке право як другорядне правове явище, та виокремлюють його головну ознаку – *не зобов'язуючий сторони інструмент, який включає угоду стосовно правових правил поведінки держав-учасниць.* Автори статті розглядають м'яке право як квазі-правові правила, які не несуть правових зобов'язань для держав. Авторі також піднімають проблему розрізняння політичних угод, обміну лідерів держав політичними обіцянками та м'яким правом. Дослідники резюмують, що зобов'язання, які випливають з м'якого права скоріше є продуктом домовленостей між державами чи роботи міжнародної організації, в той час, застосувати в міжнародних судах можливо лише акти твердого права. [4]

Деякі іноземні вчені визначають м'яке право, як інструмент не суворих зобов'язань, який є досяжним для широкого кола користувачів та може бути засобом компромісу, не

обмежуючи сферу його застосування лише міжнародним правом, а вказуючи на необмежене коло осіб його застосування [5]

Є дуже цікавими висновки іноземних вчених про *інтелектуальну* та *вольову* складові діяння сторін у відмежуванні м'якого права від твердого. При визначенні різниць щодо розмежування м'якого та твердого права вирішальне значення має *момент виникнення зобов'язання*. За поглядами дослідників, якщо держави, які домовляються, бажають бути зв'язані зобов'язаннями, – виникає зобов'язуюча норма поведінки для сторін. Та навпаки, якщо не створюється ніякого правового обов'язку, мова йде про м'яке право. *Воля виходить з обраної форми правового інструментарію. Зазначення документу «Договором» означає наявність намагання бути зв'язаними зобов'язаннями, а вибір позадоговірної форми домовленості свідчить про протилежне*. [6]

Більшість дослідників вважають, до актів «правового м'якого права» варто віднести міжнародні договори, які включають в себе лише слабкі зобов'язання, а до актів «неправового м'якого права» – резолюції та кодекси поведінки, складені та прийняті міжнародними та регіональними організаціями, які не мають обов'язкової сили та виконуються добровільно, і навіть заяви приватних осіб, які спрямовані на формування міжнародних принципів. Натомість В. В. Мицик акти «м'якого права» розглядає як сукупність неправових, рекомендаційних норм, які виконують функцію «передправа», тобто розробляють та пропонують нові положення, які в подальшому можуть мати відображення у правових нормах, зокрема міжнародних договорах. Приблизно такої ж позиції притримується Малкольм Н. Шоу, який вважає, що «м'яке право» не є правом, а являє собою необов'язкові документи та угоди рекомендаційного характеру, кодекси правил поведінки або стандартів тощо. Деякі вчені, для прикладу Ю. М. Колосов, В. І. Кузнєцов висловлюють точку зору про те, що норми актів «м'якого права» дійсно мають рекомендаційний характер і не містять юридичних зобов'язань, проте певною юридичною силою, а тим паче політичною і моральною, вони володіють у відповідності із Статутом ООН. Така точка зору видається досить неоднозначною, адже не можна говорити про певну юридичну силу, норма або має юридичну силу, або її не має. Узагальнюючи наведені вище позиції, можна дати таке визначення даному поняттю: це інституційні, рекомендаційні норми, які містяться у відповідних джерелах – в документах міжнародних міжурядових організацій. Такі норми виконують надзвичайно важливу допоміжну роль у становленні або визначенні opinio juris – правової думки – звичаєвих, та підготовці і розробці договірних, міжнародно-правових норм. Вони мають юридичну силу, є правовими, незважаючи на свій рекомендаційний, необов'язковий характер. [7]

Зважаючи на те, що сфера дії м'якого права не може бути обмежена лише сферою застосування міжнародного права, а може застосовуватись й у внутрішньодержавному регулюванні відносин між суб'єктами, вважається за необхідне розглянути правові настанови щодо загального порядку визначення чинності та дії правових актів. Крім того, освітлення нормативних засад чинності та дій актів твердого права дозволить визначити особливості та відмінності чинності та дії актів м'якого права.

Зазвичай, під дією нормативно-правових актів розуміють фактичний вплив нормативно-правових актів на суспільні відносини. Кожен нормативно-правовий акт призначений для врегулювання певних суспільних відносин, тому встановлення меж його дії є необхідною умовою забезпечення правомірності використання і застосування приписів, які складають зміст цього акту.

В теорії права, дія нормативно-правових актів (як актів правотворчого органу держави) виражає динаміку, рух і є процесом поширення встановлених правил поведінки на ті сфери, відносини, на які держава вважала і вважає за потрібне впливати. І цей вплив є реальним, тобто таким, що сприяє перенесенню відповідної моделі поведінки, закріпленої в юридичній нормі, на поведінку конкретного суб'єкта в конкретній ситуації.

На встановлення меж та сфер дії нормативно-правових актів впливає те, що нормативно-правові акти є не тільки джерелом права, а й одним із засобів правового регулювання.

Дія нормативно-правового акту обмежена трьома параметрами: а) дією у часі, тобто терміном дії, або часом, протягом якого нормативно-правовий акт має юридичну силу; б) простором, на який розповсюджується дія нормативно-правового акту; в) колом осіб, які підпадають під дію нормативно-правового акту, тобто, тих у яких на підставі нормативно-правового акту виникають конкретні юридичні права та обов'язки. Безумовно, що всі названі вище елементи тісно пов'язані один з одним і відсутність будь-якого з них унеможливила б застосування нормативно-правового акту.

Порядок дії нормативно-правових актів на території України закріплений, зокрема, в Конституції України (ст.ст. 57, 58, 94, 102, 117); Указі Президента України № 503/97 від 10.06.97 р. "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності" із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України №1327/від 04.12.97 р.; Указі Президента України № 493/92 від 03.10.92 р. "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади" із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України № 493/98 від 21.05.98 р.; Положенні про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 22.12.92 р. № 731 із змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України від 15.06.94 р. № 420/94-п.

Дія нормативно-правового акту у часі обмежена моментом набрання ним юридичної сили та моментом втрати останньої. При характеристиці дії нормативно-правового акту в часі, зокрема, закону слід розрізняти такі моменти: а) набуття юридичної сили; б) введення в дію; в) припинення дії; г) зворотну силу дії.

Типовим або загальновизнаним є правило, що нормативно-правовий акт не має зворотної сили, тобто він не поширюється на відносини, що виникли до набуття ним чинності. Відступ від цього правила розглядається як виняток, котрий повинен знаходити своє відбиття як в конституції, та і в конкретному нормативно-правовому акті у вигляді спеціального застереження. Цілком слушно можливо припустити, що таке правило повинно розповсюджуватись на акти м’якого права.

За всіх умов закон вступає в дію не раніше дати опублікування. Відповідно до Конституції України 1996 року закони, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є не чинними (ст. 57).

Дія нормативно-правових актів у часі є:

<u>пряма</u>, тобто він поширюється на всі факти, які виникли після набрання ним чинності, та на факти, які виникли до набрання ним чинності, але продовжують існувати, проте тільки з моменту набрання ним чинності;

<u>зворотна</u> дія, яка має місце тоді, коли нормативно-правовий акт поширюється на факти, які виникли до набрання ним чинності, але вже з моменту їхнього виникнення, тобто відбувається перегляд попередніх рішень з цих фактів вже за новим нормативно-правовим актом;

<u>переживаюча</u> дія, яка має місце у випадку, коли нормативно-правовий акт поширює свою дію тільки на нові факти, а на факти, які виникли раніше і продовжують існувати, діє попередній нормативно-правовий акт.

Темпоральна чинність нормативно-правових актів, тобто їхня дія у часі, звичайно, встановлюється законодавством відповідної держави або іншого міжнародного емітента нормативного акту м’якого права.

Пряму дію мають всі нормативно-правові акти, зворотну та переживаючи, – тільки у випадках, спеціально передбачених законом.

Нормативно-правові акти втрачають чинність в силу:

а) закінчення терміну, на який видавався акт;

б) відміни даного нормативно-правового акту іншим;

в) зміни обставин, для врегулювання яких був призначений нормативно-правовий акт.

Нормативні акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, з 01.01.93 р. підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України, управліннях юстиції на місцях з обов'язковим складанням ними відповідних державних реєстрів і набувають чинності через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку набрання чинності;

Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують кримінальну відповідальність особи;

Позицію щодо незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів неодноразово висловлював Конституційний Суд України. Так, згідно з висновками щодо тлумачення змісту ст. 58 Конституції України, викладеними у рішеннях Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп, від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99, від 5 квітня 2001 року № 3-рп/2001, від 13 березня 2012 року № 6-рп/2012, закони та інші нормативно-правові акти поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності; дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється із втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце; дія закону та іншого нормативно-правового акта не може поширюватися на правовідносини, які виникли і закінчилися до набрання чинності цим законом або іншим нормативно-правовим актом.

Єдиний виняток з даного правила, закріплений у ч. 1 ст. 58 Конституції України, складають випадки, коли закони та інші нормативно-правові акти пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Це положення процесуального закону узгоджується з підходами Європейського суду з прав людини, який вважає, що принцип унеможливлення зворотної дії закону в часі не застосовується, коли нове законодавство ставить особу в сприятливіший стан (Scoppola v. Italy, заява № 126/05, п. 102-111).

Як зазначено у рішенні у справі N.K.M. v. Hungary (заява № 66529/11, п. 51), оподаткування зі зворотною дією у часі може застосовуватися в основному для усунення технічних недоліків закону, зокрема, коли така міра врешті решт виправдовується міркуваннями публічного інтересу.

В одному із своїх рішень Конституційний Суд України визнав неконституційними положення пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», якими було встановлено контроль за витратами, здійсненими відповідними особами у період з 1 липня 2011 року до 31 грудня 2011 року, тобто за відносинами, які виникли до набрання чинності статтею 12 цього закону, що є порушенням конституційної вимоги щодо незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів. Суд вказав, що положення пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону щодо надання у декларації за 2011 рік відомостей про здійснені у минулому витрати суперечить частині першій статті 58 Конституції України (Рішення Конституційного Суду України від 13 березня 2012 року № 6-рп/2012).

У рішенні від 3 жовтня 1997 року № 4-зп Конституційний Суд України також надав роз'яснення порядку набрання чинності Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, зазначається, що конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше, тобто діє правило Lex posterior derogat priori – «наступний закон скасовує попередній».

Суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду Ян Берназюк із зазначеної проблематики доходить наступних висновків, що для визначення дії норматив-

но-правового акта у часі та, відповідно, для з'ясування того, чи поширюється його юридична сила на конкретні правовідносини, необхідно встановити: 1) момент набуття чинності нормативно-правового акта; 2) наявність або відсутність у новоприйнятому нормативно-правовому акті порядку та строків набрання ним чинності в цілому та/або окремих його положень, а також особливості застосування нормативно-правового акта у певний період часу (як правило, це визначається у «Перехідних положеннях»); 3) момент виникнення та закінчення правовідносин, на регулювання яких спрямована дія акта; 4) чи був чинним на момент виникнення та закінчення правовідносин нормативно-правовий акт; 5) чи містить нормативно-правовий акт положення, які скасовують або пом'якшують відповідальність особи.

У судовій практиці сформульовано ряд правових позицій стосовно застосування конституційного принципу незворотності дії закону у часі, зокрема: 1) реалізація права особи має здійснюватися за нормами, чинними на момент вираження волевиявлення такої особи у формі конкретних дій (звернення до суб'єкта владних повноважень тощо); 2) право не може існувати на майбутнє; нереалізовані права (неотримана пільга, неоформлений статус тощо) особи не накопичуються протягом дії закону, який в подальшому втратив чинність або був змінений; 3) не можна позбавити особу набутого статусу, але можна, виключно шляхом прийняття закону та з безумовним дотриманням принципу верховенства права та його основних елементів, змінити механізм використання такого статусу (механізм реалізації права), в тому числі зменшити розмір фінансових виплат/пільг, обмежити право особи на перерахунок певних соціальних виплат тощо; 4) розпочатий процес реалізації права, за загальним правилом, повинен бути завершений за чинним на момент початку такого процесу законом; 5) рішення, дії чи бездіяльність суб`єкта владних повноважень, за загальним правилом, не можна визнати неправомірними, якщо вони ґрунтуються на законі, чинному на момент прийняття рішення цим суб`єктом.

Особливістю дії у часі норм процесуального права є те, що така дія має негайний характер, і це означає обов'язок застосування норми, яка була чинною на момент здійснення відповідної процесуальної дії (більш пізня норма процесуального права скасовує дію попередньої норми, яка регулює ті самі відносини). При цьому, суд повинен враховувати загальні вимоги процесуального закону, згідно з якими при зміні правил процесу забороняється встановлювати нові обов'язки, скасовувати чи звужувати процесуального права, належні учасникам судового провадження, чи обмежувати [8]

Наведений матеріал яскраво свідчить про різні підходи у набранні чинності та порядку дії актів твердого права та м'якого права. Акти м'якого права, на відмінність від актів твердого права:

1) набувають обов'язковості для сторін лише за їх бажанням;
2) представлені не зобов'язуючими угодами та домовленостями сторін або статутом об'єднання;
3) сторони відносин можуть у будь-який момент відмовитися від виконання правил;
4) набувають чинності для сторони з моменту самозобов'язання особи відносин м'якого права;
5) не вказують на негативні наслідки у випадку односторонньої відмови сторони від виконання правил , які встановлюються актом;
6) не можуть бути використані судами для вирішення спорів;
7) норми, які містять в них, не забезпечені примусовою силою права та інше.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що акти м'якого права не можливо ототожнювати з політичними домовленостями та публічними обіцянками політичних лідерів на підставі різності об'єктів та природи суспільних відносин, відсутності однакових процедур самозобов'язання та різним наслідкам недотримання прийнятих зобов'язань (політичних чи юридичних)

Виходячи з проведеного дослідження, можливо дійти до висновку, що м'яке право являється зовнішнім виразом приписів непрямої дії, які мають значення не тільки у галузі міжнародної діяльності суб'єктів публічного права, але й мають беззаперечний опосередко-

ваний нормативний вплив на відносини в Україні. Акти м'якого права мають свої особливості у порядку набуття чинності, дії та відмови від виконання. Подальші наукові пошуки у галузі даного напрямку є перспективними та будуть сприяти вдосконаленню моделей правового регулювання широкого спектру суспільних відносин.

Список використаних джерел:

1. Макаренко О. Ю «М'яке право» у системі міжнародного права: доктринально-аналітичний аспект: режим електронного доступу: //http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/215/Makarenko_myake_pravo.pdf;jsessionid=0DAAED4B1A1D55F8E28F15E350580771?sequence=1

2. Verfasst von Annika Lintz. Soft Law vs. Hard Law – Verträge im Völkerrecht Bedeutung, Unterschiede und Wirkungskraft https://www.talentrocket.de/karrieremagazin/details/soft-law-vs-hard-law

3. European Center for constitutional and human right https://www.ecchr.eu/en/glossary/hard-law-soft-law/

4. Guzman, Andrew T. and Meyer, Timothy L. (2009) "International Common Law: The Soft Law of International Tribunals," Chicago Journal of International Law: Vol. 9: No. 2, Article 7. Available at: https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol9/iss2/7

5. Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, Hard and Soft Law in International Governance, 54 Ind Org 421, 422 (2000)

6. M. Virally, La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes que en sont dépourvus, Annuaire Institut de Droit International 1983, 328, 335f.

7. Шалінська І.В. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку: режим електронного доступу: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39605/17-Shalinska.pdf?sequence=1

8. Ян Берназюк. Дія закону у часі: особливості правозастосовної практики Верховного Суду (на прикладі вирішення публічно-правових спорів) їх використання. // «Судебно-юридическая газета». 2020. 23 червня// URL: https://bit.ly/3fNyykn

МИРНИЙ Д. В.,
здобувач кафедри загальноправових дисциплін
(Харківський національний університет внутрішніх справ)

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.3

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ (XVIII –XX СТОЛІТТЯ)

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу організаційно-правових засад становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та суб'єктів владних повноважень (XVIII-XX століття).

З урахуванням доктринального дослідження доведено, що в досліджуваний період, впроваджувані державно-управлінські аспекти на нормативному рівні характеризувались яскраво-вираженим охоронно-традиціоналістським характером зміцнюючи феодальні підвалини, консерватизмом системи державного управління, неадекватно відображаючи об'єктивні потреби державного та суспільного життя, створюючи передумови для подальшого відставання держави і віддаляючи українське суспільство від західноєвропейських ідей та концепцій у сфері демократизації державного управління. В контексті визначення організаційно-правових засад становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та органів виконавчої діяльності основоположною проблемою державного будівництва поставало питання децентралізації влади, що є актуальним й у теперішній час та зачіпає ряд найважливіших правових постулатів, зокрема тих, які лежать в основі всієї нормативної системи, наприклад принципи єдності системи державної влади як фундаменту будь-якої держави. Поряд з єдністю державної влади, це питання зачіпає принципи єдності системи органів державної влади, без якого неможливо законотворчість, державне регулювання та управління, координація функціонування інститутів представництва. Йдеться про особливу системі балансу і гармонії в діяльності центральних державних органів і місцевих, їхніх взаєминах, а також місце і роль судової влади. Акцентовано увагу, на тому, що беззаперечним постає той факт, що держава як особливий інститут представляє собою цілісний механізм, який характеризується наявністю різних внутрішньо-узгоджених структурних елементів, де визначальне значення займають органи та установи державно-управлінської діяльності, а також механізми, які регулюють оперативну діяльність.

Ключові слова: *державне управління, територіальні громади, українські території у складі Російської імперії, місцева влада, губернії, державний механізм.*

Myrnyi D. V. Organizational and legal principles of establishment and development of local government bodies and authorities of the authority (XVIII-XX century)

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of organizational and legal bases of formation and development of local self-government bodies and subjects of power (XVIII-XX centuries).

Taking into account the doctrinal study, it proved that in the period under study, the implemented public administration aspects at the regulatory level characterized by a pronounced security and traditionalist character, strengthening the feudal foundations, conservatism of public administration, inadequately reflecting the objective needs of state and public life. Further lagging behind the state and distancing Ukrainian society from Western European ideas and concepts in the field of democratization of public administration. In the context of determining the organizational and legal framework for the formation and development of local governments and executive bodies, the fundamental problem of state building was the issue of decentralization of power, which is relevant today and affects a number of important legal postulates, including those underlying the entire regulatory system. , for example, the principles of unity of the system of state power as the foundation of any state. Along with the unity of state power, this issue affects the principles of unity of the system of public authorities, without which it is impossible to legislate, state regulation and management, coordination of the functioning of institutions of representation. It is a special system of balance and harmony in the activities of central government and local, their relationship, as well as the place and role of the judiciary. Emphasis placed on the fact that it is indisputable that the state as a special institution is a holistic mechanism, characterized by the presence of various internally agreed structural elements, where bodies and institutions of public administration occupy the determining role, as well as mechanisms governing operational activities.

Key words: *public administration, territorial communities, Ukrainian territories as a part of the Russian Empire, local authorities, provinces, state mechanism.*

Постановка проблеми. На конституційному рівні закріплено здійснення та реалізації державної влади шляхом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, але незважаючи на закріплення основних принципів функціонування системи державного управління, а так само і порядку формування та компетенції державних органів, їх функцій, надмірна політизація всіх сфер суспільного життя, включаючи державне будівництво, навіть по теперішній час, негативно впливає на характер взаємовідносин між різними гілками державної влади. Відтак, беззаперечним постає той факт, що держава як особливий інститут представляє собою цілісний механізм, який характеризується наявністю різних внутрішньо-узгоджених структурних елементів, де визначальне значення займають органи та установи державно-управлінської діяльності, а також механізми, які регулюють оперативну діяльність.

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 Г. І. Андрєєв, В. С. Гофман, С. Красніков, В. М. Потоцький, С. Є. Разумов, В. К. Райхер, тощо. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення організаційно-правових засад становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та суб'єктів владних повноважень (XVIII-XX століття) належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз організаційно-правових засад становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та суб'єктів владних повноважень (XVIII-XX століття).

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що інститути державної влади почали складатися ще в так звані «додержавні періоди», коли розкладання родоплемінних зв'язків сприяло поділу функцій на власне управління життєдіяльністю спільності і владарювання як процесу забезпечення інтегративної цілісності цієї спільноти та підтримки в ній загального порядку. При цьому управління і самоврядування втрачає свою самостійність, інтегруючись в загальний процес генезису політичних інститутів раннього держави.

З моменту проголошення на українських територіях влади Російської імперії до числа перших змін постали зміни воєвод, з під їх влади виділялося посадське населення, що складається з купців, ремісників і торговців. Відносну самостійність зберігало лише міське купецтво. Поставивши міське населення в більш регламентовані умови, Петро І домагався збільшення збору податків і податків [1]. У веденні воєвод зберігалося військове управління і поліцейські функції, деякі судові функції в селянській громаді і серед служивого стану. В цілому, їх компетенція значно скоротилася, природно, знизилося значення земських органів. В цей же період земські інститути скасовуються, а їх функції були передані дворянським колегіям, які управляли повітами під керівництвом воєводи. В цілому, реформа не встановлювала до кінця принцип централізації, сувору ієрархію влади, коли б укази доходили до низових вертикальних ланок [2].

Губернії, володіли фактичною самостійністю, а логіка створення даних адміністративних територій залежала лише від завдань оподаткування. Природно, що існувала до цього періоду система думського наказного управління не могла виконати управлінські функції в такій системі. Якийсь час роль центрального координатора виконував сам глава держави, а потім він перетворив свій секретаріат в Сенат, який очолив вертикаль влади.

Аристократичної системі управління, властивої зрілому феодалізму, приходить на зміну професійний бюрократичний апарат, заснований на нових принципах економічного існування – платні. Цей апарат має підвищену відповідальність і зацікавленість в діяльності і дієвості всіх ланок державного апарату. Губернатори мали адміністративні, поліцейські, фінансові та судові повноваження, командували військами, розташованими на його території [3, с. 11]. Водночас, не отримавши очікувані результати, адміністративні реформи стали продовжуватися. Економічну основу їх склала подушна подать. Сама ж реформа проводилася за шведським типом, коли основною одиницею територіального поділу повинна була стати провінція. Однак у Російській імперії цю систему впровадити не представлялося можливим і тому, в кінцевому вигляді, вийшло, що губернія зберігалася, проте вона ставала лише військовим і судовим органом, яким керує губернатор. Губернії ділилися на провінції, провінції на дистрикти. Провінції стали суспільно-державним підрозділом губернії. На чолі їх були поставлені воєводи [4, с. 201].

Воєводи мали повноваження в сфері фінансової, політичної і народно-господарської діяльності. Воєводи з цих питань безпосередньо підпорядковувалися центральним органам, за іншими – губернаторам. Воєвода мав свою канцелярію, що складалася з різноманітних чиновників. Дистрикти очолювали земські комісари, на яких держава поклала різноманітні фінансові, поліцейські, господарські та інші обов'язки. Однак, основу діяльності склав збір податків. Навіть при жорсткій, вертикальній підпорядкованості новоствореної системи державних органів, продовжувала існувати і система самоврядування.

Таким чином, до першої половини XVIII століття на українських територіях реформи Російської імперії привели до наступних результатів: епоха єдиної централізації завершилася в період формування абсолютної монархії, що відповідає загально цивілізаційній тенденції, а активні дії Петра І лише прискорили початок процесу децентралізації; даний період встановив новий тип бюрократичного управління, де баланс владних повноважень неминуче концентрується в інститутах держави; загальнодержавна влада не могла повністю обійтися без самоврядування, фактично, визнавши його необхідність.

В середині XVIII століття була система управління істотно не була змінена. Помітнішим стає процес бюрократизації, корупції, зниження ефективності управління територіями. Співвідношення центральної влади і місцевих органів істотно не змінюється [5, с. 108]. Однак спроби перенести досвід Західної Європи на національну основу, звелися в кінцевому підсумку до посилення ролі дворян в центральному державному управлінні та місцевому самоврядуванні. Згідно з указом Катерини II від 14 грудня 1766 року виникає специфічний орган станового дворянського управління. Даний документ юридично закріплював привілеї дворян в сфері різних економічних сфер і давав можливість створення органів дворянського самоврядування з метою впливу на державну владу. Історія виникнення і функціонування

цього станового інституту «дворянського суспільства» описана як в дореволюційній, так і в сучасній літературі.

В досліджуваний період основною ідеєю реформування місцевого управління став перерозподіл владних повноважень в бік місцевих органів. Визначалися нові принципи адміністративного устрою. Історичні тенденції, що склалися в період виникнення держави і покладені в основу територіального поділу, відкидалися. Закріплювалися дві основні тенденції, характерні для правління Катерини II – централізація і децентралізація. За основу бралася територія з населенням в 300-400 тисяч чоловік, яка складала губернію. Їх було утворено 50 замість 23. Губернії поділялися на більш дрібні одиниці – повіти з населенням 20-30 тисяч осіб замість 66 провінцій і 180 самостійних повітів, прирівняних, фактично, до губерній [6, с. 84].

Вся повнота влади належала губернатору (або наміснику), який був підпорядкований імператриці і Сенату. Губернатор був адміністративною особою і керував губернією з допомогою губернського правління, колегіального органу. Губернатори зобов'язані були управляти підвладній територією на основі загальних законоположень, які іноді доповнювалися спеціальними інструкціями. Губернське правління керувало підлеглими установами та чиновниками, доводило до відома законоположення і державні розпорядження, а також забезпечувало їх виконання.

Губернатору і губернському правлінню підкорявся нижній земський суд, що складався з земського справника або капітана, декількох засідателів, які обиралися дворянством губернії. Це був поліцейський орган, що забезпечував благочиння і порядок. Разом з городничим, вони підтримували порядок і своєчасне виконання державних повинностей. Фінансовими і адміністративно-господарськими справами в губернії відала Казенна палата. Держава в повіті була представлена земським справником, нижнім земським судом, городничим і казначейством. Особливу роль відводилася судовим реформам, яка була направлена на відокремлення суду від адміністрації, зробити його колегіальним, на основі вибраного станового представництва. Однак, в результаті перетворень, судова система була ускладнена, а судові органи були представлені палатою кримінальних і палатою цивільних справ, діяльність яких, все ж, носила становий характер [7, с. 530]. Нижче діяли різноманітні станові суди: верхній земський суд – для дворянства, губернський магістрат – для купецтва і міщанства, нижня розправа – для вільних сільських жителів. Існували й особливі судові місця, наприклад, совісний суд і інші.

За реформами особливі повноваження в управлінні отримали органи станово-дворянського представництва – губернські дворянські збори на чолі з губернськими ватажками. В сфері управління містами співвідношення влади в даний період було направлено у бік міського управління, причому станове самоврядування знову ставало більш значущим. Звичайно, тут пріоритет віддавався дворянству і заможному міському стану. В цілому це були спроби створити «зверху» громадянське суспільство – необхідного елемента децентралізації влади. У країнах Західної Європи саме громадянське суспільство було основою самоврядування, яке, як відомо, існувало в усі часи [8, с. 30].

Таким чином, до початку XIX століття з'явилися складні реформи державного устрою, які зовні намагалися впровадити деякі ідеї модернізації, привнесені із Західної Європи. Реалії ж суспільного розвитку, який зберіг кріпосне право, змушували йти по шляху вдосконалення вже пристосованого до цього бюрократичного апарату, з деяким ухилом у бік надання більших повноважень місцевим органам державної влади, за участю інститутів місцевого самоврядування. Значення інститутів самоврядування також видозмінюється – посилюється дворянство і заможний міський прошарок.

В представлений період здійснюється декілька спроб реформації, але всі вони відрізнялися суперечливістю і подвійністю. Виразником ліберальних ідей державного управління став М. М. Сперанський. Його проект передбачав створення системи представницьких установ: Державної Думи – законодавчого органу, що складається з представників губерній, обраних на основі майнового цензу, під керівництвом імператора, в губерніях – представ-

ників усіх станів, що мають власність, волосні думи, яким, за задумом М. М. Сперанського, надавалося право вирішення господарських питань [9, с. 49].

На початку XIX століття відбувається заміна колегіального управління міністерським. Революційним рішенням в цьому напрямку стали законодавчі акти, ухвалені 17 серпня 1810 року [1]. Вони впорядкували діяльність центральних органів влади і ввели однакову структуру підпорядкованості: було утворено вісім міністерств і три головних управління. Міністерська реформа проводилася протягом всієї першої половини XIX століття і встановила жорстку вертикаль уніфікованого центрального управління і почався відхід від регіональної автономії. Реальної централізації управління в імперії домогтися не вдалося, органи державної влади швидко ставали бюрократизованими і малоефективними. Тому, поступово, в політиці центру посилюються поліцейські тенденції управління, засновані на тотальному контролі за органами державного управління і населенням. Разом з тим, старі інститути влади на місцях продовжували діяти навіть при жорсткому адмініструванні і поліцейському контролі.

Увага реформаторів торкнулося дворянства і селянства. Дворянське самоврядування стало на той час впливовим інститутом і не обмежувало свою діяльність тільки «потребами» своєї спільноти. Законодавчо дозволялося проводити дворянські зібрання з будь-яких питань місцевого управління. Служба в дворянських установах стала розглядатися як державна. Всі дворяни були членами дворянських зборів, а ватажки мали класний чин. Однак, і в організації дворянського самоврядування проявилася основна особливість – прагнення до його одержавлення. Дворянські установи підпорядковувалися Міністерству внутрішніх справ, найближчий контроль над ними був доручений губернатору. Цей інститут був не тільки впливовою організацією, що поставляє державі чиновників для служби, а й, фактично, становив судову систему держави. Дворянське самоврядування описано детально в багатьох джерелах. З них відомо, що в даний період їх вплив в державі навіть посилився, незважаючи на деякі вилучення, передбачені Положеннями 1860-1880 років.

Дворянство брало активну участь в дискусіях і проведенні реформ в усіх напрямках. Особливо активна його роль у долі селянства. Наприклад, указ від 20 лютого 1803 року «Про вільних хліборобів» поклав початок тривалої і драматичної смузі селянських реформ в державі. Указ закріплював створення особливої групи населення, ідентичною казенним селянам.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що впроваджувані державно-управлінські аспекти на нормативному рівні характеризувались яскраво-вираженим охоронно-традиціоналістським характером зміцнюючи феодальні підвалини, консерватизмом системи державного управління, неадекватно відображаючи об'єктивні потреби державного та суспільного життя, створюючи передумови для подальшого відставання держави і віддаляючи українське суспільство від західноєвропейських ідей та концепцій у сфері демократизації державного управління. В контексті визначення організаційно-правових засад становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та органів виконавчої діяльності основоположною проблемою державного будівництва поставало питання децентралізації влади, що є актуальним й у теперішній час та зачіпає ряд найважливіших правових постулатів, зокрема тих, які лежать в основі всієї нормативної системи, наприклад принципи єдності системи державної влади як фундаменту будь-якої держави. Поряд з єдністю державної влади, це питання зачіпає принципи єдності системи органів державної влади, без якого неможливо законотворчість, державне регулювання та управління, координація функціонування інститутів представництва. Йдеться про особливу системі балансу і гармонії в діяльності центральних державних органів і місцевих, їхніх взаєминах, а також місце і роль судової влади.

Список використаних джерел:

1. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание третье: С 1 марта 1881 года по 1913 год : В 33-х т. Санкт-Петербург : Гос. тип., 1885-1916. URL: http://elib.shpl.ru/ru/nodes/3571-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-tretie-c-1-03-1881-g-po-1913-g-v-33-h-t-spb-pg-1885-1916.

2. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание второе: С 12.12.1825 по 28.02.1881: в 55-ти томах. Санкт-Петербург : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1830-1885. URL: http://elib.shpl.ru/ru/nodes/260-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-vtoroe-s-12-12-1825-po-28-02-1881-v-55-ti-t-s-ukaz-spb-1830-1885?per_page=100

3. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Знання, 2009. 118 с.

4. Носов Н. Е. Становление сословно-представительных учреждений. Ленинград : Наука, Ленинградское отделение, 1969, 605 с.

5. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управлення. Москва : Наука, 1974. 247 с.

6. Безобразов В. П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть. Санкт-Петербург, 1882. 560 с.

7. Пестель П. И. Освободительное движение и общественная мысль в России XIX в. Москва, 1991. 430 с.

8. Ерошкин Н. Местные государственные учреждения дореформенной России (1801-1860 гг.). Москва : МГИАИ, 1985. 98 с.

9. Сперанский М. М. О коренных законах государства. Еще нечто о свободе и рабстве. Введение к уложению государственных законов. *Вестник Московского университета*. 1999. № 6. С. 48-53.

НАЗАРКО А. Т.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
*(Національний університет
«Одеська юридична академія»)*

УДК 321:352.07
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.4

ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Метою статті є з'ясування поняття та проведення класифікації гарантій забезпечення муніципальних прав людини та громадянина, зокрема, як члена територіальної громади шляхом дослідження теоретичних та практичних питань забезпечення муніципальних прав людини, виявлення проблемних питань, пов'язаних із гарантіями їх забезпечення, висвітленими і у Конституції України та спеціалізованому законодавстві, і у міжнародно-правових актах, а також визначення шляхів розв'язання таких проблемних питань. Враховуючи, що людина є соціальною істотою, надзвичайно продуктивним у вирішенні поставленої мети цього дослідження стало використання сучасних методів пізнання, як загально-соціологічних (системного, інституційного, поведінкового підходів), конкретно-соціологічних (аналіз статистичних даних, контент-аналіз, якісний аналіз тощо), спеціально-юридичних методів пізнання, серед яких слід виділити метод порівняльно-правового аналізу, теоретико-правового моделювання і прогнозування, правової діагностики, інтерпретації правових текстів, юридичної статистики, так і комплекс наукових методів, а саме: термінологічний, системно-структурний, формально-логічний. Нормативно-догматичний метод застосовується при аналізі техніко-юридичної складової правовідносин, що виникають в результаті втілення гарантій забезпечення прав людини через конституційні приписи. Порівняльний метод використовується при зіставленні однопорядкових елементів механізму правового регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу об'єктивної реалізації муніципальних прав людини.

Наукова новизна статті полягає в тому, що в ній розкрито сутність та висвітлено проблеми гарантій забезпечення муніципальних прав людини та громадянина, а також шляхи їх розв'язання; виявлено вади забезпечення державою муніципальних прав, сформульовано пропозиції щодо їх усунення; розглянуто позитивні й негативні аспекти гарантій забезпечення муніципальних прав. В статті комплексно досліджено гарантії забезпечення муніципальних прав людини та громадянина через призму міжнародного та національного законодавства України для з'ясування всіх його особливостей та визначення подальших шляхів розвитку та розширенню муніципальних прав в Україні, їх реалізації, забезпечення та гармонізації гарантування.

Ключові слова: *муніципальні права, колективні муніципальні права, індивідуальні муніципальні права, гарантії прав та свобод, правові гарантії муніципальних прав, член територіальної громади.*

Nazarko A. T. Municipal rights assurance guarantees

The purpose of the article is to clarify the concept and classification of guarantees of municipal human rights and citizenship, in particular, as a member of the local community by studying theoretical and practical issues

of municipal human rights, identifying problematic issues related to guarantees of their coverage. Constitution of Ukraine and specialized legislation, and in international legal acts, as well as identifying ways to address such issues. Given that man is a social being, extremely productive in solving the goal of this study was the use of modern methods of cognition, as general sociological (systemic, institutional, behavioral approaches), specific sociological (statistical analysis, content analysis, qualitative analysis, etc.), special legal methods of cognition, among which are the method of comparative legal analysis, theoretical and legal modeling and forecasting, legal diagnostics, interpretation of legal texts, legal statistics, and a set of scientific methods, namely: terminological, system-structural, formal- logical. The normative-dogmatic method is used in the analysis of the technical and legal component of legal relations that arise as a result of the implementation of guarantees of human rights through constitutional requirements. The comparative method is used to compare single-order elements of the mechanism of legal regulation of social relations arising from the objective implementation of municipal human rights.

The scientific novelty of the article is that it reveals the essence and highlights the problems of guarantees of municipal human and civil rights, as well as ways to solve them; defects in ensuring municipal rights by the state were identified, proposals for their elimination were formulated; the positive and negative aspects of guarantees of municipal rights are considered. The article comprehensively examines the guarantees of municipal human and civil rights through the prism of international and national legislation of Ukraine to clarify all its features and identify further ways to develop and expand municipal rights in Ukraine, their implementation, provision and harmonization of guarantees.

Key words: *municipal rights, collective municipal rights, individual municipal rights, guarantees of rights and freedoms, legal guarantees of municipal rights, a member of a territorial community.*

Вступ. На сьогодні в світі права людини є однією з ключових наукових проблем, з огляду на те, що людина, як найвища соціальна цінність демократичного суспільства, має бути вільною саме в суспільстві, а не від суспільства, а тому основні характеристики, що стосуються людини, зокрема, свобода, незалежність й природний суверенітет, переносяться й на громадянське суспільство, визначаючи його глибинну суть. Складаючи собою союз добровільно об'єднаних, вільних та незалежних індивідів, це суспільство й саме стає вільним, відкритим та суверенним [1, с. 26-27], адже права і свободи людини являють собою невід'ємний інструмент гуманізації суспільних відносин.

Проблема гарантій забезпечення муніципальних прав особи, як окремий напрямок теоретичних досліджень в галузі прав і свобод людини і громадянина, є відносно новою для вітчизняної юридичної науки. Розгляду в різних аспектах такої категорії, як муніципальні права людини, їх природи, походження, видів присвячено цілу низку наукових досліджень. Так, дану проблематику розкривають у своїх працях такі вчені, як: Г.В. Атаманчук, В.Б. Авер'янов, М.С. Бондар, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.А. Галіахметов, В.А. Григор'єв, М.І. Корнієнко, І.Л. Литвиненко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика та багато інших. Проте, незважаючи на численні доктринальні розробки та наукові напрацювання, проблема практичного забезпечення гарантованості муніципальних прав на міжнародному, конституційному та галузевому рівнях вимагає подальшої уваги.

Метою статті є з'ясування поняття та проведення класифікації гарантій забезпечення муніципальних прав людини та громадянина, дослідження теоретичних та практичних питань забезпечення муніципальних прав людини, виявлення проблемних питань, пов'язаних із гарантіями їх забезпечення.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку української державності відбувається формування інститутів громадянського суспільства і соціальної держави, які в якості найважливіших правових вимірів сучасного соціального розвитку змінюють пріоритети і визнають ключовою формулою державної політики тезу «не людина для держави, а держава для людини», спрямовуючи розвиток держави та суспільства на потреби конкретної особи [2, с. 25], визнаючи локальну демократію як простір, де відбувається фактична життєдіяльність людини та проявляються всі її життєві потреби. Адже тільки в таких життєвих умовах формуються реальні соціальні та державно-правові механізми та гарантії захисту прав як кожного громадянина, так і члена територіальної громади, який може самостійно здійснювати конкретні модифіковані дії.

Права людини визначають зміст і спрямованість діяльності органів не тільки на державному, але й на локальному рівні. Із гарантуванням ст. 7 Конституції України місцевого самоврядування, Україна взяла на себе обов'язок гарантувати муніципальні права людини, що можуть бути як індивідуальними, так і колективними правами членів територіальної громади [3], про що йтиме мова далі. М.О. Баймуратов вірно відмічає, що наявність жителів, які володіють індивідуальними та колективними інтересами, детермінує їх потенційну можливість та здатність користуватись конституційними правами та свободами, які на локальному рівні функціонування соціуму в межах територіальної громади, трансформуються в муніципальні права (за винятком ряду прав де вона вступає в прямий контакт з державою, зокрема, прав на громадянство, на власність, обов'язків щодо військової служби), свободи і обов'язки людини, здійснюючи їх в різних сферах життєдіяльності індивідуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади [4]. Отже, муніципальні права членів територіальної громади (як громадян, так й іноземців та осіб без громадянства) складають єдиний за своїми юридичними характеристиками та функціональним призначенням самоуправлінський статус особи.

З огляду на тридцятирічну історію розвитку нашої держави, можна стверджувати, що гарантії забезпечення муніципальних прав і свобод знаходяться на тому рівні своєї зрілості, що мають рельєфно виражені характеристики відносно уособленого системного утворення. Свідченням тому є їхня множинність і внутрішньо структурована диференціація як певної сукупності правових можливостей у сфері муніципальної демократії [5]. Тому детальне дослідження такого комплексного правового явища, як гарантії забезпечення муніципальних прав людини, передбачає їх детальну класифікацією.

В розрізі нормативно-правового закріплення гарантій муніципальних прав людини [6], слід зауважити, що вони мають свою класифікацію та відповідно до ієрархічності джерел свого закріплення можуть бути міжнародно-правовими, конституційно-правовими, галузевими, де Конституція України та законодавство органів місцевого самоврядування – першорядний нормативний гарант муніципальних прав людини. Так, у ст. 7 Основного Закону нашої держави міститься положення про те, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», яке у ст. 140 визначається як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [7].

Важливою характеристикою гарантій муніципальних прав та свобод людини та громадянина є той факт, що у своїй нормативно-правовій основі вони містять конституційний зміст й конституційний рівень юридичного закріплення положення щодо їх гарантування, що з точки зору аналізу співвідношення конституційних прав та свобод з інститутом муніципальних прав та свобод, безумовно, має принципове значення. Перелік конституційних норм, що у сфері місцевого самоврядування регламентують відносини щодо забезпечення прав людини і громадянина доволі значний, зокрема, це: користування громадянами природними об'єктами права власності народу відповідно до закону; участь громадян у місцевих референдумах; право громадян вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування; гарантія рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій громадянами, про які завчасно сповіща-

ються органи місцевого самоврядування; гарантованість права людини на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування; безоплатне отримання медичної допомоги громадянами в комунальних закладах охорони здоров'я; право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти в комунальних навчальних закладах; відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Водночас, наведений вище перелік конституційних гарантій муніципальних прав, як об'єктивно встановлених умов і засобів, які забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод особи, не є вичерпним, адже знаходять своє відображення та суттєве розширення в інших нормативно-правових актах, зокрема, спеціалізованому законодавстві та статутах територіальних громад. Так, розділ IV Закону України «Про місцеве самоврядування» [8] гарантує забезпечення названих Конституцією України муніципальних прав, встановлюючи й гарантії місцевого самоврядування й відповідальність його органів та посадових осіб у разі порушення ними Конституції України або законів України, наприклад, дострокове припинення повноважень ради у разі якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом, а сільського, селищного, міського голови, старости – у разі набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Водночас, згідно зі Статутом територіальної громади міста Одеси, міська громада складається з громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно проживають та зареєстровані на території міста Одеси. Члени міської громади мають рівні права на участь у міському самоврядуванні, крім випадків, встановлених законодавством. Так, члени територіальної громади м. Одеси мають право, зокрема: здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо або через органи та посадових осіб міського самоврядування; безпосередньо брати участь у здійсненні місцевого самоврядування в різних формах прямого волевиявлення (вибори та референдум; вносити на розгляд міській раді місцеві ініціативи; ініціювати та брати участь в громадських слуханнях та загальних зборах громадян за місцем проживання тощо); обирати і бути обраними в органи місцевого самоврядування; брати участь у здійсненні контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування у встановлених законом і цим Статутом формах; направляти індивідуальні або колективні звернення до органів і посадових осіб міського самоврядування; проводити, замовляти проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів органів міського самоврядування. Таким чином територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження [9].

Найбільш відомим та вагомим є видовий розподіл муніципальних прав людини на колективні та індивідуальні [10]. Колективні та індивідуальні права надають можливість громадянам бути активними членами суспільства, їх гарантування забезпечує можливість впливати на органи публічної влади, брати активну участь у політичному його житті, висловлювати свою позицію по актуальним питанням регіонального і місцевого значення, та безпосередньо контролювати різні напрями діяльності муніципальної влади. До індивідуальних прав відносяться такі, які людина може реалізувати одноособово. Коли як колективними є ті права, що можуть бути реалізовані виключно групою осіб, як загальний та первинний рівень здійснення муніципальної влади. Разом з цим, індивідуальне право досить часто може здійснюватись й колективно, але його відмінність від колективного полягає у тому, що воно повною мірою може здійснюватись та захищатись індивідуально, тоді як за своєю сутністю колективні права реалізувати індивідуально неможливо [10].

Так, до колективних прав належать, зокрема: право територіальних громад – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста –

самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах конституції та законів України; право на здійснення місцевої влади безпосередньо; право на здійснення місцевої влади через органи місцевого самоврядування; право на проведення місцевого референдуму як форми вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення; право брати участь у місцевих виборах депутатів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування; право на місцеву ініціативу, в порядку якої рада розглядає будь-які питання, віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування; право на проведення загальних зборів громадян за місцем проживання; право проводити громадські слухання; право на фінансову самостійність (бюджетний процес, податки і збори, місцеві фінанси тощо). Наведений перелік гарантованих прав не є вичерпним, але цей перелік демонструє всю широту гарантованості колективних прав у сфері місцевого самоврядування, їхнє багатоцільове призначення та різноплановий зміст у забезпеченні.

Водночас, участь членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення гарантується та забезпечується з використанням не тільки колективних, а й індивідуальних форм. Згідно з положеннями ст. 21 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Та, як вже зазначалось, це право закріплено в Конституції України, а також деталізовано на законодавчому та підзаконному рівнях. Так, говорячи про гарантії забезпечення системи індивідуальних муніципальних прав, варто зазначити, що у своїй основі такі права так само мають конституційне начало закріплення, у тому числі в опосередкованому виді: через колективні права територіальних громад, а також у рамках конституційного інституту основних прав і свобод людини і громадянина, нормативний зміст яких у багатьох випадках включає й самоуправлінські, муніципальні начала. Разом з цим, детальніша регламентація індивідуальних прав забезпечується в рамках поточного законодавства, причому на всіх рівнях муніципально-правового регулювання [4].

До індивідуальних муніципальних прав людини та громадянина належать, зокрема:

– право громадян України брати участь у місцевому самоврядуванні, яке є одним з основоположних прав, гарантія забезпечення якого складає генетичну основу всієї системи муніципальних прав члена територіальної громади та його самоуправлінського статусу. Нормативно-правова дія цього права на поточне законодавство і на формування системи муніципальних прав відбувається на досить глибокому рівні конституційної дії. Це означає, що шляхом регламентації саме права на участь в місцевому самоврядуванні зумовлюються основні нормативно-правові параметри тих суб'єктивних можливостей, що можуть розглядатись у своїй сукупності як усі муніципальні права члена територіальної громади. Поряд з цим, стаття 3 Закону України «Про місцеве самоврядування» [8] дозволяє детально розтлумачити та проаналізувати гарантії забезпечення права особи на участь в місцевому самоврядуванні, а саме: «громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються». Однак, можна зробити висновок, що відповідні гарантії надаються не кожному члену територіальної громади (ким, як вже було зазначено, може бути громадянин України, іноземний громадянин або особа без громадянства, яка постійно проживає та зареєстрована на території адміністративно-територіальної одиниці), а виключно громадянину України;

– право на рівний доступ до муніципальної служби. Так, правові, організаційні, соціальні й матеріальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначає Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [11], що є гарантом забезпечення цього розгалуженого права;

– право на звернення громадян (як індивідуальні, так й колективні) до органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Питання практичної гарантованості громадянам України конституційного права вносити в органи місцевого самоврядування пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб та органів місцевого самоврядування гарантується Законом України «Про звернення громадян» [12]. Перелік індивідуальних муніципальних прав членів територіальних громад також не є вичерпним. Як вже було зазначено вище, вказані права розширюються та доповнюються в статутах територіальних громад.

Висновки. На підставі здійсненого дослідження слід сформулювати такі висновки.

1. Муніципальні права членів територіальної громади складають важливу ланку нормативного вмісту всієї системи місцевої самоврядування, завдяки чому інститути локальної демократії отримують чітке спрямування не на адміністративно-державні, а на суспільні структури, на первинність безпосередніх форм участі громадян в вирішенні місцевих питань. А самі інститути муніципальної влади в їх законодавчому закріпленні неможливо розглядати у відриві від муніципальних прав, що втілюють в собі суб'єктивні елементи діяльності відповідних інститутів як засоби реалізації кожною особою – членом територіальної громади своїх можливостей брати участь у вирішенні питань місцевого значення, в користуванні матеріальними і духовними благами територіального співтовариства.

2. Гарантії забезпечення муніципальних прав і свобод людини та громадянина є важливою складовою муніципально-правового статусу людини в Україні. Під гарантіями муніципальних прав людини розуміються положення національного та міжнародного права, які закріплюють правові та організаційні засоби забезпечення відповідних можливостей в галузі місцевого самоврядування та повсякденного життя особи. Необхідним є удосконалення та розширення їх системи в муніципальному законодавстві України. Перш за все, слід унормувати рівність всіх постійних жителів територіальної громади на участь в місцевому самоврядуванні, а також заборонити будь-які обмеження їх права на таку участь. Окрім того, видається доцільним більш системний виклад гарантій забезпечення органами місцевого самоврядування як найбільш наближених до людини соціально-економічних, побутових, екологічних, культурно-освітніх, житлових та інших прав та свобод. Відповідні зобов'язання органи місцевого самоврядування сьогодні можуть на себе брати та успішно їх виконувати, враховуючи процеси децентралізації державної влади та перерозподілу фінансових ресурсів на місцях.

Список використаних джерел:

1. Мацюк А. Громадянське суспільство – соціальна основа держави, влади, демократії. Українське право. 1995. № 1. С. 24–29.
2. Магновський І. Демократична, соціальна, правова держава і громадянське суспільство: єдність та обумовленість. Право України. 2005. № 7. С. 25–29.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
4. Баймуратов М. О. Феноменологія муніципальних прав людини. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. Київ, 2013. № 1. С. 52–56.
5. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник. Харків : Одисей, 2008. 528 с.
6. Левенець А. В. Нормативно-правові гарантії муніципальних прав людини в Україні. Правова держава. 2018. № 29. С. 30–35.
7. Конституція України : прийнята 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 25.12.2020).
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (у редакції від 02.12.2020 р.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text (дата звернення: 25.12.2020).

9. Статут територіальної громади міста Одеси : Рішення Одеської міської ради від 25.08.2011 р. № 1240-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 25.12.2020).

10. Любченко П. М. Права і свободи людини у сфері місцевого самоврядування: проблеми правового регулювання та реалізації. Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки : тези доп. та наук. повідом. учасників наук.-практ. конф. (м. Харків, 21–22 жовт. 2016 р.). Харків, 2016. С. 57–70.

11. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III (у редакції від 16.12.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text (дата звернення: 25.12.2020).

12. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (у редакції від 01.01.2020 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 25.12.2020).

ШЕВЧЕНКО Д. А.,
кандидат юридичних наук
(Харківський національний університет внутрішніх справ)

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.5

ПРАВОВИЙ ЗВИЧАЙ ЯК ОСНОВА УКЛАДЕННЯ ТА РОЗІРВАННЯ ШЛЮБУ В УКРАЇНІ (XVIII-XX СТОЛІТТЯ)

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу правового звичаю як основі укладення та розірвання шлюбу в Україні XVIII-XX століття.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що давньослов'янські уявлення про шлюб як про договір між батьками нареченого і нареченої були досить неоднозначні, адже батьківський авторитет і батьківське слово продовжувало залишатися у більшості першою і останньою умовою при вирішенні питання про укладення шлюбу, але, тим не менш, дія окремих указів, які стали прийматися у XVIII столітті стало одним з кроків, спрямованих на захист дітей від батьківського свавілля у родині. Вказано, що у XVIII столітті принципам Кормчої книги, шлюбу передували заручини – угода, під час якого батьки нареченої і нареченого домовлялися про укладення шлюбу і домовлялися про придане. Акт заручин оформлявся спеціальним записом. На випадок порушення обіцянки одружитися встановлювалася неустойка, що досягала іноді значних розмірів. Одночасно священик робив вінцевий запис, який необхідно було пред'явити під час вінчання. Для першочергового вирішення в сфері сімейно-шлюбних відносин Петром I було обрано два завдання: позбавлення окремих застарілих пережитків зобов'язань у сфері майна та ліквідація релігійної обов'язковості церковних доручень.

Акцентовано увагу на тому, що саме метричні книги були аж до XX століття на українських землях були єдиним достовірним джерелом встановлення року народження, числа народжених та померлих, наявності факту вінчання і кількості раз вступу однією особою в шлюб і без них неможливо було дотримання цілого ряду умов укладення шлюбу. Тому, незважаючи на те, що парафіяльні священики не поспішали міняти свої звички, у XVIII столітті з'явилися обставини, які породжували відступ від основного правила укладення шлюбу – церковного вінчання.

Ключові слова: *шлюб, сім'я, шлюбно-сімейні відносини, сімейні правовідносини, подружжя, майнові права подружжя, немайнові права подружжя, майнові відносини подружжя.*

Shevchenko D. A. Legal custom as the basis of marriage and divorce in Ukraine (XVIII-XX centuries)

The scientific article is devoted to the study and comprehensive analysis of legal custom as a basis for marriage and divorce in Ukraine in the XVIII-XX centuries.

Taking into account the doctrinal study, it stated that the ancient Slavic ideas about marriage as a contract between the parents of the bride and groom were quite ambiguous, because paternal authority and paternal word continued to remain in most first and last condition when deciding on marriage, but less, the effect of certain decrees, which began to be adopted in the XVIII century, was one of the steps aimed at protecting children from parental arbitrariness in the family. It is stated that in

the XVIII century the principles of the Helmsman's book, marriage was preceded by engagement - an agreement during which the parents of the bride and groom agreed on the marriage and agreed on the dowry. A special record made out the engagement certificate. In case of violation of the promise to marry, a penalty was set, which sometimes reached significant amounts. At the same time, the priest made a crown record, which had presented during the wedding. For the primary solution in the field of family and marriage relations, Peter I chose two tasks: the deprivation of certain obsolete remnants of obligations in the field of property and the elimination of the religious obligation of church orders.

Emphasis is placed on the fact that metric books were in the Ukrainian lands until the XX century were the only reliable source of establishing the year of birth, number of births and deaths, the fact of marriage and the number of marriages by one person and without them it was impossible to comply with a number of conditions. Marriage. Therefore, despite the fact that parish priests were in no hurry to change their habits, in the XVIII century there were circumstances that gave rise to a departure from the basic rule of marriage - a church wedding.

Key words: *marriage, family, marital and family relations, family legal relations, spouses, property rights of spouses, non-property rights of spouses, property relations of spouses.*

Постановка проблеми. В умовах затвердження ключових постулатів щодо державно-управлінських перетворень на засад демократичних, правових та соціальних інститутів та ідей, проблеми шлюбно-сімейних відносин відіграють ключову роль як фундаментальний елемент державно-суспільного життя. Сім'я є первинним соціальним осередком і джерелом відтворення соціуму, яке постає в якості виховного середовища в рамках якого формуються і закріплюються на побутовому рівні світоглядні, культурологічні та моральні основи життєдіяльності суспільства. Процес інтернаціоналізації соціокультурних норм детермінований, перш за все, сімейною соціалізацією. Разом з тим, доводиться констатувати, що аж до теперішнього часу в історико-теоретичній юридичній науці проблемам сім'ї та шлюбу уваги приділяється явно недостатньо, а наявні роботи носять або суто галузевий, або прикладний характер.

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 В. Бобровник, С. К. Бостан, О. М. Головко, В. Д. Гончаренко, С. Д. Гусарєв,В. М. Єрмолаєв, К. Р. Добкіна, О. В. Зайчук, В. М. Іванова, О. Л. Копиленко, Кудін С. В., П. П. Музиченко, Н. М. Онищенко, В. І. Озель, В. В. Россіхін, В. О. Румянцева, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький, Н. Є. Толкачова, І. Б. Усенко, А. С. Чайковський, А. Є. Шевченко, О. О. Шевченко, О. А. Явор, О. Н. Ярмиш та ін. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення правових засад укладення та розірвання шлюбу в Україні у XVIII-XX століття належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз правових засад укладення та розірвання шлюбу в Україні у XVIII-XX століття.

Виклад основного матеріалу. Давньослов'янські уявлення про шлюб як про договір між батьками нареченого і нареченої були досить неоднозначні, адже батьківський авторитет і батьківське слово продовжувало залишатися у більшості першою і останньою умовою при вирішенні питання про укладення шлюбу, але, тим не менш, дія окремих указів, які стали прийматися у XVIII столітті стало одним з кроків, спрямованих на захист дітей від батьківського свавілля у родині [1, с. 93].

У XVIII столітті принципам Кормчої книги, шлюбу передували заручини – угода, під час якого батьки нареченої і нареченого домовлялися про укладення шлюбу і домовлялися

про придане. Акт заручин оформлявся спеціальним записом. На випадок порушення обіцянки одружитися встановлювалася неустойка, що досягала іноді значних розмірів. Одночасно священик робив вінцевий запис, який необхідно було пред'явити під час вінчання. Для першочергового вирішення в сфері сімейно-шлюбних відносин Петром І було обрано два завдання: позбавлення окремих застарілих пережитків зобов'язань у сфері майна та ліквідація релігійної обов'язковості церковних доручень.

Для вирішення поставлених Петром І завдань був розроблений і прийнятий спеціальний указ, відповідно до якого заручини тепер мали відбутися незадовго до шлюбу, як це було раніше, а за шість тижнів до вінчання. Однак, якщо наречений обручив собі наречену неблагообразну або згубну, пошкоджену, може від неї бути вільний [2, с. 9]. Діюче законодавство дозволяло розірвати доручення, якщо наречений заздалегідь не знав про фізичні вади або погане здоров'я своєї нареченої, а після заручення і ближчого знайомства вона йому не сподобалася. Можливість розірвання заручин була продиктована життєвими реаліями: адже часто заручалися зовсім незнайомі один одному люди, і замість кривої, кульгавої або рябої нареченої на оглядинах показували або її красиву сестру, або служницю [3, с. 19].

Навіщо ж тоді слід було зберігати Указом процедуру заручин і ще встановлювати шеститижневий проміжок між ним і шлюбом? Цього вимагала епоха: до заручин молоді люди могли зовсім не знати один одного, після заручення громадські звичаї того часу дозволяли більшу свободу спілкування між нареченим і нареченою. Саме в цей півторамісячний період між ними могли встановитися особисті симпатії чи антипатії.

У першій чверті XVIII століття особи різної статі отримали можливість пізнавати один одного і без заручення, зокрема, за допомогою впровадження асамблей, на яких могли бути присутніми і жінки вищого стану [4, с. 8]. Це нововведення створювало умови для реалізації указу про свободу вибору при укладанні шлюбу [5, с. 11]. В архівних матеріалах вказувалося, що приємно бувши невільницями в будинках своїх, користуватися всіма привілеями суспільства, прикрашати себе шатами і уборами [6, с. 16]. Але зміни в суспільному житті відбувалися не одразу, вказувалося, що на асамблеях дами завжди сидять окремо від чоловіків, так що з ними не тільки не можна розмовляти, але не вдається майже сказати і слова: коли не танцюють – все сидять, як німі, і тільки дивляться один на одного [7, с. 102].

Проте, вже в другій половині XVIII століття картина суспільного життя змінилася до протилежної крайності. М. Ф. Володимирський-Буданов відмічав, що звичаї дійшли «до громадської розбещеності» [8, с. 109]. ... відімкнув терема і широко відкрилися гостинні асамблеї з неодмінною участю жінок, з танцями на іноземний манер, взаємними обіймами і обов'язковими поцілунками. У незвичних костюмах, в тісних корсетах, з фіжмами, в черевиках з каблуками, в величезних напудрених перуках, з довгими шлейфами жінка тільки перший час відчувала себе не зовсім авантажно [9, с. 200]. Молодь вищих верств «охопила пристрасть до танців і нестримного флірту». «Вміти подобатися» – ось що стало ідеалом жінки. Дівчинкою її навчали танців, стрибання на балах, дівчиною вона ловить себе чоловіка і вже дамою до смерті стрибає на балах [10, с. 8]. В таких умовах вже не було чого турбуватися про те, що молоді люди до шлюбу могли не знати один одного в обличчя.

У 1774 році на українських землях, які знаходились у складі Російської імперії навіть була зроблена спроба повернути заручинам їх колишню канонічну строгість: всі справи про розірвання обручення пропонувалося подавати через Синод на «високий розсуд». Знову з'явилися всі колишні труднощі переходу від заручин до шлюбу, але такий порядок утримався недовго і вже у 1775 році існування заручення, як окремого акту, було знищено указом Синоду [11, с. 2].

Процедура підготовки до вінчання змінилася мало. Продовжував зберігати свою силу обшук. Священик сповіщав своїх парафіян про майбутній шлюб під час недільної чи святкової служби, яка збирала найбільше число людей, в інші дні зайнятих невідкладними справами. Мета такого оголошення – поставити прихожан до відома про майбутнє вінчання як про важливу подію в житті парафії. При цьому священик чекав від будь-якого парафіянина інформації про нареченого і наречену, що свідчить про перешкоди до укладення шлюбу.

Оголошення здійснювалося тричі, тому називалося триразовою публікацією: священик повинен був через перші три неділі при закінченні літургії і при усьому тодішньому народному зібранні сповіщати, що такий і така бажають в законний шлюб вступити, і ще з їх батьків, родичів і свояків, або ж і зі сторонніх людей знають якусь до шлюбу їх перешкоду або обставини, то про те священику негайно, а щонайменше не пропускаючи вищезазначених на це повідомлення або публікацію певних трьох тижнів знати дати [12]. Якщо в результаті проведення обшуку обставини, що перешкоджають шлюбу, виявлені не були, священик призначав вінчання.

Для вінчання була потрібна вінцева пам'ять. Розмір вінцевого мита у другій половині XVIII століття було збільшено удвічі, але його уніфікації не було, адже суми залежали від традицій єпархії і коливання ринкових цін. У окремих єпархіях, наприклад, якщо вступали в перший шлюб брали шість копійок, але така сума могла становити й вісімнадцять копійок.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що саме метричні книги були аж до XX століття на українських землях були єдиним достовірним джерелом встановлення року народження, числа народжених та померлих, наявності факту вінчання і кількості раз вступу однією особою в шлюб і без них неможливо було дотримання цілого ряду умов укладення шлюбу. Тому, незважаючи на те, що парафіяльні священики не поспішали міняти свої звички, у XVIII столітті з'явилися обставини, які породжували відступ від основного правила укладення шлюбу – церковного вінчання.

Список використаних джерел:

1. Копелянская С. Е. Социально-правовая помощь матери и ребенку. Москва : Гос. изд-во мед. лит-ры, Медгиз, 1950. 244 с.
2. Костянтиноградське духовне правління, м. Костянтиноград, Катеринославського намісництва. ДАХО (Державний архів Харківської області). Ф. 1021. Оп. 1. Спр. 1.
3. Другокласний дівочий монастир, Хорошевський Вознесенський, с. Хорошеве, Харківського повіту. ДАХО (Державний архів Харківської області). Ф. 11. Оп. 1. Спр. 1.
4. Таращанське повітове поліцейське управління, м. Тараща Таращанського повіту Київської губернії. ДАКО (Державний архів Київської області). Ф. 1302. Оп. 1. Спр. 10.
5. Харківська духовне правління. ДАХО (Державний архів Харківської області). Ф. 578. Оп. 3. Спр. 2.
6. Щербатов М. М. О повреждении нравов в России. Москва : Наука, 1984. 342 с.
7. Эскин Ю. М. Очерки истории местничества в России XVI – XVII вв. Москва : Квадрига,2009. 512 с.
8. Тимофеев В. Женщина в век фиджм и папильёна (Очерк нравов XVIII века). Наша старина. 1914. № 5. С. 423-426.
9. Козырев Н. Эволюция взглядов на положение русской женщины. Наша старина. 1914. № 2. С. 192-201.
10. Колекція метричних книг відділу реєстрації актів цивільного стану Ананьївського районного управління юстиції Одеської області. ДАОО (Державний архів Одеської області). Ф. 896. Оп. 1. Спр. 11.
11. Переяславське дитяче містечко Київської окружної інспектури народної освіти, м. Переяслав Київського округу. ДАКО (Державний архів Київської області). Ф. Р-1533. Оп. 3. Спр. 62.
12. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание второе: С 12.12.1825 по 28.02.1881: в 55-ти томах. Санкт-Петербург : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1830-1885. URL: http://elib.shpl.ru/ru/nodes/260-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-vtoroe-s-12-12-1825-po-28-02-1881-v-55-ti-t-s-ukaz-spb-1830-1885?per_page=100

ЦИВІЛІСТИКА

ДІДЕНКО Л. В.,
д.ю.н., доцент,
професор кафедри цивільного
та господарського права і процесу
*(Міжнародний гуманітарний
університет)*

УДК: 347.91(477):621.39
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.6

ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ КОМУНІКАЦІЙ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ НІМЕЧЧИНИ

Стрімкий розвиток інформаційних технологій за останнє десятиліття і пов'язане з цим переміщення частини комерційного обороту в мережу Інтернет закономірно викликають появу великої кількості процесуальних питань. Так, можливості електронного волевиявлення в мережі Інтернет, укладення угод в електронній формі тісно пов'язані з питаннями їх дійсності. У свою чергу, формалізована судова процедура цивільного процесу, що носить переважно письмовий характер, також не повинна залишатися осторонь від прискореного ділового обороту і існуючих сучасних технологій. Все зростаюча кількість справ підвищення навантаження на суддів не можуть і не повинні вирішуватися тільки збільшенням кількості суддів, працівників апарату суду. Такий підхід мало ефективний і пов'язаний із серйозними витратами для держави. Використання інформаційних технологій в судочинстві може істотно знизити навантаження на суддів, фінансові витрати, підвищити привабливість судових органів як сучасної і оснащеної гілки влади в очах народу.

В даний час крім Німеччини судові реформи, основною ідеєю яких виступає впровадження сучасних методів розгляду цивільних справ, проводяться в Англії, Італії, Канаді, Латвії, Литві, США та інше. З точки зору українського судочинства, необхідність розвитку інформаційних технологій і прагнення України відповідати світовим стандартам в сфері судочинства стали однією з причин прийняття Судової реформи в Україні у 2014 році. Так, одним із пріоритетних напрямків розвитку судової системи України в світлі зазначеної Судової реформи вважається впровадження автоматизованих систем у діяльність органів судочинства. Цілями впровадження автоматизованих систем називаються значне скорочення термінів розгляду судових справ і спорів, скорочення кількості незавершених справ і випадків втрати документації, забезпечення зручного та швидкого доступу до інформації та правосуддя.

Ключові слова: *електронна форма, комунікації в судочинстві, учасники судочинства, суд, електронний правовий документообіг, цивільний процес, електронні знаки, інформаційні технології, електронний цифровий підпис.*

Didenko L. V. Use of information communications in civil judiciary of Germany

The rapid development of information technology over the past decade and the associated movement of part of the commercial turnover to the Internet naturally cause a large number of procedural issues. Thus, the possibilities

of electronic expression of will on the Internet, the conclusion of agreements in electronic form are closely related to issues of their validity. In turn, the formalized litigation of civil proceedings, which is mostly in writing, should also not be left out of the accelerated business turnover and existing modern technologies. The growing number of cases of increasing the workload of judges cannot and should not be solved only by increasing the number of judges, court staff. This approach is ineffective and involves significant costs for the state. The use of information technology in the judiciary can significantly reduce the burden on judges, financial costs, increase the attractiveness of the judiciary as a modern and equipped branch of government in the eyes of the people.

Currently, in addition to Germany, judicial reforms, the main idea of which is the introduction of modern methods of civil proceedings, are being carried out in England, Italy, Canada, Latvia, Lithuania, the United States and others. From the point of view of the Ukrainian judiciary, the need to develop information technology and Ukraine's desire to meet international standards in the field of justice became one of the reasons for the adoption of Judicial Reform in Ukraine in 2014. Thus, one of the priority areas of development of the judicial system of Ukraine in the light of this Judicial reform is the introduction of automated systems in the activities of the judiciary. The goals of implementing automated systems are to significantly reduce the time of litigation and disputes, reduce the number of pending cases and cases of loss of documentation, provide convenient and fast access to information and justice.

Key words: *electronic form, communications in court proceedings, participants in court proceedings, court, electronic legal document circulation, civil process, electronic signs, information technologies, electronic digital signature.*

Динамічний розвиток мережі Інтернет і визнання її широких комунікаційних можливостей в діловому обороті призвело до того, що німецький законодавець, органи юстиції та адвокатура виявилися на «інформаційної магістралі» і включилися в її роботу шляхом введення системи електронного правового документообігу [8]. Під системою електронного правового документообігу в німецькій науковій літературі прийнято розуміти надійний, дійсний з правової точки зору обмін електронними документами між адвокатами, громадянами, державними установами та судами[1]. Подібна система покликана розширити ті можливості, як існували до неї, а саме паперовий документообіг. Правовими основами введення системи електронного правового документообігу були такі нормативні акти: Закон від 16 травня 2001 року «Про електронні підписи»[3], Розпорядження Федерального уряду від 16 листопада 2001 року «Про електронний підпис»[9], Закон від 25 червня 2001 г. «Про реформування порядку доставки документів»[5], Закон від 12 липня 2001 року «Про адаптації встановленої процесуальної форми»[4], Закон від 1 квітня 2005 року «Про використання електронних форм комунікації в судочинстві»[2]. Зазначені нормативні акти містять правові основи як для подачі в суд електронних документів, так і для судової доставки таких документів.

Серед названих нормативних актів саме Законом від 1 квітня 2005 року «Про використання електронних форм комунікації в судочинстві» в якості основної мети його прийняття було названо введення повністю електронної комунікації і системи документообігу між учасниками судочинства[7]. Таким чином, мова йде не тільки про введення повністю електронної комунікації між судом і учасниками судочинства, а й про введення такої системи документообігу в самих судах. В основі концепції названого Закону насамперед лежить раціональний підхід, оскільки повністю електронний правовий документообіг швидше і дешевше стандартного (паперового). Закон «Про використання електронних форм комунікації в судочинстві» забезпечив у сфері електронного правового документообігу необхідне правове регулювання для подачі електронних документів до суду, обробки цих документів

всередині суду (включаючи можливість ведення справи в електронній формі), а також для винесення рішення в електронній формі та його подальшої доставки.

Довгий час звернення до суду в Німеччині являло собою витратний за часом і з матеріального боку процес підготовки і пересилання поштою або на поштову скриньку суду письмових процесуальних документів. Однак часи, коли сторона або адвокат готували процесуальні документи вручну або з використанням копіювального паперу, давно пройшли. На сьогоднішній день немає жодного адвоката, податкового консультанта, нотаріуса в Німеччині, які в своїй діяльності для підготовки документів не використовували б персональний комп'ютер. При цьому, використання комп'ютера не обмежується функціями «друкарської машинки» – шляхом використання адвокатом, податковим консультантом, нотаріусом електронного підпису досягається можливість отримувачу електронного документа відстежувати наступні зміни в документі, а також точно встановлювати автора електронного документа.

Стадією, що передує широкому впровадженню електронного правового документообігу в цивільний процес Німеччині, можна назвати використання факсу. Німецький законодавець не вважав за необхідне комунікацію між судами та учасниками процесу за допомогою факсимільних повідомлень охоплювати правовим регулюванням, передавши тим самим вирішення цього питання судовій практиці[7]. Тут уперше в німецькій процесуальній науці і практиці постало питання переосмислення значення письмових документів, що були за часів прийняття Цивільного процесуального укладення Німеччини (далі – ЦПУ Німеччини), а саме в XIX столітті воно було єдиною основою всього діловодства того часу. Концепція Цивільного процесуального укладення базувалася на паперових носіях та обов'язковості волевиявлення, зробленого на такому носії за допомогою письмових знаків, що набувало юридичну силу при наявності власноручного підпису. Дані паперові носії в незмінному вигляді передавалися одержувачу, від чого залежала також і дійсність волевиявлення, яке міститься в них. При використанні факсу, як і в випадку з телеграмою, відбувається перехід від передачі паперових носіїв до передачі відомостей. У випадку з факсом така передача відбувається автоматично, а при відправці телеграм – вручну, шляхом перетворення тексту в придатні для передачі електронні знаки, які при отриманні перетворяться назад у текст.

В останньому випадку можна спостерігати деяку схожість із процесом передачі тексту по телефону, коли відправник читає текст, а одержувач записує за ним на паперовий носій. Виникаючі при цьому ризики досить очевидні: так, при поганій передачі деякі слова можуть не дійти до одержувача, деякі частини тексту можуть бути навмисне не записані одержувачем, відправник може спотворити текст при його прочитанні. Виходячи із цього, передане шляхом усного прочитання волевиявлення в цивільному процесі Німеччини традиційно має дуже обмежене процесуальне значення[8]. При передачі тексту по факсу сам процес передачі відбувається в автоматичному режимі, технічні пристрої стежать за тим, щоб все було передано; в іншому випадку пристроєм передається сигнал про помилку. У цьому процесі передачі зникає значимість як паперового матеріального носія, так і зафіксованих на ньому шляхом письмових знаків волевиявлень. Однак слід зазначити, що довгий час в літературі існувала помилкова думка з приводу того, що як для відправника, так і для одержувача при роздруківці переданого документа важливе значення представляє саме паперовий носій.

У міру розвитку інформаційних технологій, а саме з появою комп'ютерного факсу, помилковість таких уявлень стала очевидною. При відправці комп'ютерного факсу взагалі відпадає необхідність використання відправником або одержувачем паперових носіїв, передача відбувається в реальному часі безпосередньо з комп'ютера відправника на комп'ютер одержувача. Власноручний підпис відправника в такому випадку виступає як не що інше, як графічний об'єкт для передачі. Саме в зв'язку з викладеним, догматичний підхід про необхідність наявності на документі оригінального власноручного підпису і суперечки про поняття «оригінальності» втратили своє значення.

5 квітня 2000 р загальним сенатом Федерального Верховного суду Німеччини було прийнято новаторське за своєю суттю рішення про визнання процесуального значення

комп'ютерного факса[6]. Із набранням чинності 1 квітня 2005 р новой редакції абз. 5 § 317 ЦПУ Німеччини на законодавчому рівні була схвалена і закріплена позиція, що знайшла своє відображення в вищевказаному рішенні Федерального Верховного суду Німеччини. Відповідно до абз. 5 § 317 ЦПУ Німеччини офіційні копії, копії судового рішення і виписки, наявні в паперовій формі, можуть видаватися з використанням факсимільних засобів зв'язку, при цьому факсимільна копія повинна мати підпис службовця канцелярії суду і печатку суду. Втім, на сьогоднішній день у цивільному процесі Німеччини переважно використовуються електронні документи, підписані електронним підписом.

Прийнято виділяти два основних способи подачі заяв в електронній формі:

• завантаження на електронну поштову скриньку суду:

• відправка по електронній пошті.

На відміну від звичайного способу подачі заяв на паперових носіях, при подачі заяв в електронній формі можливе надання копій в кількості, необхідній для доставки (абз. 5 § 253 ЦПУ Німеччини). У ситуаціях, коли виникає необхідність доставки заяв у письмовій формі, суд повинен самостійно виготовити копії заяви в електронній формі (роздрукувати документ)[7]. Крім Федерального Верховного суду Німеччини і Федерального конституційного суду, більшість судів земель також мають свою електронну поштову скриньку, вхід на яку надається після процедури реєстрації, при введенні імені та пароля. Оскільки процедура відправки носить технічний характер, то на практиці заяви в електронній формі, підписані електронним підписом адвоката, відправляються іншими працівниками контори.

Як приклад роботи електронної поштової скриньки суду можна розглянути принципи роботи Інтернет-порталу (чинного на території Федеральної землі Бранденбург), який надає можливість завантаження заяв в електронній формі з сайту порталу, а також містить посилання на електронні поштові скриньки конкретних судів. Сама процедура роботи поштової скриньки, з точки зору звичайного учасника судочинства, виглядає наступним чином. На вищевказаному сайті подано доступну інформацію як стати користувачем інтернет-порталу, ввівши реєстраційні дані: ім'я та прізвище, вчений ступінь (якщо є), адреса електронної пошти, обране ім'я користувача і пароль, а також номер стільникового телефону, на який протягом хвилини після реєстрації буде відправлений код для активації облікового запису користувача. після проходження процедури реєстрації учасник судочинства – користувач може на домашньому комп'ютері за допомогою програми Microsoft Word або аналогічних програмних продуктів створювати текстові файли – заяви для подальшого завантаження на сайті інтернет-порталу. Завантаження з використанням протоколу SSL відбувається після вибору з робочого вікна Інтернет-порталу учасником судочинства – користувачем (шляхом натискання кнопки «огляд») потрібного файлу на жорсткому диску свого персонального комп'ютера. Після натискання кнопки «відправити» учаснику судочинства – користувачеві на вказану при реєстрації поштову скриньку приходить повідомлення про доставку з точним зазначенням часу її здійснення. Правовою основою роботи даного Інтернет-порталу виступає Постанова Міністерства юстиції Федеральної землі Бранденбург від 14 грудня 2006 року «Про електронний правовому документообіг в землі Бранденбург». Даною постановою закріплюються способи відправки заяв в електронній формі, які допускаються формати таких документів, а також необхідність підписання їх кваліфікованим електронним підписом. Однак не всі суди Німеччини працюють з електронними поштовими скриньками, деякі з них обрали інший спосіб подачі заяв в електронній формі, а саме відправку по електронній пошті[7]. У цьому випадку заява в електронній формі, підписана електронним підписом, пересилається звичайною електронною поштою на поштову скриньку суду у вигляді додатку до листа. Для відправки заяв таким способом не потрібно використання якогось спеціального програмного забезпечення, за винятком програмних продуктів для електронних підписів[1].

Висновки. Отже, розглянувши можливість використання електронного правового документообігу між учасниками судочинства Німеччини, можемо зазначати, що цей процес був довготривалим та виваженим. І саме це дало можливість учасникам цивільного судо-

чинства Німеччини використовувати як письмову форму, поштову скриньку, факс, а також електронну форму документів, що, беззаперечно впливає на якість та доступ до правосуддя всіх, кому це необхідно.

Список використаних джерел:

1. Degen T.A., Mahnen und Klagen per E-Mail – Rechtlicher Rahmen und digitale Kluft bei Justiz und Anwaltschaft, NJW 2008, 1473
2. Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz (Justizkommunikationsgesetz – JKomG) vom 22.03.2005
3. Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen vom 16.5.2001. BGBI. I.S. 876
4. Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr vom 13.07.2001
5. Gesetz zur Reform des Verfahrens bei Zustellungen im gerichtlichen Verfahren (Zustellungsreformgesetz – ZustRG) vom 25.06.2001
6. GmS-OGB 1/98. BGHZ 144. S. 160-165; NJW.2000. S.2000
7. Hrsg. v. Uwe J. Scherf, Hans-Peter Schmieszek u. Wolfram Viefhues. Elektronischer Rechtsverkehr. 2006
8. Kobler, R. eJustice: Vom langen Weg in die digitale Zukunft der Justiz. NJW. 2006
9. Verordnung zur elektronischen signatur vom 16.11.2001. BGBI. I.S.1206

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

АГЕЄНКО Т. М.,
здобувач кафедри адміністративного,
кримінального права і процесу
*(Міжнародний університет
бізнесу і права)*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.7

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ У КНИГОВИДАВНИЧІЙ СФЕРІ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ

У статті досліджуються методологічні проблеми правового регулювання інформаційних відносин у книговидавничій сфері. Охарактеризовано напрями наукової розробки визначеної проблеми. Наголошується, що книговидавнича сфера є потужною інформаційною системою, яка розглядається з позиції системного підходу як сукупність структур, об'єднаних у цілісне утворення, відмітною ознакою якого є наявність інформаційних властивостей і нових інтегративних якостей. Узагальнено наукові підходи щодо вивчення проблем доступу до інформації в книговидавничій сфері та правового регулювання обігу книжкової інформації. Методологічним базисом дослідження є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання.

Визначено інформаційні задачі та функції, які виконує видавнича справа, а також етапи у зміні підходів до визначення сутності категорій «книговидавнича інформація» та «книжкова інформація». Зазначається, що книжкова інформація має нематеріальний характер і може бути відділена від книги як носія. Обґрунтовано включення книжкових ресурсів до глобального інформаційного простору як окремого сектора, чому притаманне використання методів правового регулювання. Досліджено правову природу, ефективність і проблеми практичного застосування правових форм та методів, які опосередковують відносини у книговидавничій сфері, виявлено підстави для їхнього застосування, визначено функції та межі втручання державних інститутів.

У висновках сформульовано розуміння правового режиму забезпечення доступу до інформації у книговидавничій сфері. Констатовано, що книговидавнича сфера уявляє собою комплекс взаємопов'язаних галузей діяльності, який об'єднує книговидання, книготоргівлю, бібліотечну справу та інформаційне забезпечення процесів доведення книги від автора до читача – тобто це є складною інформаційною системою, що має правову форму регулювання. Доведено, що у книжковій сфері сформовано широке коло інформаційно-правових відносин, що перебувають у прямій залежності від специфіки цієї діяльності, завдяки чому вони виникають і розвиваються.

Ключові слова: *доступ до інформації, інформаційні правовідносини, книговидавнича діяльність, книжкова інформація, правовий режим інформації.*

Aheienko T. M. Legal regime of providing access to information in the book publishing sphere: methodological problems

The article examines the methodological problems of legal regulation of information relations in the publishing industry. The directions of scientific development of the certain problem are described. It is emphasized that the book publishing sphere is a powerful information system, which is considered from the standpoint of a systematic approach as a set of structures united in a holistic formation, the hallmark of which is the presence of information properties and new integrative qualities. Scientific approaches to the study of problems of access to information in the field of book publishing and legal regulation of the circulation of book information are generalized. The methodological basis of the study is a set of general and special methods and techniques of scientific knowledge.

The information tasks and functions performed by the publishing business are defined, as well as the stages in changing the approaches to determining the essence of the categories "book publishing information" and "book information". It is noted that book information is intangible and can be separated from the book as a medium. The inclusion of book resources in the global information space as a separate sector is justified, which is why the use of legal regulation methods is typical. The legal nature, efficiency and problems of practical application of legal forms and methods that mediate relations in the field of book publishing are studied, the grounds for their application are identified, the functions and limits of intervention of state institutions are determined.

In the conclusions, the author formulates an understanding of the legal regime of providing access to information in the publishing industry. It is stated that the publishing industry is a complex of interrelated industries that combines book publishing, book trade, library and information support of the process of bringing the book from author to reader – that is, it is a complex information system that has a legal form of regulation. It is proved that in the book sphere a wide range of information and legal relations is formed, which are directly dependent on the specifics of this activity, due to which they arise and develop.

Key words: *access to information, information legal relations, book publishing, book information, legal regime of information.*

Проблема правової регламентації книговидавничої діяльності достатньо тривалий час продовжує привертати увагу дослідників – вчених-істориків, документознавців, філологів, поліграфістів та ін. У юридичній площині вивчення правового регулювання книговидавничої діяльності відбувалося переважно у межах цивілістичної доктрини. Окрема увага приділялася історії законодавства про цензуру. Потрібно відзначити, що в юридичній літературі і практиці, що склалася спостерігається недооцінка значення і ролі державного управління книговидавничою діяльністю. В основному роботи в зазначеній галузі присвячені проблемам авторського права або вивчення історичного чи економічного аспекту функціонування видавництв.

Загальнотеоретичним та практичним аспектам розвитку державної політики у книговидавничій сфері та суміжних питань приділялась значна увага у наукових статтях, дисертаціях, монографіях та навчальних посібниках такими авторами, як М. Андрійчук, О. Афанасенко, О. Афонін, О. Бершов, А. Бессараб, Т. Булах, С. Буряк, Т. Верба, Л. Головата, Л. Голоха, Н. Горбенко, Т. Гранчак, Г. Грет, В. Губарець, І. Дерев'янко, Л. Дояр, Ю. Дяченко, М. Женченко, Ю. Заклінська, К. Індутна, К. Казак, Т. Кароєва, О. Карпенко, Т. Ківшар, В. Коноваленко, І. Копистинська, Т. Кузнякова, Н. Кучина, І. Лобузін, М. Люзняк, В. Маркова, Р. Машталір, М. Медведь, Є. Мохнач-Галицька, А. Мураховський, Н. Мурейко, Е. Огар, М. Онищук, Ю. Палеха, І. Піх, І. Погореловська, Т. Приступенко, М. Процик, О. Свінцицька,

М. Сенченко, В. Сеньківський, О. Синєокий, О. Ситник, В. Сошинська, С. Старовойт, Ю. Столяров, Л. Татарінова, В. Теремко, М. Тимошик, В. Ткаченко, Н. Шалашна, К. Шахбазян, Л. Швайка, Г. Швецова-Водка, В. Шпак, Я. Якубенко, Р. Ярошенко та ін.

Утім, сьогодні актуальним є питання щодо механізмів правового регулювання у книговидавничій сфері. Взагалі дослідженням права на інформацію та теоретичним аспектам інформаційного права присвячено праці правознавців М. Алексєєвої, В. Андріанова, І. Арістової, О. Архипова, К. Афанасьєва, О. Баранова, Н. Баранової, М. Башаратьяна, І. Бачило, І. Богданівської, К. Бєлякова, П. Богуцького, В. Брижка, О. Вінника, Н. Грицяка, О. Дзьобаня, М. Дімчогло, Р. Дробожур, Б. Дурняка, І. Забари, О. Збанацької, К. Калюжного, О. Кукаріна, О. Кулініча, Д. Ланде, А. Марущака, А. Нашинець-Наумової, Д. Перова, М. Погорелова, Т. Полякової, Т. Ткачука, Н. Травникова, Н. Уханової, Н. Федосеєвой, В. Хижняк, Н. Ходєєвої, А. Чеботарьової, Ю. Чердинцева, І. Чухлебова, С. Шевердяєва, К. Юдкової, О. Яременко та ін.

Предмет публікації – аналітичне переосмислення методологічних підходів дослідження механізмів щодо правового регулювання інформаційних відносин у книговидавничій сфері.

Мета статті – охарактеризувати правовий режим забезпечення доступу до інформації у книговидавничій сфері.

Як відомо, відносини, що складаються в різних галузях соціальної сфери у процесі реєстрації, збору, передачі, зберігання та обробки інформації, є інформаційними відносинами. Навколо інформації склався особливий тип суспільних відносин у сфері збору, зберігання, доступу та передачі відомостей.

Так, зокрема, у підприємницькій діяльності інформація як особливий об'єкт цивільних прав, отримує юридичне значення при наявності певних ознак: 1) має комерційну цінність; 2) в певних умовах може бути товаром, об'єктом попиту на певному ринку; 3) має нематеріальний характер – навіть, при наявності матеріального носія [37]. Видається можливим виділити три властивості інформації, які знайшли відображення в законодавстві через закріплення понять і ознак, а саме: 1) різноманітність, що розуміється в юриспруденції скоріше як відомості будь-якого характеру і властивості; 2) фіксація – тобто наявність вираження в будь-якій формі в матеріальному світі; 3) наявність зв'язку між інформацією та її споживачем у вигляді такої характеристики, як цінність [1, с. 16].

Право на інформацію в якості похідного від права на свободу думки і слова з'являється в період становлення прав людини, так званого першого покоління. Під впливом об'єктивних чинників суспільного розвитку (загальна глобалізація, впровадження нових інформаційних технологій, Інтернет та ін.) у сучасному розумінні право на інформацію можна віднести до прав останнього четвертого покоління [2]. У той же час можна констатувати, що сьогодні відбувається «цифрова трансформація», яка пов'язана з новими викликами, зумовленими як пандемією коронавіруса, що охопила світ, так і виникненням, зростаючої агресивністю поширення неправдивої («фейкової», недостовірної) інформації, включаючи й правову. Не випадково ця тенденція вже отримала визначення «інфодемія», яка являє собою серйозну загрозу інформаційній безпеці [3, с. 54].

Право на інформацію – це суб'єктивне право людини, що полягає в можливості вільно здійснювати будь-які операції, пов'язані з пошуком, отриманням, виробництвом, розповсюдженням інформації, як правило, без урахування її призначення та змісту [4, с. 3]. Взагалі у сучасній юридичній літературі існує безліч визначень інформації та інформаційних правовідносин, більшість з яких, зважаючи на певну неповноту, досі неможна вважати універсальними [5]. Основним недоліком дефініцій є домінування змістовного підходу без залучення до базової формули опису основних ознак інформації. Спільним у всіх визначеннях інформаційних правовідносин є те, що вони виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з інформацією [6, с. 82]. Книжкова інформація є окремим видом інформації. Разом із цим, досі стосовно поняття «книжкова інформація» серед науковців немає одностайної думки. Інформація має нематеріальний характер і може бути відділена від книги як матері-

ального носія [7, с. 40]. Такий подвійний характер книжкової інформації передбачає використовувати методи правового регулювання інформаційних відносин. У нашому випадку право на інформацію є тим загальним положенням, частиною чого виступають конкретні правові регулятори з приводу забезпечення доступу до інформації у книговидавничій сфері, тобто засади реалізації права на інформацію у галузі суспільного буття. Звідси можна погодитися з тим, що книжкова інформація є унікальним об'єктом правового регулювання, що характеризується наявністю особливого зв'язку з книгою – суб'єктом-носієм, яка виражена у сприйнтті цих відомостей. Якщо цього не відбувається, вона перестане мати своє унікальне значення і не буде відрізнятися від речей, оскільки існує на носії – у вигляді тексту на аркуші паперу у книзі або запису на жорсткому диску тощо [1, с. 15].

Режим доступу до інформації є одним з провідних елементів категорії «правовий режим». Правовий режим визначається як спеціальний порядок правового регулювання, що створює бажаний стан суспільства, а також чітко визначену ступінь сприятливості або несприятливості з метою задоволення інтересів, наявних у суб'єктів права [8, с. 17]. Правовий режим як спеціальний порядок правового регулювання дозволяє забезпечити комплексність впливу за допомогою сукупності охоронних, регулятивних, а також процесуальних і процедурних засобів, що представляють собою особливу поєднання зобов'язування, дозволів, заборон, а також гарантій щодо його дотримання [9].

Встановлення правових режимів як особливих порядків правового регулювання завжди пов'язане з певними умовами, специфічними цілями, переслідуваними законодавцем, тимчасовими і просторовими факторами, що впливають на застосування особливих заходів реагування [10, с. 3]. Це утворює особливу юридичну систему, в який поєднуються зобов'язання, дозволи, заборони, а також гарантії щодо його дотримання [11, с. 18]. Правовий режим є міждисциплінарним, багатозначним і міжгалузевим поняттям. На основі оптимального поєднання юридичних засобів обмежувального або стимулюючого характеру служить суб'єктам суспільних відносин для безперешкодної реалізації ними своїх прав і законних інтересів [10, с. 39].

Правовий режим, будучи самостійним засобом правового впливу, є комплексною юридичною категорією, її сенс криється у встановленні законодавством чіткого порядку правового регулювання певних суспільних відносин (у нашому випадку – інформаційних). Встановлення особливих порядків правового регулювання завжди пов'язане з умовами, специфічними цілями, переслідуваними законодавцем, тимчасовими і просторовими факторами, що впливають на застосування особливих заходів реагування [10].

За загальними правилами режим інформації встановлюється з метою: 1) реалізації права фізичних та юридичних осіб на пошук, отримання, передачу, виробництво та поширення інформації; 2) застосування інформаційних технологій; 3) забезпечення захисту інформації. Правовий режим інформації визначається нормами, що встановлюють: види інформації; право власності на окремі бази даних в інформаційних системах; порядок документування інформації; порядок надання, поширення та захисту інформації, використання інформаційно-телекомунікаційними мережами [12, с. 3-4].

У цілому книговидавнича проблематика постає об'єктом наукових інтересів, таких авторів, як О. Афоніна, Т. Кузнякової, А. Мураховського, М. Сенченка та багатьох інших. Ряд загальних і спеціальних моментів проблематики правового регулювання книговидавничої діяльності знайшов своє відображення в роботах М. Люзняка, О. Маторіної, М. Мачнєва та деяких інших. Існує ряд досліджень істориків, економістів, юристів, присвячених окремим питанням регулювання видавничої діяльності, серед них можна виділити роботи таких вчених, як А. Афанасьєв, І. Баренбаум, В. Васильєв, Л. Гіттіс, А. Ільницький, В. Ленський, В. Соловйов, Л. Тюріна, Є. Шеметова та ін. Предметом дослідження Г. Афзалетдінової стали виняткові правові режими, що отримують особливу значимість і в контексті забезпечення національної безпеки, захисту держави від різного роду зовнішніх і внутрішніх негативних впливів, державного суверенітету, територіальної цілісності країни, забезпечення протидії міжнародному тероризму і т.п. За допомогою використання в процесі правового регулювання

виняткових режимів, що мають як обмежуючий, так і стимулюючий характер на сучасному етапі вирішуються багато завдань, стоять перед суспільством і державою [23, с. 19].

Має сенс відзначити про відсутність єдиного підходу у цьому питанні в силу складності класифікації та впорядкування понять (термінів), якими оперує сучасна книжкова справа і законодавець. У більшості праць термін «книговидання» використовується лише в контексті видавничої діяльності, під якою розуміється процес підготовки і випуску в світ видань будь-якого виду, його продуктом виступають друковані видання (газета, журнал, книга, брошура), призначені для передачі міститься в них інформації.

З розвитком Інтернету як засобу поширення інформації, виникає потреба правового врегулювання відповідних інформаційних відносин. Еволюція інформаційних технологій розширює і сферу поширення інформації, зокрема через електронні ресурси. Так у центрі уваги постають нові об'єкти, саме електронні видання. Електронна книга як основне джерело інформації є предметом детального розгляду в працях В. Теремка, В. Пашкова, Ю. Петяка, Т. Ярошенко, М. Женченко, В. Лисенко, С. Зайцева та ін.

Аналіз наукових праць, які пов'язані з книговиданням, засвідчив, що термін «електронна книга» досі не має єдиного наукового визначення. Утім кожен науковець по-своєму визначає семантичне наповнення цього поняття.

Державні стандарти не розмежовують терміни «електронне видання» та «електронна книга» (ДСТУ 7157). Так, під «е-книгою» розуміється гіпертекст, що дозволяє за допомогою технологій мультимедіа представити інформацію в її цілісності. Носіями даних в електронних книгах є магнітні стрічки, магнітооптичні, оптичні диски, які мають високу щільність запису і дозволяють безконтактно зчитувати інформацію. Зрозуміло, що нормативні положення, які застосовувалися до друкованих видань, не можна просто перенести на мережу Інтернет [14]. З початку 2000-х років європейські видавництва все частіше поповнюють свій портфель правами на публікацію в цифровому вигляді і за погодженням з авторами випускають електронні версії книг. Починаючи з 2010 р. випуск друкованого видання супроводжується виходом його цифрової версії – електронної книги – а оцифрування всього книжкового асортименту провідних світових видавництв практично завершено.

Наука – це система об'єктивних знань, спрямованих на вироблення теоретичного обґрунтування явищ, які відбуваються в усіх сферах людського життя. Двигуном розвитку будь-якої науки, та важливою формою її існування є наукове дослідження. Тобто для того, щоб отримувати концептуально нові знання треба вміти користуватися певним набором правил, а також бути здатним аналізувати данні отримані в результаті спостережень і досліджень. Весь комплекс таких методів, прийомів та принципів лежить в основі вчення про організацію наукової діяльності й утворює методологію [15, с. 139]. Основи міждисциплінарних досліджень книговидавничої сфери базуються на методології синергетичної парадигми. Це стосується і питань методології юридичної науки, які навіть на сучасному етапі розвитку не мають єдиного розуміння змісту і залишаються предметом наукової дискусії.

В основі будь-якої методологічної роботи лежить послідовна система дій, яка завжди починається з вибору метода вирішення виявленої проблеми. Далі треба дотримуватися обраної лінії дослідження, враховуючи певні обмеження і орієнтири. Отриманий результат повинен бути науково доведений та обґрунтований, та обов'язково мати практичне застосування. Природа методологічного процесу полягає в визначенні та систематизації знань про особливості, що притаманні предмету дослідження, та визнають його як системне, випадкове або типове явище [15, с. 137].

Проблеми методології досліджень забезпечення права на інформацію як основи нормативної регуляції доступу до інформації у книговидавничій сфері, посідають на одне з найактуальніших місць. Принцип системного методу дослідження правового забезпечення видавничої діяльності та правових механізмів циркулювання книжкової інформації полягає в тому, що він направляє дослідження на розглядання інформаційних відносин у книговидавничій сфері як єдиного і неподільного елемента. Такий підхід дозволяє розкрити весь спектр існуючих механізмів, які забезпечують роботу предмета дослідження, та встановити

зв'язок між його складовими елементами [15, с. 139]. Важливою функцією синергетики у представленому дослідженні є визначення правил організації та створення упорядкованості всіх елементів, з яких складаються інформаційні відносини у книговидавничій сфері. Для синергетики також властивий новий підхід в дослідженні єдиного цілого та його структурних частин. Гіпотеза про те, що цілий об'єкт (інформаційні відносини у книговидавничій сфері) набагато складніший ніж його частина (книжкова інформація) дозволяє визначити його властивості через вивчення більш простого окремого елемента. Суть методу аналізу та синтезу полягає у поділі цілого об'єкта на складові, з метою їх подальшого вивчення. До структурних частин віднеено, як матеріальні елементи, так і нематеріальні характерні ознаки, індивідуальні властивості, зв'язки, тощо [16, с. 69].

Робота над дослідженням переважно спиралася на методи дослідження, що використовуються в юридичних науках, зокрема порівняльно-правовий і формально-юридичний методи. Крім того, з огляду на міждисциплінарний характер дослідження, в ньому застосовувалися спеціальні документознавчі, книгознавчі та бібліотекознавчі методи, спрямовані на аналіз відповідного законодавства. Одним з методологічних засад комплексного дослідження правового регулювання інформаційних відносин у книговидавничій сфері став інтеграційний метод. Метод класифікаційного аналізу застосовувався при визначенні аспектів характеристики каналів комунікації і для розробки їх класифікації. Методи порівняння, узагальнення, систематизації використовувалися для оцінки рівня теоретичної розробленості поставленої проблеми, при осмисленні правових аспектів з досвіду роботи видавництв і бібліотек, а також виявленні основних напрямків їх розвитку. Структурно-функціональний метод, заснований на виділенні в цілісній системі її структури – сукупності стійких відносин і взаємозв'язків між елементами та їх функціями, – використовувався при співвіднесенні характеристик традиційної друкованої книги, з одного боку, і мультимедійного контенту – з іншого, з урахуванням перспективи їх синтезу у виданнях з доповненою реальністю (augmented reality books, AR books), мультимедійних книжках (інтерактивних книжках і книжкових додатках, interactive ebooks/applications), виданнях з анімованими обкладинками і т.п. Вирішенню завдань дослідження сприяв аналіз фактичного матеріалу, зібраний на основі емпіричних методів: аналізу документного потоку і моделювання для розробки моделі інформаційно-правової стратегії.

Основним об'єктом інформаційних правовідносин у книговидавничій сфері є не тільки книжкова інформація, а й бібліотечна інформація. Під бібліотечної інформацією пропонують розуміти сукупність документованих відомостей, які є об'єктом збирання, зберігання, створення (перетворення) і надання (поширення) в процесі здійснення бібліотечно-інформаційної діяльності, а також відомостей про бібліотеку та/або документованої бібліотечної інформації [17, с. 18]. Під книжковою інформацією у спрощеному вигляді розуміється дані, що містяться у певній книзі, а терміни «книговидавнича інформація» та «бібліотечна інформація» змістовно носять переважно службовий характер (включаючи бібліографічні описи і т.п.), а звідси мають перебувати у статусі інформаційних ресурсів з обмеженим доступом [18]. Важливим є визначення двох основних форм зберігання бібліотечної інформації: система зберігання інформації у традиційній і полідокументній (гібридній) бібліотеці і система зберігання інформації в електронній бібліотеці.

Оскільки медіакомунікації є міжгалузевим явищем комунікації, що знаходиться на межі масового й міжособистісного спілкування, книжкова комунікація як одна з форм передачі інформації опирається на специфічні засоби передавання інформації. І цими засобами є книги. Книговидавнича сфера є однією з головних складових метасистеми медійних комунікацій, що з метою задоволення потреб у книжковій інформації динамічно функціонує в межах певної організаційної структури. У цій формулі книга постає не лише засобом культури і товаром, а й джерелом максимально достовірної інформації [19]. В. Марковою докладно розкрито еволюцію наукових поглядів на книжкову комунікацію, зокрема – у дисциплінах документно-комунікативного циклу [20]. Отже, книжкова комунікація – це один з важливих засобів взаємодії з глобальним інформаційним простором.

Книга є документом, який являє собою складний комплекс з декількох рівнів, кожен з яких несе в собі певну кількість інформації в певному аспекті й певній кількості. Книги вимагають для запису й відтворення інформації обов'язкового використання технічних засобів та особливих способів документування, тобто фіксації інформації. Друк книги як відтворення вмісту документа на твердих матеріальних носіях (папері, пластику, тканини та ін.) являє собою дуже важливу для людини технологію збереження, передачі і копіювання інформації. Технології процесу друку книг постійно еволюціонують в напрямку отримання «твердої» копії створюваного документа, яка буде максимально близька до зображення документа будь-якого типу складності в вікні редагування. При створенні книги як електронного документа для його подальшого друку (публікації) часто орієнтуються на такі важливі вимоги як сумісність, простоту і структурованість.

Важливою характеристикою книгообігу, яка безпосередньо впливає на ступінь інформаційного захисту, є маршрут руху, який включає всі інстанції на шляху руху книги від створення чернетки (або від отримання) до виходу в світ, і час, що витрачається на проходження документів по цьому маршруту.

Тож однією з характерних ознак є циклічність життєвого циклу книжкової інформації. На життєвий цикл книги впливають назва, автори, виконавці, інформаційний контент, матеріальне втілення на носієві, візуальні компоненти упаковок, засоби виробництва носіїв, інформаційно-кодові позначення, технологічні засоби захисту від несанкціонованого копіювання, можливості зміни форматів, територія розповсюдження, вартість, наклад, особливості розповсюдження, використання та зберігання.

Циклічність життєвого циклу книжкової інформації підтверджується співіснуванням друкованого та електронного видань, що тепер стало нормою життя книжкового комунікаційного простору, причому електронне видання зазвичай в точності відповідає друкованому. Правові засади щодо функціонування інтерактивних електронних книг системно поки що не вироблено. Видавництва вже мають практику роботи з різними каналами дистрибуції та збуту, а також розробили формати, які підходять для нових пристроїв, тому дохід від електронних видань буде зростати, так само як і попит на них з боку зарубіжних видавців [21, с. 10-11]. Активно розвиваються нові платформи і агрегатори: вже сьогодні існують пристрої з інтерактивними функціями, повністю міняють уявлення про читання книг. На даний момент однією з основних інновацій у видавничій справі вважається блокчейн.

Цифровий простір та кібер-фізичні системи визначають нові виклики для інституту інтелектуальної власності.Як показує практика в умовах самоізоляції, такий вид інформації, як електронна книга виявилася особливо затребуваним джерелом в умовах самоізоляції і в тому рахунку з активним поширенням недостовірної інформації. Спостерігається зростання кількості електронних видань, що відкриває все нові і нові можливості використання мультимедійного контенту. Це, в свою чергу, супроводжується гармонізацією правових, технічних і фінансових умов ліцензійних договорів на глобальному книжковому ринку. У майбутньому успіх книговидавця буде залежати від того, наскільки гнучко він буде підходити до вибору формату видання в залежності від цільової аудиторії, її життєвих ситуацій, потреб і запитів: він може опублікувати твір тільки в друкованій або тільки в цифровий версії, випустити на ринок обидва варіанти одночасно, додати додаткові альтернативи або запропонувати щось особливе.

Висновки

Отже, книга є особливим документом, який у свою чергу включено до комунікаційної системи. Книга як носій інформації і духовного знання є інструментом, що формує середовище і загальний фон соціальної комунікації. З одного боку, книга – це продукт виробництва, якому притаманні усі його характеристики. З іншого боку, книга відноситься до духовної сфери.

Книговидання є галуззю виробництва з притаманною їй специфікою, яка диктує, з одного боку, правові засади власне промислового виробництва, а з іншого – нормативну базу інформаційного процесу.

Книговидавнича діяльність у широкому розумінні є потужною інформаційною субсистемою, а точніше – видом інформаційної діяльності та особливою комунікаційною системою. І хоча поняття видавничої системи ще не набуло стійкого, тим більше, категоріального характеру, воно нерідко використовується для позначення соціального інституту, певної форми суспільної діяльності (як синонім «видавнича справа» та «організація видавничої справи»), склепіння установ, що регулюють видавничу практику.

Таким чином, існують усі підстави прогнозувати, що зовсім скоро з'являться нові мультимедійні та електронні формати публікацій, а необхідність робити твір доступним для читачів не зникне, тому правові умови книговидавничої діяльності неминуче зазнають суттєвих змін. У такій ситуації налагодити інформаційно-правові механізми книговидавничої діяльності (створення, виготовлення, розповсюдження) та виробити ефективні правові засоби доступу до інформації (споживання електронних книжкових видань), а також забезпечити правові гарантії зберігання зазначених джерел інформації є важливим державним завданням для реалізації конституційних прав громадян.

Список використаних джерел:

1. Яковлева И. А. Информация с ограниченным доступом в предпринимательской деятельности: правовой аспект : дисс. … канд. юрид. наук (12.00.03) / МГЮА. М., 2014. 204 с.

2. Пашнина Т. В. Правовое обеспечение доступа к информации в библиотечной сфере : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.13). Москва : ИГП РАН, 2020. 25 с.

3. Полякова Т. А. Влияние цифровой трансформации на развитие информационного права: тенденции, проблемы, перспективы. *Мониторинг правоприменения*. 2020. № 2. С. 53-58.

4. Дімчогло М. І. Консолідація інформаційного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.07). К., 2012. 18 с.

5. Яременко О. І. Сучасне праворозуміння відносин в інформаційній сфері та методологія їх систематизації. *Інформація і право.* 2017. № 4. С. 30-41.

6. Перов Д. О., Климентьев О. П. Зміст та структура інформаційних правовідносин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету: Серія «Юриспруденція»*. 2013. № 6–3, Том 1. С. 81-84.

7. Чубукова С. Г., Элькин В. Д. Основы правовой информатики: учебное пособие / под ред. М. М. Рассолова. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2007. 287 с.

8. Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики. *Правоведение*. 1996. № 1. С. 16-19.

9. Кулініч О. О. Інформація з обмеженим доступом як об’єкт цивільних прав: автореф. дис. … канд. юрид. наук (12.00.03) / НДІ приватного права і підприємництва Академії правових наук України. Київ, 2006. 21 с.

10. Лиманская А. П. Специальные правовые режимы : общетеоретический анализ : дис. ... канд. юрид. наук (12.00.01). Ростов-на-Дону, 2014. 186 с.

11. Терещенко Л. К. Правовой режим информации: дис. ... докт. юрид. наук (12.00.14) / Ин-т законод-тва и сравн. правоведения. М., 2011. 415 с.

12. Попова Н. Н. К вопросу о правовом режиме информации. *Современный юрист*. 2015. № 2. С. 3-4.

13. Афзалетдинова Г. Х. Исключительные режимы в российском праве : автореф. дис. … канд. юрид. наук (12.00.01) / МГЮА. М., 2016. 29 с.

14. Ярошенко Р. Формування розвитку сучасної видавничої організації: базисні стратегії. *Вісник Книжкової палати*. 2017. № 4. С. 17-20.

15. Ходєєва Н. В. Методологія дослідження права на інформацію про стан свого здоров’я. *Форум права: електронне наукове фахове видання*. 2017. № 2. С. 136–143. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_2_23.pdf.

16. Крушельницька О. В. Методологія та організація наукового дослідження: навчальний посібник. К. : Кондор, 2006. 206 с.

17. Пашнина Т. В. Правовое обеспечение доступа к информации в библиотечной сфере : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.13). Москва : ИГП РАН, 2020. 25 с.

18. Синеокий О. В. Социокоммуникационная характеристика служебных и сервисных фонодокументов: сущность, типология, функции, правовой режим. *Административное право и практика администрирования*. 2017. № 4. С. 50-72.

19. Огар Е. І. Новітня українська дитяча книга: соціокультурний, комунікативний та видавничий виміри : автореф. дис. ... д-ра наук із соц. комунікацій : 27.00.01 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2013. 32 с.

20. Маркова В. А. Еволюція наукових поглядів на книжкову комунікацію в дисциплінах документно-комунікативного циклу. *Вісник Харківської державної академії культури : зб. наук. праць*. Х. : ХДАК, 2014. Вип. 42. С. 205-214.

21. Хардт Х. Приобретение, защита и продажа прав на издательские проекты. Краткое руководство для издателей / перевод с англ. Н. Андреев. Изд-во : Ad Marginem Press, 2019. 144 с.

ЄРМАК О. О.,
кандидат економічних наук

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.8

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Статтю присвячено дослідженню структури адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу.

Визначено, що державна служба в системі правоохоронних органів опосередковує специфіку структури правового статусу державного службовця.

Звернуто увагу, що правовий статус – це загальна, комплексно-універсальна, різноаспектна, цілісна категорія, що має чітку структуру та визначає принципи взаємодії між суб'єктами суспільних відносин, а також місце кожного в існуючій системі правових відносин.

Доведено можливість тлумачення правового статусу державного службовця правоохоронних органів з позиції широкого та вузького підходу. У першому випадку, йдеться про сукупність прав й обов'язків будь-якої особи, що набуває статусу державного службовця. За другого підходу, правовий статус державного службовця правоохоронного органу обмежується сукупністю підстав, типу: категорії посади державної служби, яку займає державний службовець.

Наголошено, що особливості правової природи адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу мають прояв у структурі адміністративно-правового статусу.

Запропоновано до структури адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу віднести такі елементи: 1) адміністративна правосуб'єктність; 2) права; 3) обов'язки; 4) система гарантій.

Зазначено, що адміністративна правосуб'єктність визначає ті юридично значущі характеристики, які перетворюють особу на носія того чи іншого статусу та включає адміністративній правоздатність, дієздатність та деліктоздатність.

Запропоновано розглядати права як елемент адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу в розумінні гарантованих адміністративно-правовими нормами меж можливої або дозволеної поведінки особи, що встановлюється для забезпечення публічного інтересу та виконання визначених функцій державного органу.

Доведено, що обов'язки як елемент адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу є встановленою адміністративно-правовою нормою міра належної та необхідної поведінки державного службовця під час проходження ним служби.

Визначено, що гарантії як елементу адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу є сукупністю заходів, що забезпечують реалізацію та захист прав, свобод та обов'язків державного службовця, яких пов'язано з проходженням особою служби в правоохоронному органі.

Ключові слова: *державний службовець, правоохоронний орган, адміністративно-правовий статус, державна служба, гарантії, права, обов'язки.*

Yermak O. O. Structure of the administrative and legal status of a civil servant of a law enforcement agency

The article is devoted to the study of the structure of the administrative фтв legal status of a civil servant of a law enforcement agency. It is determined that civil service in the system of law enforcement agencies mediates the specifics of the structure of the legal status of a civil servant.

The author notes that the legal status is a general, integrated, multifaceted, holistic category that has a clear structure and defines the principles of interaction between the subjects of public relations, as well as one's position in the existing system of legal relations.

The possibility of interpreting the legal status of a civil servant of law enforcement bodies from the standpoint of a broad and narrow approach is proved. In the first case, it is about a set of the rights and responsibilities of any person who acquires the status of a civil servant. According to the second approach, the legal status of a civil servant of a law enforcement agencyis limited to a set of grounds, as follows: the category of civil service position held by a civil servant.

It is emphasized that the peculiarities of the legal nature of the administrative and legal status of a civil servant of a law enforcement agency are manifested in the structure of the relevant status.

The author proposes to include the following elements into the structure of the administrative and legal status of a civil servant of a law enforcement agency: 1) administrative judicial personality; 2) rights; 3) responsibilities; 4) a system of guarantees.

It is stated that administrative judicial personality defines those legally significant characteristics that turn a person into the owner of a particular status and comprises administrative capacity, legal capacity and tort.

The scientist puts forward the option to consider the rights as an element of the administrative and legal status of a civil servant of a law enforcement agency in the sense of the limits of possible or permissible behavior of a person guaranteed by administrative rules to ensure the public interest and perform certain functions of a state body.

The article substantiates that the duties as an element of the administrative and legal status of a civil servant of a law enforcement agency are an established administrative and legal norm, a measure of proper and necessary behavior of a civil servant during his or her service.

It is determined that guarantees as an element of the administrative and legal status of a civil servant of a law enforcement agency are a set of measures to ensure the implementation and protection of the rights, freedoms and responsibilities of a civil servant associated with a person's service in a law enforcement agency.

Key words: *civil servant, law enforcement agency, administrative and legal status, civil service, guarantees, rights, responsibilities.*

Актуальність теми дослідження. Державна служба в системі правоохоронних органів опосередковує специфіку структури правового статусу державного службовця. Станом на теперішній час, єдиного нормативно-правового акту, яким встановлено засади державної служби в правоохоронних органах не прийнято. Відповідно, на державного службовця, який проходить службу в правоохоронному органі поширюються загальні положення Закону України «Про державну службу» та положення спеціального законодавства, якими деталізовано окремі елементи його правового статусу, наприклад, право на носіння зброї чи гарантії на отримання державного захисту. Безперечно, означене потребує переосмислення структури правового статусу державного службовця в системі правоохоронних органів.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням питань, пов'язаних із адміністративно-правовим статусом окремих суб'єктів адміністративного права займалися такі науковці, як В. Б. Авер'янов, А. М. Авторгов, Н. О. Армаш, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Т. О. Гуржій, С.Д.Гусарєв, Є.В. Додін, Д. С. Каблов, С. Ф. Константінов, Л. В. Крупнова, У. І. Ляхович, А.В. Панчишин та інші.

Однак, з урахуванням постійних реорганізаційних процесів та в умовах оновлення національного законодавства, аналіз структурних елементів адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу викликає потребу у додаткових дослідженнях.

Постановка завдання (формулювання цілей статті). Метою статті є дослідження структури адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу, характеристиці його складових.

Виклад основного матеріалу. Проблематика детермінації правового статусу є невід'ємним елементом теоретико-правової характеристики правового статусу державного службовця правоохоронних органів та відображає зміст державної служби у цілому, з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері реформування державної служби в системі правоохоронних органів.

Загалом, за допомогою застосування категорії «правовий статус» можливим є визначення співвідношення особи та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої поведінки, його становище щодо інших суб'єктів права, і залежно від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктові, у праві відбивається повнота правового становища особи, її певна уніфікація або обмеження. По суті, правовий статус – це загальна, комплексно-універсальна, різноаспектна, цілісна категорія, що має чітку структуру та визначає принципи взаємодії між суб'єктами суспільних відносин, а також місце кожного в існуючій системі правових відносин. Із цього визначення можна виокремити такі риси, що характеризують термін «правовий статус»: чітка структурованість цієї категорії; глобальність та універсальність; обумовленість взаємозв'язку між суб'єктами суспільних відносин і визначення місця кожного суб'єкта у системі права [1, с. 95].

Правовий статус державного службовця правоохоронних органів можливо тлумачити з позиції широкого та вузького підходу. У першому випадку, йдеться про сукупність прав й обов'язків будь-якої особи, що набуває статусу державного службовця. За другого підходу, правовий статус державного службовця правоохоронного органу обмежується сукупністю підстав, типу:

категорії посади державної служби, яку займає державний службовець (правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «Б», правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «В») [2];

вид правоохоронного органу, в якому особа проходить державну службу (наприклад, митні органи, податкові органи, органи прокуратури, органи внутрішніх справ; Збройні Сили України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України і т.д.).

Особливості правової природи адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу мають прояв у структурі адміністративно-правового статусу. Узагальнюючи висновки теоретиків права до структури адміністративно-правового статусу [3, с. 41; 4, с. 481], та пристосувавши їх до статусної специфіки державного службовця, до структури адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу можна віднести такі елементи: 1) адміністративна правосуб'єктність; 2) права; 3) обов'язки; 4) система гарантій.

Адміністративна правосуб'єктність визначає ті юридично значущі характеристики, які перетворюють особу на носія того чи іншого статусу та включає адміністративній правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. Відповідно, адміністративною правосуб'єктністю державного службовця володіє лише та особа, яка відповідає визначеним загальним вимогам (наприклад, досягнення особою повноліття, наявність громадянства України,

вільне володіння державною мовою, присвоєння відповідного ступеня вищої освіти залежно від категорії посади державної служби, яку займає державний службовець та спеціальним вимогам [2]) та спеціальним вимогам, що висуваються до осіб, які претендують на зайняття посади в правоохоронному органі (наприклад, належний стан здоров'я, відповідний рівень фізичної підготовки, наявність стажу роботи, наявність досвіду роботи на певних посадах, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи і т.д.).

Щодо прав як елементу адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу, то під ними розуміються гарантовані адміністративно-правовою нормою межі можливої або дозволеної поведінки особи, що встановлюється для забезпечення публічного інтересу та виконання визначених функцій державного органу. Права державного службовця правоохоронного органу конкретизуються через надані їм правомочності.

Можливо виокремити загальні права, яких набуває будь-який державний службовець (наприклад, право на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; право на оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу державного службовця; право на відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків і т.д.) та спеціальні права, яких опосередковано специфікою служби в правоохоронному органі (наприклад, право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом; право на безперешкодне ознайомлення з документами про функціонування підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності; право на проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри; право на носіння зброї; право на застосування заходів державного захисту і т.д.). У своїй сукупності загальні та спеціальні права утворюють єдиний елемент адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу.

Обов'язки як елемент адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу – це встановлена адміністративно-правовою нормою міра належної та необхідної поведінки державного службовця під час проходження ним служби. Обов'язки державного службовця правоохоронного органу доцільно класифікувати на загальні та спеціальні в залежності від державного органу, де особа проходить службу. При цьому, загальні обов'язки закріплено ст. 8 Закону України «Про державну службу». До них належать: обов'язок дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України; обов'язок дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; обов'язок поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; обов'язок з повагою ставитися до державних символів України; обов'язок використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; обов'язок забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів тощо [2]. Перелік спеціальних обов'язків державного службовця правоохоронного органу закріплено у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах, а також дисциплінарних статутах (за наявності).

Гарантії як елементу адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу є сукупністю заходів, що забезпечують реалізацію та захист прав, свобод та обов'язків державного службовця, яких пов'язано з проходженням особою служби в правоохоронному органі. До таких заходів доцільно віднести: економічні заходи, політичні заходи, соціальні заходи та юридичні засоби. Найбільш повно специфіку гарантії державного службовця правоохоронного органу відображено у наявності у нього права на держав-

ний захист, умови якого визначено Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [5].

Висновки. Підсумовуючи, приходимо до висновку, що структура адміністративно-правового статусу державного службовця правоохоронного органу опосередкована специфікою його служби та функціональним призначенням правоохоронних органів. Доцільним є подальше дослідження правосуб'єктності, прав, обов'язків та гарантії як окремих елементів характеристики державного службовця правоохоронного органу.

Список використаних джерел:

1. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. Ст. 95–98.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text.
3. Гусарєв С.Д. Теоретичні аспекти забезпечення правового статусу особистості в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України*. 2000. № 1. Ст. 39–44.
4. Теория права и государства: учеб. под ред. В.В. Лазарева. М: Изд-во БЕК, 2001. 520 с.
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. URL: http://zakon3.rada. gov.ua/laws/show/3781-12.

КАПИНОС О. В.,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
*(Запорізький національний
університет)*

УДК 342.98
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.9

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО: ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У статті здійснено комплексний аналіз інституційно-правових аспектів адміністративного судочинства. Зазначено, що адміністративна юстиція по суті своїй є судовим захистом прав, свобод і охоронюваних законом інтересів громадян і їх об'єднань від неправомірних дій і рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних і муніципальних службовців. Визначено, що проведені дослідження та аналіз зарубіжного досвіду свідчать, що адміністративна юстиція – це перш за все спосіб захисту прав і свобод громадян від адміністративного свавілля, здійснюваний за допомогою судових засобів. Наголошено, що недосконале адміністративне судочинство на сучасному етапі є проблемою, від вирішення якої залежить, наскільки ефективним буде судовий захист у сфері публічно-правових відносин, тому потрібне глибоке осмислення багатьох аспектів цієї проблеми і одним з перших теоретичних питань в даній площині є визначення адміністративного судочинства як правового інституту. Доведено, що в основі виділення адміністративного судочинства в самостійну форму судочинства закладені властиві йому ознаки, такі як наявність особливого предмета судової діяльності (суд діє не тільки як орган із захисту порушених прав, а й як орган судового контролю за діями державних органів), нерівність сторін і обов'язок суду вжити заходів до «вирівнювання» їх становища, розподіл тягаря доведення, наслідки законної сили судового рішення тощо. Обґрунтовано, що мета і значення адміністративного судочинство розкривається через поняття «наслідки вирішення спору та розгляду справи про адміністративне правопорушення», у особливостях наслідків правонаступництва, здійснюваних адміністративним позовом, тобто у скасуванні незаконного розпорядження і виражається його специфіка, а мета адміністративного судочинства – це винесення законного, обґрунтованого рішення по адміністративній справі. Зроблено висновок, що доступність правосуддя, як і його ефективність, повинні бути забезпечені належною законодавчою базою, це означає, що необхідно мати відповідаюче потребам суспільних відносин внутрішньо узгоджене процесуальне і пов'язане з ним матеріальне законодавство, як об'єктивні передумови доступності та ефективності правосуддя. Що ж стосується суб'єктивних передумов, то ними визнано наявність кваліфікованих виконавців, не тільки суддів і державних виконавців, але всіх інших працівників судів і державної виконавчої служби. Принцип доступності визначено основним принципом адміністративного судочинства, сутність якого полягає у вільному доступі громадян до правосуддя в адміністративних справах і можливості користуватися всіма процесуальними засобами передбаченими адміністративно-процесуальним законодавством. Зазначено, що доступність і ефективність правосуддя є взаємопов'язаними, але не тотожними поняттями.

Ключові слова: *адміністративне право, адміністративне законодавство, адміністративне судочинство, публічне адміністрування, адміністративний процес, правовий механізм, адміністративна юстиція.*

Kapynos O. V. Administrative proceedings: institutional and legal aspects

The article provides a comprehensive analysis of the institutional and legal aspects of administrative proceedings. It is noted that administrative justice is essentially a judicial protection of the rights, freedoms and legally protected interests of citizens and their associations from illegal actions and decisions of executive authorities, local self-government bodies, state and Municipal Employees. It is determined that the conducted research and analysis of foreign experience show that administrative justice is primarily a way to protect the rights and freedoms of citizens from administrative arbitrariness, carried out through judicial means. It is noted that imperfect administrative proceedings at the present stage are a problem, the solution of which depends on how effective judicial protection will be in the field of Public Law relations, so a deep understanding of many aspects of this problem is required and one of the first theoretical issues in this plane is the definition of administrative proceedings as a legal institution. It is proved that the basis for separating administrative proceedings into an independent form of legal proceedings is based on its inherent features, such as the presence of a special subject of judicial activity (the court acts not only as a body for the protection of violated rights, but also as a body for judicial control over the actions of state bodies), inequality of the parties and the duty of the court to take measures to "equalize" their situation, the distribution of the burden of proof, the consequences of the legal force of a court decision, etc. It is justified that the purpose and significance of administrative proceedings are revealed through the concept of "consequences of resolving a dispute and considering a case of an administrative offense", in the specifics of the consequences of succession carried out by an administrative claim, that is, in the cancellation of an illegal order and its specifics are expressed, and the purpose of administrative proceedings is to make a legitimate, justified decision on an administrative case. It is concluded that the accessibility of justice, as well as its effectiveness, must be provided with an appropriate legislative framework, which means that it is necessary to have internally coordinated procedural and related material legislation that meets the needs of public relations, as objective prerequisites for the accessibility and effectiveness of Justice. As for subjective prerequisites, they recognize the presence of qualified performers, not only judges and state performers, but all other employees of courts and the state executive service. The principle of accessibility is defined by the main principle of administrative proceedings, the essence of which is the free access of citizens to justice in administrative cases and the ability to use all the procedural means provided for by Administrative Procedure legislation. It is noted that the accessibility and effectiveness of justice are interrelated, but not identical concepts.

Key words: *administrative law, administrative legislation, administrative proceedings, public administration, administrative process, legal mechanism, administrative justice.*

Постановка проблеми. Судова влада в Україні здійснюється шляхом конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального судочинства. Контроль за законністю дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб (адміністративне судочинство) донині потребує удосконалення відповідно до провідних світових зразків в ракурсі організаційного забезпечення, процесуальних форм вирішення справ, юрисдикційних повноважень, оптимальної структури та відповідної законодавчої основи.

Актуальність теоретико-правового дослідження адміністративного судочинства зумовлена необхідністю модернізації адміністративно-процесуального законодавства та визначення в ньому місця норм, що регулюють відносини органів виконавчої влади та громадян, пов’язані з вирішенням адміністративно-правових конфліктів.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблемі теоретико-правового дослідження адміністративного судочинства приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед вчених-юристів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, М. Бурбики, М. Гаврильців, І. Голосніченка, М. Ковалів, О. Миколенка, О. Пасенюка, О. Панченка, І. Стахури. Окремі аспекти адміністративного судочинства вивчали: С. Боднар, М. Віхляєв, І. Завальнюк, О. Ільницький, Я. Синицька, М. Цуркан.

Враховуючи динамічність адміністративного законодавства, а також досить швидкі темпи розвитку та реформування адміністративного судочинства, 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 адміністративним судочинством, на основі новітніх теоретико-правових засад.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є комплексний аналіз інституційно-правових аспектів адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. В останні роки в Україні посилилася увага до проблеми адміністративної юстиції, яка має багатоаспектний характер як матеріального, так і процесуального плану. Опубліковані численні монографії, статті, захищені дисертації з цієї проблематики. Однак слід зазначити, що питання про поняття «адміністративна юстиція» досі залишається дискусійним. Немає ясності в самій концепції адміністративного правосуддя, у співвідношенні його з конституційним поняттям «адміністративне судочинство» і традиційно використовуваними поняттями «адміністративна юстиція», «адміністративний процес».

Не вирішує проблеми автоматичне перенесення однієї з існуючих у світі моделей, оскільки ясно, що будь-який створюваний правовий інститут повинен вписатися в уже діючу правову систему.

Проведений аналіз показує, що українські вчені по-різному розуміють такі правові явища, як адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, адміністративний процес.

О. Бандурка та М. Тіщенко фактично ототожнюють ці поняття. Але, на думку М. Тіщенка, адміністративна юстиція є складовою частиною адміністративного процесу, а О. Бандурка вважає, що варто замінити термін «адміністративна юстиція» на поняття «адміністративне судочинство (правосуддя)», а під поняттям «адміністративної юстиції» розуміти «особливий вид правосуддя, метою якого є здійснення розгляду скарг громадян, їхніх об'єднань, інших фізичних і юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування (адміністративних органів), їх посадових і службових осіб, які завдають позивачам матеріальних чи (та) моральних збитків» [2]. Існують і інші точки зору.

Адміністративна юстиція по суті своїй є судовим захистом прав, свобод і охоронюваних законом інтересів громадян і їх об'єднань від неправомірних дій і рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних і муніципальних службовців. Проведені дослідження та аналіз зарубіжного досвіду свідчать, що адміністративна юстиція – це перш за все спосіб захисту прав і свобод громадян від адміністративного свавілля, здійснюваний за допомогою судових засобів.

Слід підтримати думку О. Миколенка, що адміністративне судочинство є процесуальною формою адміністративної юстиції, з тією умовою, що юстиція здійснюється судовими органами [7].

Адміністративне судочинство на сучасному етапі є проблемою, від вирішення якої залежить, наскільки ефективним буде судовий захист у сфері публічно-правових відносин. Тому потрібне глибоке осмислення багатьох аспектів цієї проблеми. Одним з перших теоретичних питань є визначення адміністративного судочинства як правового інституту.

Відомо, що галузь права підрозділяється на правові інститути, – відокремлені комплекси правових норм, які регулюють суспільні відносини конкретного виду. Правовий інститут (англ. legal institute) є сукупністю норм права, що регулюють певну групу взає-

мопов'язаних суспільних відносин. Правові інститути є своєрідними спільнотами, групами юридичних норм всередині галузей права.

У будь-якій галузі права можна виділити безліч інститутів. Юридичним критерієм відокремлення тієї чи іншої сукупності норм в конкретний правовий інститут являються три ознаки:

– юридична єдність правових норм (єдність положень, принципів, понять, режиму правового регулювання);

– повнота регулювання певної сукупності суспільних відносин;

– відокремлення норм права, що утворюють правовий інститут, у розділах,

підрозділах, частинах та інших структурних одиницях нормативно-правових актів.

Зміст правового інституту виражається в певній групі понять, термінів, конструкцій. Норми, що становлять інститут, тісно пов'язані і взаємодіють, доповнюючи одна одну. Адміністративне право, за аналогією з іншими галузями права, являє собою систему, яка складається з окремих адміністративно-правових норм та інститутів, тісно взаємопов'язаних між собою.

Норми адміністративного права за конкретним змістом регульованих ними суспільних відносин поділяються на норми:

– регулюючі управлінські відносини загального характеру, тобто загальні для всього адміністрування, вони складають загальну частину;

– норми, що регулюють суспільні відносини в тій чи іншій сфері або галузі управління, вони складають особливу частину;

– норми, що регулюють суспільні відносини у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності, що становлять третю частину.

Автор в якості адміністративно-юрисдикційної діяльності розглядає лише провадження про адміністративні правопорушення, тобто норми, які врегульовані Кодексом про адміністративні правопорушення (КпАП) України. Дана точка зору включає не весь перелік відносин, які входять в сферу регулювання адміністративного права. Останнім часом вчені, і ми з цим згодні, все більше займаються проблемою розвитку адміністративного процесуального законодавства, яке не обмежується провадженням у справах про адміністративні правопорушення [5].

Розглядаючи інститут «адміністративного судочинства» не можна обійти питання, що стосуються поняття «адміністративного процесу», а також співвідношення зазначених інститутів. До теперішнього часу вчені-правознавці по-різному визначають поняття «адміністративний процес». Слід погодитися з точкою зору тих вчених, які вважають, що поняття адміністративний процес необхідно розглядати в широкому і у вузькому сенсі слова.

Адміністративний процес у широкому сенсі є сукупністю послідовних дій, врегульованих правовою нормою, що забезпечують певний порядок діяльності органу (посадової особи) виконавчої влади щодо застосування та реалізації адміністративно-правових норм. Даний процес можна охарактеризувати як адміністративно-процедурний і відповідну функцію як правозастосовну.

Адміністративний процес у вузькому сенсі – врегульована законом адміністративно-процесуальна діяльність суб'єкта адміністративної юрисдикції щодо застосування норм матеріального права при вирішенні адміністративно-правового спору або при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Такого роду процес можна вважати адміністративно-юрисдикційним, а відповідну функцію – правоохоронною. Залежно від характеру і змісту, регульованих нормами матеріального адміністративного права відносин, в адміністративно-юрисдикційному процесі, можна виділити наступні види проваджень:

за скаргами;

у справах про адміністративні правопорушення;

дисциплінарне;

погоджувальне.

В даний час адміністративно-юрисдикційний процес врегульований нормами, які закріплені в різних законодавчих актах; немає єдиного порядку, що визначає такого роду

процес, а отже вельми актуальним сьогодні питання про поняття і зміст адміністративного судочинства. На думку В. Бутенка це – участь суду в розгляді справ про адміністративні правопорушення і здійснення судом (будь-яким) контрольних функцій щодо законності актів. Це – судочинство в адміністративних справах (спорах), здійснюване адміністративними судами, це і судочинство по адміністративних спорах, здійснюване загальними судами.

В. Колпаков розглядає інститут адміністративного судочинства як судово-процесуальний порядок вирішення спорів громадян і юридичних осіб (організацій) з органами публічної влади, в тому числі з органами державного управління і державного регулювання. І при цьому заперечує наявність адміністративного судочинства при розгляді справ про адміністративні правопорушення [3].

У свою чергу, О. Бандурка зазначає, що під терміном «адміністративне судочинство» слід розуміти два види діяльності суду: 1) здійснення судом контрольних функцій щодо законності актів виконавчих органів державної влади та їх посадових осіб; 2) участь суду у розгляді справ про адміністративні правопорушення [2].

Розглядаючи питання про предмет адміністративного судочинства М. Ясинюк, вказує, що «предметом адміністративного судочинства виступає, з одного боку, адміністративне правопорушення, а з іншого – адміністративні спори». У цій же роботі він пропонує диференціювати адміністративне судочинство на дві форми: 1) адміністративно-змагальну юрисдикцію (предмет – адміністративний спір); 2) адміністративно-деліктну юрисдикцію (предмет – адміністративне правопорушення) [10].

Ми дотримуємося думки науковців, які під терміном адміністративне судочинство розуміють дві форми діяльності – розгляд справ про адміністративні правопорушення та вирішення адміністративно-правових спорів. Враховуючи вищевикладене, можна визначити адміністративне судочинство як порядок провадження по адміністративних справах, який визначається нормами адміністративного процесуального права або правосуддя в адміністративних справах.

М. Ясинюк, розвиваючи свою ідею про існування двох форм адміністративного судочинства (адміністративно-змагальної юрисдикції та адміністративно-деліктної юрисдикції) зазначає, що, незважаючи на специфічні риси як адміністративних спорів, так і адміністративно-деліктних справ, вони мають ряд загальних ознак, що характеризують їх як «адміністративні справи»:

– підставою для формування такого роду справи є дійсний або передбачуваний адміністративно-правовий конфлікт;

– порушуються за допомогою визначених законом правових актів, призначених для захисту від посягань на позитивне або суб'єктивне право в конфліктних ситуаціях;

– виникає, розгортається і завершується в суворій відповідності з процесуальними нормами, призначеними для вирішення конфліктних ситуацій;

– юридично оформляється у вигляді передбачених законом документів, що відображають процесуальну діяльність учасників охоронних правовідносин, спрямовану на вирішення адміністративно-правового конфлікту [10].

Існують думки й інших вчених, які співвідносять поняття адміністративної справи тільки з розглядом спорів з органами державної влади, місцевого самоврядування та посадових осіб, не включаючи в дане поняття розгляд справ про адміністративні правопорушення.

Н. Александрова розглядає поняття «адміністративна справа» як спір про законність нормативних і ненормативних правових актів і дій (бездіяльності) органів державної влади та місцевого самоврядування, посадових осіб. На його думку: «адміністративною справою є спір про відповідність законів, інших нормативних та індивідуальних правових актів законодавчих і виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій, а так само дій (бездіяльності) посадових осіб, пов'язаних із здійсненням ними владних повноважень, Конституції України, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права і міжнародним договорам України» [9].

Даючи дане визначення адміністративної справи, авторка підкреслює, що при такому підході, по-перше, реалізується ідея про судовий контроль за всіма без винятку діями (бездіяльністю) посадових осіб, нормативними та індивідуальними актами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; по-друге, розмежовується підсудність з розгляду адміністративних справ між Конституційним Судом України, судами загальної юрисдикції та адміністративними судами; по-третє, дозволяє піти від традиційного розуміння адміністративної справи, пов'язаної з розглядом справ відповідно до КпАП України.

Нам близька точка зору автора, який стверджує, що сутність адміністративної справи полягає в конкретному адміністративно-правовому конфлікті, юридично структурованому, який отримує оформлення в офіційних правових документах і виступає в якості об'єкта процесуальних відносин, які пов'язують осіб, що мають юридичну зацікавленість і беруть участь в його вирішенні в процесі застосування відповідного закону до конкретної конфліктної ситуації.

В українському праві категорія «адміністративно-правовий конфлікт» не отримала необхідного теоретичного осмислення. На думку О. Предместнікова поняття адміністративно-правового конфлікту зводиться лише до адміністративного правопорушення. Не погоджуючись з ним, Н. Александрова зазначає, що адміністративно-правовий конфлікт цілком доречно інтерпретувати як родове поняття по відношенню як до адміністративного правопорушення, так і до адміністративного спору. На її думку, адміністративно-правовий конфлікт має місце як при порушенні норм позитивного права, що захищається адміністративно-правовими санкціями, так і у зв'язку з утиском прав і свобод громадян неправомірними діями і рішеннями державних та інших органів. Адміністративно-правовий конфлікт виступає у вигляді двох таких своїх різновидів, як адміністративний спір і адміністративне правопорушення. Термін «конфлікт», що походить від латинського «conflictus» (зіткнення), означає зіткнення протилежних інтересів, поглядів, прагнень, суперечка, що загрожує ускладненнями [9].

Вирішення юридичних конфліктів відбувається в різних формах: шляхом парламентських та інших конституційних процедур, за допомогою розгляду кримінальних, цивільних справ, справ про адміністративні правопорушення, вирішення адміністративно-правових спорів тощо.

Вирішення конфліктів юридичним шляхом має чотири загальні ознаки, незважаючи на різноманітність процедур:

– конфлікт розглядається і вирішується органом, уповноваженим на це державою;

– орган, що вирішує конфлікт, діє на основі та з метою виконання норм права;

– конфліктуючі сторони наділяються в період розгляду спору певними, передбаченими законодавством, правами та обов'язками;

– рішення, прийняте щодо конфлікту э обов'язковим для сторін і, як правило, для інших організацій і громадян.

Таким чином, адміністративну справу можна визначити як адміністративно-правовий конфлікт, який виникає, розвивається і припиняється в суворій відповідності з адміністративно-процесуальними нормами і завершується винесенням законного і обґрунтованого рішення у справі. Розгляд справи пов'язаний з діяльністю суду щодо здійснення правосуддя.

Адміністративне судочинство (як частина адміністративно-юрисдикційного процесу) це процесуальна діяльність суду (загальної юрисдикції, адміністративного) з розгляду та вирішення адміністративно-правового конфлікту, який виникає, розвивається і припиняється в суворій відповідності з адміністративно-процесуальними нормами і завершується винесенням законного і обґрунтованого рішення у справі. Предмет адміністративного судочинства – це адміністративно-правовий конфлікт.

В основі виділення адміністративного судочинства в самостійну форму судочинства закладені властиві йому ознаки, такі як наявність особливого предмета судової діяльності (суд діє не тільки як орган із захисту порушених прав, а й як орган судового контролю за діями державних органів), нерівність сторін і обов'язок суду вжити заходів до «вирівню-

вання» їх становища, розподіл тягаря доведення, наслідки законної сили судового рішення тощо. При цьому необхідно врахувати, що розгляд таких справ за правилами цивільного судочинства «не відповідає вимогам Європейської конвенції про права людини» з питання презумпції невинності та часу доказування.

Ю. Битяк пов'язує формування адміністративного судочинства зі спеціалізацією судів, що дозволить зменшити судово-виробниче навантаження суддів загальних судів, а, отже, створити оптимальні умови роботи, забезпечити якісний розгляд справ і винесення законних судових рішень. На його думку, тільки в таких умовах може бути сформована і судова спеціалізація, спрямована на забезпечення якісного правозастосовного процесу в адміністративних судах [1].

Питання адміністративної юстиції, процесуальні питання розгляду спорів публічно-правового характеру – це тільки частина адміністративного судочинства. Не можна тут забувати і ту проблему, яка виникає стосовно порядку розгляду судом (суддями) справ про правопорушення. Адже ніхто не оспорює того, що кримінальне судочинство є порядком розгляду судом справ у зв'язку зі злочинами. Чому ж порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, де суб'єктом розгляду є суд, не повинен вважатися адміністративним судочинством.

Поняття адміністративного судочинства є безумовно ширшим, ніж порядок процедури розгляду справ тільки в адміністративному суді. Проблему адміністративного судочинства зачіпає і КпАП України [3]. Прийняття КпАП – це ще один крок вперед на шляху вирішення проблем судової реформи, в КпАП України сформульований значний процесуальний розділ, що детально розглядає процедуру розгляду справ про адміністративні правопорушення. Як зазначено вище, КпАП України істотно розширює судову підвідомчість справ про адміністративні правопорушення. На наш погляд, розгляд цих справ судом, охоплюється поняттям адміністративного судочинства.

При розгляді адміністративного судочинства як інституту права, необхідно виділити певні матеріальні аспекти даного інституту: сфера дії адміністративного судочинства, завдання і об'єкт, підстави виникнення спору, межі повноважень, цілі і значення. Сфера дії адміністративного судочинства – суспільні відносини в публічно-правовій сфері. У публічно-правових відносинах держави сторони виступають як юридично нерівноправні. Одною з таких сторін завжди виступає держава або орган (посадова особа), наділені владними повноваженнями. У сфері публічного права відносини регулюються виключно з єдиного центру, яким є державна влада, зазначає М. Ониськів. Обов'язковим суб'єктом такого роду відносин буде суд як орган, уповноважений здійснювати правосуддя [8].

Завданнями адміністративного судочинства є належний і своєчасний розгляд і вирішення адміністративних справ відповідно до законодавства України.

У той же час, завдання адміністративного судочинства збігаються із загальними завданнями правосуддя – це вирішення спору про право, відновлення суб'єктивних прав і свобод громадян, притягнення винного до адміністративної відповідальності і винесення адміністративного покарання, зміцнення законності в державі. Об'єктом адміністративного судочинства є вирішення публічно-правового спору у сфері державного управління.

Правовий конфлікт у адміністративних справах виникає у сфері, регульованій публічним правом. Юридичні характеристики такого конфлікту визначаються особливостями матеріального адміністративного права і відповідними правовідносинами. Відносини такого типу виникають на основі волевиявлення владного суб'єкта і закріплюють юридичну нерівність їх учасників, яка дає можливість одному суб'єкту визначати в односторонньому порядку поведінку іншого, зобов'язаного коритися його керівним вказівкам. Тут правом володіє тільки одна зі сторін і тому вони (сторони) не є рівними між собою.

Підстави виникнення спору обумовлені його специфікою – виникнення у разі порушення суб'єктом державної влади або місцевого самоврядування суб'єктивних публічних прав громадян або організацій. Дане правопорушення не може бути названо кримінальним злочином, так як не визнається суспільно небезпечним і не включається в кримінальне зако-

нодавство; не може вважатися воно і цивільно-правовим порушенням, так як знаходиться поза областю цивільних (приватних) правовідносин.

Порушення прав і свобод людини і громадянина або прав організації може стати результатом дії суб'єкта публічної влади, видання ним нормативного або індивідуального правового акту державного управління, що регулює державні, адміністративні, виборчі, фінансові та інші правовідносини. Спір може виникати також через бездіяльність суб'єкта публічного управління, невиконання ним покладеного на нього державою обов'язку. Такий акт, дія або бездіяльність органів і посадових осіб публічного управління можуть бути оскаржені тільки в тому випадку, якщо вони є незаконними.

У зв'язку з цим виникає закономірне питання про межі повноважень суду, що вирішує спір у сфері управління. Питання про межі судового втручання в діяльність публічної адміністрації – одне з важливіших питань, яке неодноразово обговорювалося в юридичній літературі. Як далеко мають поширюватися межі контролю суду у сфері публічної влади при оцінці рішення чи дії органу чи посадової особи, чи визнається за судом право контролювати лише законність чи також доцільність акту. Очевидно, що суду не слід надавати права досліджувати причини і підстави (крім юридичних), на яких засноване прийняття акту. Таке право суду означало б «вторгнення» в сферу компетенції іншої гілки влади, маючи на увазі здійснення відповідним органом наданих йому законом повноважень.

Мета і значення адміністративного судочинство розкривається через поняття «наслідки вирішення спору та розгляду справи про адміністративне правопорушення». В особливостях наслідків правонаступництва, здійснюваних адміністративним позовом, тобто у скасуванні незаконного розпорядження і бачимо специфіку адміністративної юстиції. Мета адміністративного судочинства – це винесення законного, обґрунтованого рішення по адміністративній справі. Рішення в адміністративній справі має ретельно обґрунтовуватися з точки зору фактичних обставин і відображати об'єктивну істину.

Поряд з правами адміністративного суду, що забезпечують його активну роль в процесі, чи не найважливішим і складним є питання про повноваження суду при винесенні рішення. Ці повноваження, виражаються в певних правових засобах, які суд має в своєму розпорядженні і застосовує для відновлення порушеного права та усунення допущених адміністративними органами порушень законності. Рішення у справі має бути повним, тобто давати відповідь на всі заявлені вимоги і вирішувати всі інші питання, які в силу закону суд зобов'язаний розглянути при винесенні рішення.

Розгляд інституту адміністративного судочинства не буде повним, якщо не торкнутися принципів, відповідно до яких має здійснюватися правосуддя в адміністративних справах. Зміст інституту адміністративного судочинства включає в себе загальні принципи правосуддя – незалежність суддів, змагальність і рівноправність сторін, гласність, відкритість, мова судочинства.

На думку О. Бандурки адміністративне судочинство здійснюється відповідно до спеціальних принципів:

– судове керівництво процесом;
– забезпечення права на захист;
– доступність судового захисту;
– повнота і всебічність дослідження;
– економічність;
– відповідальність суб'єкта публічної влади [2].

В силу особливих властивостей правосуддя в адміністративних справах до адміністративно-процесуальної процедури пред'являються додаткові вимоги з метою забезпечення гарантій справедливості:

полегшення доступу громадянина до правосуддя, розумні терміни;

надання допомоги громадянину в складанні адміністративного позову; активна роль судді в процесі;

суб'єкт, не наділений державно-владними повноваженнями, не зобов'язаний доводити правомірність своїх дій, він зобов'язаний довести лише факт порушення власних прав і свобод;

будь-які непереборні сумніви, що виникають при оцінці доказів по адміністративній справі, трактуються на користь громадянина, юридичної особи;

обов'язковість розгляду кожної заяви, що надійшла до суду по адміністративній справі;

оперативне виконання рішення по адміністративній справі.

Принцип доступності ми вважаємо основним принципом адміністративного судочинства, сутність якого полягає у вільному доступі громадян до правосуддя в адміністративних справах і можливості користуватися всіма процесуальними засобами передбаченими адміністративно-процесуальним законодавством.

Доступність і ефективність правосуддя є взаємопов'язаними, але не тотожними поняттями. Проблеми ці носять багатоаспектний характер, на який впливають як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори, при цьому положення ускладнюється тим, що ефективність правосуддя залежить, в цілому, не від суду, а від діяльності державних виконавців. Ефективність буде визначатися в залежності від того, яка відповідь буде дана на три питання:

Чи є доступним правосуддя?

Чи продуманий контрольний механізм?

Чи мають судові рішення практичну віддачу?

Доступність правосуддя, як і його ефективність, повинні бути забезпечені належною законодавчою базою. Це означає, що необхідно мати відповідаюче потребам суспільних відносин внутрішньо узгоджене процесуальне і пов'язане з ним матеріальне законодавство, як об'єктивні передумови доступності та ефективності правосуддя. Що ж стосується суб'єктивних передумов, то це наявність кваліфікованих виконавців, не тільки суддів і державних виконавців, але всіх інших працівників судів і державної виконавчої служби.

Які ж критерії доступності правосуддя, що в першу чергу має бути передбачено в законі? Видається, що доступність правосуддя визначається, перш за все, наявністю наступних умов:

– гарантоване право на звернення до суду в чітко встановленому порядку, що не допускає суб'єктивізму при застосуванні закону;

– близькість суду до населення;

– розумні судові витрати з правом незаможного бути звільненим від них;

– розумні терміни розгляду та вирішення адміністративних справ;

– науково-обґрунтовані нормативи навантаження суддів;

– простота і ясність процедури розгляду справи;

– гарантія юридичної допомоги, нужденним – безкоштовно.

В даний час практично не існує ні політичних, ні конституційно-правових, ні ідеологічних перешкод для судового контролю за адміністрацією. Судовий захист індивіда від виконавчої влади є необхідним елементом і загальним принципом, покладеним в основу правових систем більшості сучасних демократичних держав. Після Другої світової війни спостерігається тенденція інтенсифікації судового контролю у всіх країнах. Примітним є визнання інституту адміністративної юстиції в державах, які відмовилися від тоталітаризму і соціалістичного шляху розвитку (Іспанія, Португалія, Чехія, Польща, Болгарія).

Висновки: Адміністративне судочинство є адміністративно-правовим видом судочинства, за допомогою якого здійснюється судова влада загальними судами та спеціальними адміністративними судами в межах своєї компетенції.

Інститут адміністративного судочинства в сенсі нормативного його визначення являє собою сукупність адміністративно-процесуальних норм, які регулюють суспільні відносини при виникненні адміністративно-правового конфлікту. Адміністративне судочинство як інститут адміністративного права передбачає визначення поняття і предмету адміністратив-

ного судочинства, системи органів, які здійснюють правосуддя в адміністративних справах, їх компетенцію і стадії провадження.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк та ін. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. 624 с.
2. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. Київ : Літера ЛТД, 2012. 286 с.
3. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. Юридична Україна. 2008. № 3. С. 33–38.
4. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 112 2.
6. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446.
7. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность : учеб. пособ. / А. И. Миколенко. 3-е изд., перераб. и доп. Харьков : Одиссей, 2007. 360 с
8. Ониськів М. М. Організаційно-правові питання адміністративної реформи в Україні : монографія / М. М. Ониськів ; НАН України, Ін-т держави й права ім. В. М. Корецького. Київ : Юридична думка, 2010. 195 с.
9. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб /за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. Київ : КНТ, 2009. 248 с.
10. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / О. П. Рябченко, В. І. Бутенко, М. М. Ясинюк та ін. Суми: МакДен, 2008. 200 с.

КУШНІР С. П.,
аспірант кафедри адміністративного
і фінансового права
*(Національний університет «Одеська
юридична академія»)*

УДК 342.98
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.10

СТАЖУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЗА КОРДОНОМ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена дослідженню стажування державних службовців за кордоном як способу підвищення їх професійної компетентності. Визначено поняття стажування та виокремлено специфічні ознаки як форми професійної підготовки державних службовців. Окремої уваги приділено питанню правового регулювання стажування державних службовців за кордоном.

Встановлено, що регламентація стажування державних службовців за кордоном на нормативному рівні здійснюється у двох напрямках: а) як форми професійного навчання державних службовців (системою нормативно-правових актів різної юридичної сили); б) міжнародними договорами, які укладаються з урахуванням договорів про співпрацю між державним органом та іноземними державними органами, а також із міжнародними організаціями, із визначенням змісту, умов стажування та фінансового забезпечення.

Визначено, що зміст стажування охоплює як оволодіння загальною інформацією щодо професійної діяльності або галузі знань на посадах в органах державної влади, так і значною кількістю спеціальної, зокрема щодо управління, державотворення, політики, функціонування інших органів державної влади, набуття навиків володіння іноземною мовою. Акцентовано увагу на тому, що стажування за кордоном справляє позитивний моральний вплив на державних службовців, оскільки підвищуючи рівень своєї професійної компетентності, здобуваючи нові знання, уміння та навички, вони отримують додаткові можливості для професійного зростання як в межах органу державної влади в якому проходять службу, так і за його межами.

З'ясовано, що фінансування стажування державних службовців за кордоном здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, зокрема керівник державної служби у межах витрат, які передбачені для утримання відповідного органу державної влади, на власний розсуд вирішує питання щодо організації процесу підвищення професійної компетентності державних службовців.

Ключові слова: *державний службовець, стажування за кордоном, професійна компетентність, професійна підготовка, професіоналізація державної служби.*

Kushnir S. P. Training of public servants abroad: theoretical and legal aspects

The article is devoted to the study of internships of public servants abroad as a way to increase their professional competence. The concept of internship is defined and specific features as forms of professional training of public servants are singled out. Particular attention is paid to the issue of legal regulation of internships for public servants abroad.

It is established that the regulation of internships for public servants abroad at the regulatory level is carried out in two directions: a) as a form of professional training

of public servants (a system of regulations of different legal force); b) international agreements, which are concluded taking into account agreements on cooperation between a state body and foreign state bodies, as well as with international organizations, with the definition of the content, conditions of internship and financial support.

It is determined that the content of the internship covers both mastering general information on professional activity or field of knowledge in positions in public authorities, and a significant amount of special, in particular on management, state formation, policy, functioning of other public authorities, acquisition of foreign language skills. Emphasis is placed on the fact that internships abroad have a positive moral impact on public servants, because by increasing the level of their professional competence, acquiring new knowledge, skills and abilities, they get additional opportunities for professional growth both within the public authority in which they serve, and beyond.

It was found that the internship of public servants abroad is financed from the state budget, in particular, the head of the public service within the costs provided for the maintenance of the relevant public authority, at its discretion decides on the organization of professional development of public servants.

Key words: *public servant, training abroad, professional competence, professional training, professionalization of the public service.*

Вступ. Євроінтеграційні процеси в Україні та реформування усіх основних сферах державного і суспільного життя, передбачають здійснення відповідних кадрових змін у структурі органів державної влади, зокрема забезпечення впровадження оновленого підходу до формування професійної компетентності державних службовців. Професійна компетентність державних службовців повинна охоплювати: по-перше, можливість неухильно відстоювати та захищати права і свободи людини і громадянина; по-друге, здатність використовувати професійні уміннями та навичками, підґрунтям яких є спеціальні знання, аналітичних здібності та майстерність щодо застосування засобів і методів управлінської науки; по-третє, наявність стратегічного мислення та сукупності особистісних компетентностей для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень.

Зазначене актуалізується у зв'язку з тим, що відповідно до чинного законодавства про державну службу, на державного службовця покладається обов'язок постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності. Однією із дієвих форм підвищення професійної компетентності державних службовців є стажування, в тому числі за кордоном.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання стажування державних службовців як способу підвищення їх професійної компетентності певною мірою досліджувалася в теорії адміністративного права, зокрема щодо питань пов'язаних із проходження державної служби, такими вченими, як: Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, Ю.С. Даниленко, Д.П. Калаянов, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Л.М. Корнута, В.Р. Кравець, В.Я. Малиновський, І.О. Святокум, О.С. Продаєвич, А.М. Школик, Н.В. Янюк та інші. Звернення до зазначеної службової проблематики, як до предмета наукового дослідження, обумовлюється нормативним оновленням змісту стажування у структурі проходження державної служби, зокрема визначення його як форми професійного навчання державних службовців, а не як способу зайняття посади в органі державної влади.

Постановка завдання. Метою статті є теоретична та правова характеристика стажування державних службовців за кордоном.

Результати дослідження. Відповідно до ст. 48 Закону України «Про державну службу» [1], Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [2] та Порядку стажування державних

службовців [3] стажування є формою професійного навчання державного службовця, яка має на меті набуття практичного досвіду щодо виконання завдань та функцій у професійній діяльності або галузі знань на посадах в органах державної влади, як у межах держави, так і за кордоном.

Стажування, набуваючи нового змістовного наповнення, як окремого виду професійного навчання, а не як способу набуття практичного досвіду, встановлення професійного рівня та ділових якостей особи, яка тільки претендує на посаду державного службовця (що передбачалося Законом України «Про державну службу» 1993 р.) [4], характеризується такими ознаками, як:

регламентується нормами адміністративного права;

має обов'язковий характер, що є складовою принципу безперервності професійного навчання державних службовців;

метою є підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, що ґрунтується на підставі уже набутого раніше професійного та/або життєвого досвіду, у відповідності до потреб органу державної влади;

зміст стажування охоплює як оволодіння загальною інформацією щодо професійної діяльності або галузі знань на посадах в органах державної влади, так і значною кількістю спеціальної, зокрема щодо управління, державотворення, політики, функціонування інших органів державної влади, набуття навиків володіння іноземною мовою (у випадку проходження стажування за кордоном) тощо;

має строковий характер та є формально визначеним – за результатами проходження стажування складається висновок про результати стажування, який містить відповідну оцінку виконання державним службовцем індивідуального плану стажування та її обґрунтування;

має випереджувальний характер навчання – передбачає набуття тих навиків державними службовцями, які будуть необхідними у їх професійній діяльності, що дозволить покращити якість їх діяльності на відповідних посадах державної служби.

Відповідно до Порядку стажування державних службовців, воно обов'язково проводиться з відривом від служби, тобто на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном, та є строковим – проводиться від одного до шести місяців [3]. Стажування у залежності від тривалості може бути: 1) короткотермінове – триває до двох місяці (як правило є характерним для стажування за кордоном); 2) довготермінове – триває від двох до шести місяців.

Направлення державного службовця на стажування до іншого державного органу, а також за кордон здійснюється на підставі наказу керівника державної служби державного органу, в якому працює державний службовець. При цьому необхідна письмова заява самого державного службовця та згода відповідного керівника державної служби державного органу за місцем його стажування [3; 5, с. 340]. Важливим аспектом направлення на стажування є врахування власних інтересів як державного службовця (можливість на протязі визначеного строку проходити службу у іншому органі державної влади або за кордоном), так і органу державної влади (забезпечення оптимального виконання завдань та функцій державного управління).

Нормативне підґрунтя для проведення стажування державних службовців за кордоном, окрім чинного законодавства про державну службу, складають відповідні міжнародні договори, які укладаються з урахуванням договорів про співпрацю між державним органом та іноземними державними органами, а також із міжнародними організаціями, із визначенням змісту, умов стажування та фінансового забезпечення. За загальним правилом, порядок проведення стажування та його зміст визначаються правилами проходження стажування у відповідних іноземних державних органах, міжнародних організаціях, а також умовами міжнародних договорів [1]. Державні службовці направляються на стажування за кордон центральними та місцевими органами виконавчої влади на підставі наказу та/або розпорядження керівника після затвердження завдання, в якому визначено мету, строк та умови

перебування за кордоном і кошторис витрат, пов'язаних з направленням на навчання, а також пропозиції щодо джерел фінансування. До наказу (розпорядження) додається офіційне запрошення з автентичним перекладом на державну мову [6].

Результати стажування за кордоном містяться у звіті державного службовця, який його проходив. Такий звіт складається у довільній формі та протягом тижня з дня закінчення стажування подається за основним місцем роботи безпосередньому керівникові. Звіт про стажування та інші документи про проходження стажування за кордоном або їх копії зберігаються в особовій справі державного службовця за основним місцем його роботи. Варто акцентувати увагу на тому, що на строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата [2; 3].

Згідно п. 8 Порядку стажування державних службовців виокремлено такі права і обов'язки державного службовця, який проходить стажування:

по-перше, може брати участь у діяльності органу, готувати проекти документів, бути присутнім на нарадах;

по-друге, зобов'язаний: у повному обсязі та своєчасно виконувати завдання, передбачені індивідуальним планом стажування; удосконалювати професійні знання, уміння та навички, поєднуючи їх із практичною діяльністю з використанням позитивного досвіду відповідного державного органу; виконувати вказівки та доручення керівника стажування, додержуватися професійної етики та культури поведінки; дотримуватися правил внутрішнього службового розпорядку державного органу, в якому проходить стажування [3].

Контроль за ефективністю виконання передбачених завдань на посаді в органі державної влади в якому проводиться стажування здійснює керівник стажування, який, як правило, є керівником одного з структурних підрозділів цього органу. Перелік завдань та обов'язків стажування, що є його змістовною складовою, визначається індивідуальним планом стажування. Керівник стажування: складає та затверджує індивідуальний план стажування; забезпечує умови, необхідні для проходження стажування; забезпечує можливість ознайомлення з організацією роботи органу державної влади, в якому державний службовець проходить стажування; залучає державного службовця, який проходить стажування, до діяльності структурного підрозділу; вивчає ділові та моральні якості державного службовця, який проходить стажування; надає допомогу в удосконаленні професійних знань, умінь та навичок; коригує, перевіряє хід заповнення документації стосовно стажування; заслуховує за необхідності на відповідних нарадах звіт державного службовця, який проходить стажування, про хід стажування, проводить індивідуальну роботу, спрямовану на відповідальне його ставлення до виконання посадових обов'язків; контролює виконання індивідуального плану. Керівник стажування після подання державним службовцем звіту про результати стажування оформляє висновок щодо результатів стажування, що містить негативну (у разі невиконання державним службовцем більшої половини завдань, визначених індивідуальним планом стажування), позитивну (у разі виконання державним службовцем половини або більшої половини завдань, визначених індивідуальним планом стажування) або відмінну (у разі виконання державним службовцем усіх завдань, визначених індивідуальним планом стажування) оцінку виконання державним службовцем індивідуального плану стажування та її обґрунтування. Зазначений висновок подається разом з індивідуальним планом керівникові державної служби в державному органі, де проводилось стажування [3; 5, с. 343].

Фінансування стажування державних службовців за кордоном здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, зокрема керівник державної служби у межах витрат, які передбачені для утримання відповідного органу державної влади, на власний розсуд вирішує питання щодо організації процесу підвищення професійної компетентності державних службовців. Окрім того, починаючи з 2020 р. органи виконавчої влади під час складання кошторисів на утримання відповідних органів в межах затверджених їм відповідних бюджетних призначень, зобов'язані здійснювати виділення грошових коштів на професійне навчання державних службовців, однак в розмірі не більше ніж 2 відсотки фонду оплати праці. На нормативному рівні питання щодо особливостей фінансування стажування за

кордоном та компенсації коштів витрачених на його проходження державним службовцем здійснюється Положенням про умови матеріального забезпечення осіб, направлених за кордон на навчання та стажування [6].

Стажування за кордоном покликане сприяти професійному розвиткові державних службовців, що за своїм змістом є процесом підготовки їх до виконання нових функцій, заміщення інших посад або реалізації нових завдань. Більше того, такий професійний розвиток справляє й позитивний моральний вплив на державних службовців, оскільки підвищуючи рівень своєї професійної компетентності, здобуваючи нові знання, уміння та навички, вони отримують додаткові можливості для професійного зростання як в межах органу державної влади в якому проходять службу, так і за його межами, стають більш конкурентоспроможними на ринку праці тощо.

Уявляється, стажування державних службовців за кордоном на меті також має підвищення рівня володіння останніми іноземної мови. Зазначене набуває важливого значення у зв'язку із тим, що згідно з Законом України «Про державну службу» до кандидатів на зайняття посад державної служби категорії «А» встановлюється вимога щодо володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи. Офіційними мовами Ради Європи є англійська та французька мови, однак як робочі мови під час сесій Парламентської асамблеї використовуються також італійська, німецька та російська. Знання іноземних мов державними службовцями звісно заохочується, однак є обов'язковою передумовою зайняття лише окремих посад державної служби.

Знання іноземної мови як вимога до професійної компетентності державних службовців передбачає досконале володіння: мовними нормами, які є необхідними для виконання завдань у відповідній сфері функціонування органу державної влади; усними і письмовими формами спілкування, які є необхідними для опрацювання текстів різної складності відповідно до рівнів мовної компетенції та виконання завдань на розуміння прочитаного; технікою мовлення (говоріння) – метою якого є визначення сформованості в учасників навичок та умінь висловлювати свою думку іноземною мовою. Нормативно виокремлюється п'ять рівнів мовної компетенції, які підтверджуються сертифікатами встановленого законодавством зразка: А1; А2; В1; В2; С1 [7]. Варто наголосити на тому, що сертифікати володіння іноземною мовою є строковими, та надаються строком від 6 місяців до 4 років.

Висновки. Визначено, що стажування – це форма професійного навчання державного службовця, яка має на меті набуття практичного досвіду щодо виконання завдань та функцій у професійній діяльності або галузі знань на посадах в органах державної влади, як у межах держави, так і за кордоном. Мета стажування за кордоном має подвійне спрямування для державних службовців, зокрема: по-перше, сприяє покращанню знань та умінь у сфері функціонування органу державної влади в якому займає посаду конкретний державний службовець та формуванню навичок ефективного виконання посадових обов'язків (планування роботи; професійне спілкування; службові документи і діловодство; підготовка нарад і офіційних зустрічей; розгляд звернень і прийом громадян; контроль якості роботи тощо); по-друге, справляє позитивний моральний вплив на державних службовців, оскільки підвищуючи рівень своєї професійної компетентності, здобуваючи нові знання, уміння та навички, вони отримують додаткові можливості для професійного зростання, тобто стають більш конкурентоспроможними на ринку праці.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення 04.03.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19

2. Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. Дата оновлення 06.02.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-п#Text

3. Порядок стажування державних службовців: Наказ Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 р. № 48. Дата оновлення 03.03.2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16#n13

4. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. URL: (втратив чинність).

5. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навчальний посібник. Одеса, 2020. 511 с.

6. Положенням про умови матеріального забезпечення осіб, направлених за кордон на навчання та стажування: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 4.03.1996 р. № 287. Дата оновлення 4.03.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287-96-п#Text

7. Про затвердження Порядку визначення рівня володіння іноземною мовою кандидатами на зайняття посад дипломатичної служби категорій «Б» і «В» та посадовими особами дипломатичної служби: Наказ Міністерства закордонних справ від 21.11.2019 р. № 515. Дата оновлення 21.11.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1250-19#Text

ЛАВРЕНЧУК О. В.,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.95: 35.078.18
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.11

ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ЗАХОДІВ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ

У роботі досліджено коло ознак, якими характеризуються заходи процесуального примусу, та запропоновано їх авторське визначення. З'ясовано, що при характеристиці поняття «заходи процесуального примусу» в наукових працях та навчально-методичній літературі береться за основу їх законодавче визначення. Разом з тим, всебічного аналізу заходів процесуального примусу в науці адміністративного права не проводилось. Представлений в наукових працях аналіз обмежується лише розглядом цілей заходів процесуального примусу, характеристикою їх видів і інколи аналізом організаційних особливостей їх застосування. Такі ж питання як суть заходів процесуального примусу, їх місце в системі заходів адміністративного примусу, відмінність від заходів процесуального забезпечення та стягнень, які передбачені адміністративно-деліктним законодавством, ґрунтовно не досліджуються в доктрині адміністративного права. Встановлено, що заходи процесуального примусу це передбачені КАС України заходи державного примусу, що застосовуються судом до учасників адміністративного процесу, які порушили вимоги адміністративного процесуального законодавства. Доведено, що система заходів процесуального примусу, яка закріплена в ст. 144 КАС України, є внутрішньо упорядкованою та побудованою за принципом «від найбільш м'якого до найбільш суворого виду заходу процесуального примусу». Такий підхід має практичне значення, бо адміністративний суд зобов'язаний спочатку розглянути можливість застосування найбільш м'якого заходу, а лише після цього переходити до більш суворих заходів процесуального примусу. Зроблено висновок, що застосування заходів процесуального примусу переслідує різні цілі: а) виховання учасників судового процесу; б) превенція подібних протиправних діянь в майбутньому; в) припинення протиправної поведінки учасника судового процесу; г) забезпечення провадження по справі; ґ) притягнення до відповідальності порушника. Окремі заходи процесуального примусу можуть переслідувати декілька цілей, одна із яких буде головною, а інші – додатковими.

Ключові слова: *заходи державного примусу, заходи адміністративного примусу, заходи процесуального примусу, адміністративний суд, адміністративне судочинство.*

Lavrenchuk O. V. Peculiarities of determination of the content of measures of procedural coercion

The paper investigates the range of features that characterize the measures of procedural coercion and proposes their author's definition. It has been found that the characterization of the concept of "measures of procedural coercion" in scientific works and educational literature is based on their legislative definition. At the same time, a comprehensive analysis of measures of procedural coercion in the science of administrative law has not been conducted. The analysis presented in scientific works is limited only to consideration of the purposes of measures of procedural coercion,

the characteristic of their kinds and sometimes the analysis of organizational features of their application. The same issues as the essence of measures of procedural coercion, their place in the system of measures of administrative coercion, the difference from measures of procedural support and penalties provided by administrative tort law, are not thoroughly investigated in the doctrine of administrative law. It is established that the measures of procedural coercion are the measures of state coercion provided by the CAS of Ukraine that are applied by the court to the participants of the administrative process who violated the requirements of the administrative procedural legislation. It is proved that the system of measures of procedural coercion, which is enshrined in Art. 144 of CAS of Ukraine, is internally organized and built on the principle of "from the mildest to the most severe type of coercive measure." This approach is of practical importance, as the administrative court is obliged to first consider the application of the mildest measure, and only then move on to more severe measures of coercion. It is concluded that the application of measures of coercion pursues different goals: a) education of participants in the trial; b) prevention of similar illegal acts in the future; c) termination of the illegal conduct of a participant in the trial; d) ensuring the proceedings in the case; e) bringing the violator to justice. Certain coercive measures may pursue several purposes, one of which will be the main and the other additional.

Keywords: *measures of state coercion, measures of administrative coercion, measures of procedural coercion, administrative court, administrative proceedings.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Визначення заходів процесуального примусу міститься в чинному законодавстві України. Так в ст. 144 КАС України закріплено: «Заходами процесуального примусу є процесуальні дії, що вчиняються судом у визначених цим Кодексом випадках з метою спонукання відповідних осіб до виконання встановлених в суді правил, добросовісного виконання процесуальних обов'язків, припинення зловживання правами та запобігання створенню протиправних перешкод у здійсненні судочинства» [1, ст. 144].

В юридичній літературі це визначення, як правило, не піддається критиці. Більшість вчених в наукових працях та навчально-методичній літературі при характеристиці поняття «заходи процесуального примусу» беруть за основу законодавче визначення. Разом з тим, хотілося б звернути увагу на те, що всебічного аналізу цього правового явища в науці адміністративного права і процесу не проводилось. Науковий аналіз обмежується лише розглядом цілей заходів процесуального примусу, характеристикою їх видів і інколи аналізом організаційних особливостей їх застосування. Такі ж питання як суть заходів процесуального примусу, їх місце в системі заходів адміністративного примусу, відмінність від заходів процесуального забезпечення та стягнень, які передбачені адміністративно-деліктним законодавством, ґрунтовно не досліджуються в доктрині адміністративного права.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення подальших досліджень заходів процесуального примусу, які передбачені положеннями КАС України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Окремі питання визначення змісту і ознак заходів процесуального примусу розглядали у своїх наукових працях В.М. Бевзенко, М.В. Джафарова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник, О.С. Петренко, Н.Б. Писаренко та інші науковці.

Однак у вітчизняній юриспруденції вкрай мало ґрунтовних досліджень, присвячених власне правовій природі заходів процесуального примусу. Такі дослідження мають бути складовою формування адміністративного процесуального права як підгалузі адміністративного права України.

Постановка завдань.

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

1. Дослідити коло ознак, якими характеризуються заходи процесуального примусу та які є важливими для визначення цього правового явища.

2. Запропонувати авторське визначення заходів процесуального примусу.

Виклад основного матеріалу.

Перш ніж провести критичний аналіз визначення заходів процесуального примусу, яке дається в ст. 144 КАС України, звернемося до наукової літератури, яка пропонує альтернативні думки з цього приводу.

Наприклад, Н.Б. Писаренко підкреслює, що заходи процесуального примусу це «процесуальні дії, що застосовує суд відносно осіб, які порушують встановлені в суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню правосуддя» [2, с. 139].

Запропоноване Н.Б. Писаренко визначення заходів процесуального примусу ґрунтується на трьох ознаках, які, на думку вченої, є основними для цього правового явища: 1) заходи процесуального примусу це процесуальні дії; 2) заходи процесуального примусу застосовуються тільки адміністративним судом; 3) підставою їх застосовування є вчинення особою протиправного діяння, яке набуває свого прояву у двох формах – порушення встановлених у суді правил або перешкоджання здійсненню правосуддя.

Разом з тим, запропоновані вище ознаки не в повній мірі розкривають особливості заходів процесуального примусу. Наприклад, через термін «процесуальна дія» в межах адміністративного судочинства можна характеризувати все що завгодно. Навіть такі дії як подання позовної заяви, надання відзиву на позовну заяву, надання відповіді на відзив, надання заперечення, надання пояснення третьої особи щодо позову або відзиву можна розглядати як процесуальні дії, адже вони охоплюються структурою судового адміністративного процесу (ст. 159 КАС України). До того ж, майже всі заходи примусу, які передбачені положеннями КАС України, застосовуються виключно адміністративними судами. Тому друга ознака, яку пропонує Н.Б. Писаренко при визначенні заходів процесуального примусу, не є специфічною для цього правового явища.

Як результат, є визначення, яке дає лише загальне уявлення про заходи процесуального примусу і не розкриває особливості, які відрізняють його від інших подібних правових явищ у адміністративному судочинстві.

Цікаве визначення пропонують автори науково-практичного коментаря КАС України під редакцією А.Т. Комзюка: «Під процесуальними заходами примусу в адміністративному судочинстві слід розуміти вчинення процесуальних дій, які передбачені КАС України, за ухвалою адміністративного суду поза волею особи, щодо якої постановлена ця ухвала» [3, с. 791]. Отже, автори науково-практичного коментаря звертають увагу на три основні ознаки заходів процесуального примусу: 1) це процесуальні дії, передбачені КАС України; 2) вони застосовуються за ухвалою адміністративного суду; 3) вони застосовують до особи поза її волі. Хочемо показати нікчемність цих ознак на прикладі такого інституту адміністративного процесуального права як «заходи забезпечення позову», який регламентується положеннями Глави 10 Розділу І КАС України. Заходи забезпечення позову не є заходами процесуального примусу, що випливає з положень КАС України. Разом з тим, всі без виключення заходи забезпечення позову, по-перше, є процесуальними діями (ст. 151 КАС України), по-друге, застосовуються за ухвалою адміністративного суду (ч. 3 ст. 150 КАС України), по-третє, застосовуються до особи поза її волі (ч. 1 ст. 151 КАС України). Виникає доречне питання – в чому ж тоді особливості заходів процесуального примусу, якщо ознаки, які даються у визначенні цього правового явища, співпадають з ознаками, які характеризують заходи забезпечення позову?

Слід сказати, що автори науково-практичного коментаря КАС України під редакцією А.Т. Комзюка окремо перераховують ознаки, які, на їх думку, розкривають специфіку заходів процесуального примусу. Зазначається, що заходи процесуального примусу:

«по-перше, носять ретроспективний характер, який виражається у тому, що суд постановляє ухвалу про застосування заходів примусу тільки після вчинення порушення;

по-друге, носять превентивний характер, який виражається у тому, що суд виносячи ухвалу про застосування заходів процесуального примусу, попереджує у майбутньому порушення правил, встановлених у суді, або протиправне перешкоджання здійсненню адміністративного судочинства як особою щодо якої ухвала постановлена, так і іншими особами;

по-третє, носять виховний характер, який виражається у тому, що винесена судом ухвала здійснює вплив виховного характеру на свідомість учасників адміністративного процесу та інших осіб» [3, с. 791].

Знову ж таки, всі вище перелічені ознаки притаманні не тільки заходам процесуального примусу, а й будь-яким адміністративним санкціям. Наприклад, адміністративний арешт, як захід адміністративної відповідальності, носить, виховний, превентивний та ретроспективний характер. Підкреслюємо, що всі адміністративні санкції (не є виключенням в цьому і заходи процесуального примусу), в першу чергу, носять виховний характер, а вже потім їх застосування переслідує профілактику подібних протиправних дій в майбутньому та покарання винних осіб.

Отже, запропоновані авторами науково-практичного коментаря КАС України під редакцією А.Т. Комзюка визначення та ознаки заходів процесуального примусу не тільки не розкривають сутності даного правового явища, а ще більше переконують в тому, що вони позбавлені специфічних, притаманних лише їм ознак. М.І. Смокович і В.М. Бевзенко, які, скоріш за все, прийшли до таких же невтішних висновків, у своєму підручнику «Адміністративний процес України: теорія, практика» (2020 р.) взагалі уникають визначення заходів процесуального примусу, обмежившись виключно характеристикою практичних аспектів їх застосування [4, с. 973-974]. Наприклад, автори підручника виділи декілька цілей, які досягаються при застосовуванні заходів процесуального примусу, а саме: а) припинення протиправних діянь, які порушують вимоги адміністративного процесуального законодавства; б) запобігання скоєнню цих протиправних діянь; в) змушення учасників процесу виконати обов'язки, які передбачені національним законодавством; г) виховання поважного ставлення учасників адміністративної справи до адміністративного суду та адміністративного процесуального законодавства [4, с. 974-975].

У зв'язку з цим, хочемо звернути увагу на традиційний підхід до класифікації заходів адміністративного примусу, адже він для поділу заходів примусу на групи використовує цілі застосування таких заходів. Це дозволяє в системі заходів адміністративного примусу окремо виділяти заходи попередження, заходи припинення, заходи відповідальності, тощо. При визначенні системи заходів примусу, які передбачені КАС України, законодавець не обтяжував себе громіздкими теоретичними конструкціями, а тому докупи зібрав всі заходи примусу, які застосовуються за порушення вимог процесуального характеру.

Різноманітність визначень заходів процесуального примусу в юридичній літературі пояснюється тим, що в кожному випадку вчені надають перевагу якійсь одній ознаці, яка характеризує заходи процесуального примусу. Саме тому важливо розглянути основні ознаки заходів процесуального примусу, перед тим як запропонувати науковій спільноті їх авторське визначення.

По-перше, всі вчені сходяться у тому, що заходи процесуального примусу є одним із видів заходів державного примусу та заходів адміністративного примусу. Власне тому і хотілося б у визначеннях заходів процесуального примусу побачити особливості, які відрізняють їх від інших заходів адміністративного примусу. Не будемо ґрунтовно зупинятись на характеристиці цієї ознаки, адже правова природа державного примусу та адміністративного примусу достатньо повно відображена в науковій літературі.

По-друге, підставою застосування заходів процесуального примусу є вчинення протиправного діяння, яке порушує вимоги адміністративного процесуального законодавства. Тобто склад правопорушення не закріплюється в КАС України на кшталт Особливої частини КУпАП, але теоретично можна вивести суб'єкта, суб'єктивну сторону та об'єкт протиправного діяння. Проблеми виникають лише з визначенням об'єктивної сторони протиправного діяння. Її не можливо чітко сформулювати та зафіксувати в нормативно визначених кон-

струкціях. Тому не погоджуємося із М.І. Смокович і В.М. Бевзенко, які при характеристиці підстав застосовування заходів процесуального примусу використовують поняття «правопорушення», тоді як методологічно вірним є поняття «протиправне діяння» [4, с. 974-975]. Отже КАС України не передбачає складу правопорушень, за вчинення яких застосовуються заходи процесуального примусу, але передбачає процесуальні вимоги, за порушення яких, адміністративний суд може застосовувати заходи процесуального примусу.

По-третє, окремі види заходів процесуального примусу підпадають під ознаки заходів юридичної відповідальності, що дає можливість говорити про них як про заходи процесуальної відповідальності. Наприклад, попередження та штраф застосовуються до порушників вимог адміністративного процесуального законодавства як стягнення з метою їх виховання і покарання. Концепція процесуальної юридичної відповідальності не прижилася в теорії права та теорії адміністративного права і процесу, а тому законодавець вирішив не експериментувати з новою термінологією і «завуалював» ці заходи під заходи процесуального примусу.

По-четверте, окремі заходи процесуального примусу підпадають під ознаки заходів припинення, головна мета застосовування яких – припинення протиправної поведінки особи (привід, видалення із зали судового засідання). Наприклад, застосування до особи видалення із зали судового засідання спрямоване не на її покарання, як це відбувається при застосовуванні штрафу, а, в першу чергу, на припинення протиправної поведінки учасника судового процесу.

По-п'яте, окремі заходи процесуального примусу характеризуються ознаками, які притаманні процесуально-забезпечувальним заходам. Наприклад, тимчасове вилучення доказів для дослідження судом застосовується виключно з метою забезпечення повноти доказів по справі та для забезпечення обґрунтованості судового рішення по суті справи. Цей захід, на нашу думку, позбавлений виховного і ретроспективного характеру.

По-шосте, перелік заходів процесуального примусу є вичерпним, що витікає з положень ч. 1 ст. 145 КАС України.

По-сьоме, заходи процесуального примусу носять персоніфікований характер, тобто застосовуються адміністративним судом тільки до учасників процесу, які безпосередньо порушили вимоги процесуального законодавства. В цьому сенсі заходи процесуального примусу є правовим наслідком вчинення особою протиправного діяння.

По-восьме, застосовування заходів процесуального примусу супроводжується осудом поведінки порушника та обмеженням його прав, особистих благ, матеріальних чи інших правових інтересів. Наприклад, застосовування до особи такого заходу примусу як попередження, супроводжується виключно осудом його поведінки з боку адміністративного суду. Тоді як видалення із зали судового засідання супроводжується не тільки осудом поведінки порушника, а й обмеженням його процесуальних прав.

По-дев'яте, застосування заходів процесуального примусу переслідує наступні цілі: а) виховання учасників судового процесу; б) превенція подібних протиправних діянь в майбутньому; в) припинення протиправної поведінки учасника судового процесу; г) забезпечення провадження по справі; ґ) притягнення до відповідальності порушника. Окремі заходи процесуального примусу можуть переслідувати декілька цілей, одна із яких буде головною, а інші – другорядними (додатковими). Наприклад, головна мета застосування приводу, як заходу процесуального примусу, це забезпечення провадження по справі. Разом з тим, застосовування приводу переслідує і інші додаткові цілі: 1) припинення протиправної поведінки учасника судового процесу; 2) його виховання; 3) превенція подібних протиправних дій в майбутньому як з боку особи, так і інших учасників судового процесу.

Встановлюючи заходи процесуального примусу законодавець хотів озброїти адміністративний суд арсеналом правових засобів, застосовування яких дозволяє, по-перше, врахувати характер та ступінь суспільної шкідливості протиправного діяння, по-друге, призначити такий захід примусу, який в конкретному випадку максимально відповідає цілям та завданням адміністративного судочинства. Власне, тому в ст. 144 КАС України дається

не просто вільний перелік заходів процесуального примусу, а їх система. Всі заходи процесуального примусу розташовані в строгому порядку – від менш суворих, до більш суворих. Такий підхід має практичне значення, бо адміністративний суд зобов'язаний спочатку розглянути можливість застосування найбільш м'якого заходу, а лише після цього переходити до більш суворих заходів процесуального примусу.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Заходи процесуального примусу це передбачені КАС України заходи державного примусу, що застосовуються судом до учасників адміністративного процесу, які порушили вимоги адміністративного процесуального законодавства.

Система заходів процесуального примусу закріплена в ст. 144 КАС України, є внутрішньо упорядкованою та побудованою за принципом «від найбільш м'якого до найбільш суворого виду заходу процесуального примусу. Такий підхід має практичне значення, бо адміністративний суд зобов'язаний спочатку розглянути можливість застосування найбільш м'якого заходу, а лише після цього переходити до більш суворих заходів процесуального примусу.

Доведено, що застосування заходів процесуального примусу переслідує різні цілі: а) виховання учасників судового процесу; б) превенція подібних протиправних діянь в майбутньому; в) припинення протиправної поведінки учасника судового процесу; г) забезпечення провадження по справі; ґ) притягнення до відповідальності порушника. Окремі заходи процесуального примусу можуть переслідувати декілька цілей, одна із яких буде головною, а інші – додатковими.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

2. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / І.М. Балакарєва, І.В. Бойко, Я.С. Зелінська та ін. ; за аг. ред. Н.Б. Писаренко. Х. : Право, 2016. 312 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов [та ін.]; за заг. ред. А.Т. Комзюка. Київ: Прецедент; Істина, 2009. 823 с.

4. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика: підручник. За заг. ред. В.М. Бевзенка. К. : ВД «Дакор», 2020. 1346 с.

ЛІЖЕВСЬКИЙ А. Л.,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
(Запорізький національний університет)

УДК 342:351/354 (477)
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.12

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

У статті охарактеризовано правові засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. Встановлено, що публічне адміністрування у сфері соціального захисту є комплексом організаційно-правових заходів, які здійснюються спеціально уповноваженими органами – суб'єктами публічного адміністрування: органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами делегованих повноважень та окремою групою органів, що не відносяться до жодної з перелічених груп, але здійснюють специфічні функції у публічно-правовій сфері з метою забезпечення соціальної політики держави, та яких спрямовано на забезпечення соціальних виплат, пільг, послуг тощо.

Визначено, що правові засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту є сукупністю правових норм, що мають своє вираження у системі нормативно-правових актів різної юридичної сили, які регламентують здійснення публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення, та яких доцільно класифікувати таким чином: 1) залежно від рівня правового закріплення – шляхом виокремлення національних та міжнародних; 2) залежно від системи джерел адміністративного права – шляхом виокремлення національних джерел, міжнародних джерел, судових рішень; 3) залежно від предмету правового регулювання – шляхом виокремлення тих, що регламентують сферу соціального забезпечення населення та тих, що регламентують компетенцію суб'єктів публічного адміністрування у сфері соціального забезпечення населення.

Звернено увагу на те, що до правових засад публічного адміністрування у сфері соціального захисту належать: 1) національні правові засади, які включають сукупність правових норм, що містяться у Конституції України, законах України, підзаконних нормативно-правових актах та регулюють якісно-змістовні характеристики сфери соціального забезпечення населення та діяльність суб'єктів публічного адміністрування у вказаній сфері; 2) міжнародні правові засади, які включають сукупність норм, які містяться в міжнародних договорах та актах «м'якого права» та регулюють якісно-змістовні характеристики сфери соціального забезпечення населення та діяльність суб'єктів публічного адміністрування у вказаній сфері; 3) рішення судових установ, що деталізують вирішення окремих питань сфери соціального захисту населення, серед них: рішення Конституційного суду України, Верховного Суду України, Європейського Суду з прав людини.

Ключові слова: *публічне адміністрування, соціальний захист населення, правові засади, Конституція України, джерела права.*

Lizhevskyi A. L. Legal fundamentals of the public administration in the sphere of social protection of the population

The paper characterizes the legal fundamentals of the public administration in the sphere of social protection of the population. It is established that the public

administration in the sphere of social protection of the population is a complex of organizational and judicial measures implemented by a specially authorized bodies that are public administration entities: state executive authorities, local self-government bodies, delegated powers entities and a separate group of the bodies that are not referred to any of said groups but still perform specific functions in the public and judicial sphere with a view of implementation of the social policy of the state and aimed at provision of social payments, benefits, services, etc.

It is defined that the legal fundamentals of the public administration in the social protection sphere is a complex of the legal norms that are reflected in the system of legal and regulatory acts of various legal effect that regulate the public administration performance in the sphere of social protection of the population and which it is worthwhile to classify as follows: 1) depending on the level of legal confirmation by way of separation between the national and international acts; 2) depending on the system of the administrative law sources by way of separating the national sources, international sources and court rulings; 3) depending on the subject of legal regulation by way of separating those that regulate the sphere of social protection of the population and those that regulate competencies of the public administration entities in the sphere of social protection of the population.

Attention is paid to the fact that the legal fundamentals of the public administration in the sphere of social protection refer to: 1) the national legal fundamentals, that include a complex of legal norms contained in the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine and regulatory legal enactments, and regulate the qualitative and conceptual characteristics of the sphere of social protection of the population and activity of the public administration entities in said sphere; 2) the international legal fundamentals that include a complex of norms contained in the international agreements and «soft instrument» acts that regulate the qualitative and conceptual characteristics of the social protection sphere of the population and activity of the public administration entities in said sphere; 3) decisions of the court institutions that particularize decision of certain issues of the social protection of the population sphere, that include: rulings of the Constitutional Court of Ukraine, Supreme Court of Ukraine and the European Court of Human Rights.

Key words: *public administration, social protection of the population, legal fundamentals, Constitution of Ukraine, sources of law.*

Актуальність теми дослідження. Суспільні відносини, що складаються у сфері соціального захисту населення, потребують впорядкування за допомогою усталених механізмів управлінського впливу. При цьому, застосування визначених інструментів публічного адміністрування не може носити довільний характер, воно має бути чітко регламентовано нормами права. Одночасно, сфера соціального захисту як об'єкт управлінського впливу має свою специфіку, що також відображається в межах національного правового регулювання. Враховуючи ж той факт, що сфера соціального захисту населення виходить за межі держави, вбачається, необхідним є дослідження як національних, так і міжнародних джерел її правового регулювання, що обумовлює актуальність обраної теми.

Стан наукового дослідження питання. Окремі аспекти публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення стали предметом дослідження вітчизняних вчених-адміністративістів: В. Андрущенка, Є. Бородіна, В. Єлагіна, А. Капської, М. Кравченко, Л. Кривачук, Е. Лібанової, М. Лукашевича, Н. Ничкало, Т. Семигіної, В. Скуратівського, П. Шевчука та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, правові засади сфери соціального захисту населення не є сталими, а тому потребують наукового переосмислення та систематизації.

Метою статті є дослідження сутності та висвітлення особливостей правових засад публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення є комплексом організаційно-правових заходів, що здійснюються спеціально уповноваженими органами – суб'єктами публічного адміністрування, та яких спрямовано на забезпечення соціальних виплат, пільг, послуг тощо. При цьому, говорячи про правові засади (основи) публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення, зазначимо: 1) етимологічний зміст поняття «основа» полягає в такому: а) те, на чому що-небудь ґрунтується; б) головна складова частина чого-небудь; в) найважливіша частина змісту чого-небудь [27]; 2) правові засади (основи) є сукупністю правових норм та заходів, які регулюють відповідні суспільні відносини [7, с. 343; 11]; 3) правові засади (основи) є відправною точкою та механізмом забезпечення відповідних суспільних відносин [13]. Таким чином, вбачається, правові засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення можна тлумачити як сукупність правових норм, що мають своє вираження у системі нормативно-правових актів різної юридичної сили та регламентують здійснення публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення.

Між тим, правові норми, які визначають засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення доцільно класифікувати таким чином: 1) залежно від рівня правового закріплення – шляхом виокремлення національних та міжнародних; 2) залежно від їх закріплення у відмінних джерелах адміністративного права – шляхом виокремлення національних джерел (Конституція України, закони України та підзаконні нормативно-правові акти), міжнародних джерел (міжнародні договори, акти органів міжнародних організацій та «м'яке право»), судових рішень (рішення Конституційного суду України, Верховного Суду України, Європейського Суду з прав людини) [2, с. 45]; 3) залежно від предмету правового регулювання – шляхом виокремлення: а) тих, що регламентують сферу соціального забезпечення населення; б) тих, що регламентують компетенцію суб'єктів публічного адміністрування у сфері соціального забезпечення населення.

У той же час, використовуючи комбінований підхід до градації правових засад публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення, маємо змогу виокремити:

1) національні правові засади, які включають сукупність правових норм, що містяться у Конституції України, законах України, підзаконних нормативно-правових актах та регулюють якісно-змістовні характеристики сфери соціального забезпечення населення та діяльність суб'єктів публічного адміністрування у вказаній сфері;

2) міжнародні правові засади, які включають сукупність норм, що містяться в міжнародних договорах, актах «м'якого права» та регулюють якісно-змістовні характеристики сфери соціального забезпечення населення та діяльність суб'єктів публічного адміністрування у вказаній сфері.

Так, Конституцією України закріплено такі положення, що стосуються сфери соціального захисту: 1) людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність та безпека є найвищою соціальною цінністю у державі (ст. 3); 2) гарантовано право на належний соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46); 3) виокремлено перелік основних соціальних прав і свобод людини і громадянина, серед яких: право громадян на працю, заробітну плату (ст. 43); право на житло (ст. 47); право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст. 48); право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); право дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання і виховання (ст. 52); право на освіту і соціальне забезпечення (ст. 53); право на державний захист сім'ї (ст. 53). Крім того, на конституційному рівні закладено основоположні засади функціонування суб'єктів публічної адміністрації у сфері соціального забезпечення, а саме: 1) органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених законом межах і відповідно до законів України (ст. 6); 2) органи державної влади та органи місцевого

самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, яких передбачено Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19); 3) Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113), якого наділено повноваженнями щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інші центральних органів виконавчої влади (ст. 116); 4) місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі (ст. 118) [12] тощо.

Щодо законів України, в яких містяться норми, які регулюють публічне адміністрування у сфері соціального забезпечення населення, то їх доцільно класифікувати в залежності від спрямованості на унормування конкретної сфери суспільних відносин:

1) загальні, яких спрямовано на регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування незалежно від предмету відання (Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про військово-цивільні адміністрації» тощо). Так, наприклад, відповідно до положень ст. 23 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», повноваженнями місцевої державної адміністрації у галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення є: своєчасне призначення і виплата державних пенсій та допомог; створення мережі установ та закладів, що надають соціальні послуги; забезпечення працевлаштування осіб з інвалідністю; реалізація державної політики у сфері надання соціальних послуг; здійснення відповідно до закону заходів, спрямованих на запобігання бездомності осіб тощо [16]. Ще одним прикладом може слугувати Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким передбачено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад вирішують питання надання соціальних послуг, надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства; здійснюють комплекс заходів з надання допомоги особам та сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, утримання і виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах [15, ст. 34].

2) спеціальні, яких спрямовано на впорядкування суспільних відносин у сфері соціального захисту населення (наприклад, Закони України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про пенсійне забезпечення», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про зайнятість населення», «Про соціальні послуги» тощо).

Зокрема, Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» визначено, що місцеві ради: працевлаштовують у першочерговому порядку дружин військовослужбовців строкової служби у разі їх звільнення при скороченні чисельності або штату працівників, при ліквідації, реорганізації або перепрофілюванні підприємства, установи, організації; надають позачергово місця дітям військовослужбовців та дітям військовослужбовців, які загинули чи померли або пропали безвісти під час проходження служби, у дитячих закладах за місцем проживання; забезпечують відселення із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів військовослужбовців, звільнених в запас або у відставку [19, ч. 5 ст. 18]. Законом України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» передбачено, що центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, за участю громадських об'єднань осіб з інвалідністю, у межах своїх повноважень здійснюють розроблення та координацію довгострокових і короткострокових програм з реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю та контролюють їх виконання (ст. 9); органи місцевого самоврядування забезпечують виділення земельних ділянок особам з інвалідністю із захворюваннями опорно-рухового апарату під будівництво гаражів для автомобілів з ручним керуванням поблизу місця їх проживання [17, ст. 30]. Відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», органи місцевого самоврядування щорічно виділяють для забезпечення жилою площею вказаної групи громадян 15 процентів всього збудованого житла, для чого Кабінет Міністрів України щорічно виділяє

обласним державним адміністраціям капітальні вкладення відповідно до кількості сімей, що самостійно переселилися [20, ч. 2 ст. 32].

Окрему роль у системі правового забезпечення публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення відіграють підзаконні нормативно-правові акти, серед яких: Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, акти органів місцевого самоврядування. Прикладом може слугувати підзаконний нормативно-правовий акт, яким закладено підвалини здійснення соціальної політики в Україні – Постанова Верховної Ради України «Про проект Концепції соціального забезпечення населення України» від 21.12.1993 р. Вказаним документом окреслено головні принципи соціального забезпечення, закріплено первинні механізми, які забезпечували дотримання державних соціальних гарантій населення [18].

У контексті наведеного слід вказати, що станом на теперішній час чинним є Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей» від 26.08.2020 р., яким визначено основні шляхи вирішення наріжних соціальних проблем та створення ефективної системи реалізації державної політики з питань соціального захисту населення, захисту прав дітей, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей [21].

Відзначимо, що поряд із національним рівнем правового регулювання публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення доцільно звернути увагу й на міжнародний рівень. Так, Європейською хартією місцевого самоврядування передбачено, що повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, мають бути повними і виключними, вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо вказане не передбачено законом (ст. 4). Крім того, органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, якого не вилучено зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органові [8].

Разом із тим, серед норм м'якого права слід констатувати наявність значної частки двосторонніх угод у сфері соціального забезпечення населення, серед яких: Угода між Урядом України та Урядом Республіки Вірменія про трудову діяльність та соціальний захист громадян України та Республіки Вірменія, які працюють за межами своїх держав від 17.06.1995 р. [29], Договір між Україною та Республікою Болгарія про соціальне забезпечення від 04.09.2001 р. [5], Угода між Україною та Королівством Іспанія про соціальне забезпечення громадян від 07.10.1996 р. [28], Договір між Україною і Латвійською Республікою про співробітництво в галузі соціального забезпечення від 26.02.1998 р. [4] тощо. Видається, окрему увагу слід приділити Договору між Україною та Чеською Республікою про соціальне забезпечення від 04.07.2001 р., яким передбачено неможливість позбавлення особи права на допомогу, зменшення, зміни, зупинення або відміни допомоги через проживання особи на території іншої Договірної Сторони [6].

Що стосується актів міжнародних організацій, то при національному правозастосуванні слід враховувати положення рішень таких із них: 1) ООН (Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. [10], Всесвітня декларація ООН «Про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей» від 30.09.1990 р. [3]); 2) ЄС (Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників від 09.12.1989 р. [30], Директива Ради ЄС від 19 грудня 1978 р. № 79/7/ЄЕС «Про поступову імплементацію принципу рівності чоловіків і жінок у сфері соціального забезпечення»); 3) Рада Європи (Європейський кодекс соціального забезпечення від 16.04.1964 р. № ETS № 48 [9]).

Показово, що Директивою Ради ЄС від 19 грудня 1978 р. № 79/7/ЄЕС «Про поступову імплементацію принципу рівності чоловіків і жінок у сфері соціального забезпечення» вперше акцентовано увагу на необхідності впровадження принципу рівності чоловіків і жінок у сфері соціального забезпечення, а саме у статутних схемах, які забезпечують захист

від можливої хвороби, непрацездатності, старості, нещасних випадків на роботі, професійних захворювань і безробіття [22, с. 32].

Серед іншого, заслуговують на увагу рішення судових установ, які деталізують вирішення окремих питань публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. Наприклад, рішення Верховного Суду від 21.01.2019 р. № Пз/9901/56/18 (справа № 240/4946/18) щодо перерахунку пенсій постраждалим внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС [24], Рішення Верховного Суду від 29.09.2020 р. № Пз/9901/14/20 (справа № 440/2722/20) щодо нарахування та виплати інваліду війни разової щорічної грошової допомоги до 5 травня за 2020 рік [25] тощо. Зокрема, у Рішенні Верховного Суду від 09.12.2019 р. № Пз/9901/19/19 (справа № 300/1695/19) щодо визнання протиправним зменшення доплат для учасників бойових дій, акцентовано увагу на тому, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування окремих категорій населення, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [23].

Разом із тим, особливість рішень Конституційного Суду України полягає у тому, що їх метою є не здійснення правосуддя, а, як передбачено ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України»: 1) вирішення питань про конституційність законів України та інших правових актів; 2) офіційне тлумачення Конституції України; 3) надання висновків про відповідність Конституції України міжнародних договорів [14]. У свою чергу, для сфери соціального захисту показовим є рішення від 20.03.2002 р. № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій. Так, Конституційний Суд України аргументує, що встановлення додаткових гарантій соціальної захищеності військових під час проходження служби, так і після її закінчення є зумовленою насамперед тим, що служба в Збройних Силах України, інших військових формуваннях та правоохоронних органах держави є пов'язаною із ризиком для життя і здоров'я, підвищеними вимогами до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей [26].

Слід наголосити і на тому, що передумовою дотримання стандартів щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері соціального захисту є закріплення положення, що після використання всіх національних засобів юридичного захисту кожен має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій. Такою міжнародною судовою установою є Європейський суд з прав людини, практика якого застосовується судами на рівні з принципом верховенства права. Відповідно до пп. 76–78 рішення по справі «GRUDIĆ v. SERBIA» від 17.04.2012 р. № 31925/08, невиплата заборгованості із пенсії особі, якої було призначено особі державою раніше, є втручанням в право мирного користування майном, таке втручання суперечить Статті 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини. Позбавлення громадян похилого віку пенсії, яка є основним джерелом для існування, не виправдовує жодний суспільний інтерес за обставин даної справи. Отже, держава є зобов'язаною гарантувати право громадянина на одержання призначеної йому пенсії незалежно від того, де проживає особа, якій призначено пенсію [1].

Підсумовуючи, приходимо до **висновку**, що правові засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення є сукупністю правових норм, що містять своє вираження у системі нормативно-правових актів різної юридичної сили та регламентують здійснення публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. При цьому, правові засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту визначено на національному та міжнародному рівні у відповідних джерелах права. Разом із тим, аналіз норм чинного законодавства та наукової правової думки дає змогу констатувати, що суб'єктам публічного адміністрування слід дотримуватися міжнародних стандартів під час впорядкування суспільних відносин у сфері соціального забезпечення населення.

Список використаних джерел:

1. CASE OF GRUDIĆ v. SERBIA. The European Court of Human Rights (Second Section) URL : https://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2012/708.html

2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

3. Всесвітня декларація про забезпечення виживання, захисту та розвитку дітей: Міжнародний документ від 30.09.1990 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_075#Text

4. Договір між Україною і Латвійською Республікою про співробітництво в галузі соціального забезпечення: Міжнародний документ від 26.02.1998 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/428_010#Text

5. Договір між Україною та Республікою Болгарія про соціальне забезпечення: Міжнародний документ від 04.09.2001 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100_028#Text

6. Договір між Україною та Чеською Республікою про соціальне забезпечення: Міжнародний документ від 04.07.2001 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/203_019#Text

7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6: Державна служба / наук.-ред. колегія : С.М. Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. 2011. 524 с.

8. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

9. Європейський кодекс соціального забезпечення : Міжнародний документ від 16.04.1964 р. № 48 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws /show/994_329#Text

10. Загальна декларація прав людини : Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

11. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні : у 2-х т. : навч. посіб. / М.О. Багмет, Г.В. Коваль; Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили. Миколаїв, 2012. 143 с.

12. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.

13. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України.*1999. № 21.

14. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text

15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/stru#Stru

16. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text

17. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 р. № 875-XII URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12/conv#n296

18. Про проект Концепції соціального забезпечення населення України: Постанова Верховної Ради України від 21.12.1993 р. № 3758-XII URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3758-12#Text

19. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12/conv#n379

20. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 р. № 796-XII URL : https://zakon.rada. gov.ua/laws/show/796-12/conv#n622

21. Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 р. № 1057-р URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2020-%D1%80#Text

22. Рівність за ознакою статі в економічній сфері: зобов'язання України перед ЄС (ключові Директиви ЄС щодо забезпечення гендерного балансу на ринку праці та в професійній діяльності, їх розвиток у практиці Суду Справедливості) / Упорядник О.О. Уварова. Харків : видавництво «НТМТ», 2015. 150 с.

23. Рішення Верховного Суду від 09.12.2019 р. № Пз/9901/19/19 (справа № 300/1695/19) щодо визнання протиправним зменшення доплат для учасників бойових дій. URL : https://opendatabot.ua/court/86360472-7f168c1a209a2cb3e 870549e895313b7

24. Рішення Верховного Суду від 21.01.2019 р. № Пз/9901/56/18 (справа №240/4946/18) щодо перерахунку пенсій постраждалим внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС URL : _2019

25. Рішення Верховного Суду від 29.09.2020 р. № Пз/9901/14/20 (справа № 440/2722/20) щодо нарахування та виплати інваліду війни разової щорічної грошової допомоги до 5 травня за 2020 рік. URL : https://supreme.court.gov.ua/ supreme/inshe/zrazkovi_spravu/zs_9901_14_20

26. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій від 20.03.2002 р. № 5-рп/2002 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-02#Text

27. Сучасний тлумачний словник української мови URL : http://sum.in.ua/s/osnova

28. Угода між Україною і Королівством Іспанія про соціальне забезпечення громадян: Міжнародний документ від 07.10.1996 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724_005#Text

29. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Вірменія про трудову діяльність та соціальний захист громадян України та Республіки Вірменія, які працюють за межами своїх держав: Міжнародний документ від 17.06.1995 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/051_628#Text

30. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників: Міжнародний документ від 09.12.1989 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/994_044#Text

МАЛЕТИЧ М. М.,
кандидат юридичних наук

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.13

ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАК АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТРАДИЦІЇ

У статті автором розглянуто основні підходи радянських та сучасних вітчизняних вчених до формування поняття та ознак адміністративного процесу, їх взаємозв'язків з ключовими видами адміністративних проваджень, що формують сучасну парадигму адміністративного процесу в Україні та країнах Європейського Союзу.

Охарактеризовані підходи радянських та сучасних вітчизняних вчених до розуміння адміністративного процесу, його основних властивостей, презумпцій, правил процесуальної природи, що дозволяють розмежувати вітчизняні та європейські адміністративні провадження за суттєвими ознаками.

Сформульовані пропозиції щодо розвитку національного підходу до розуміння ознак, властивостей адміністративного процесу та основних адміністративних проваджень на сучасному етапі в Україні з урахуванням європейського досвіду.

Зроблено висновок про те, що на сучасному етапі реалізація матеріальних правовідносин не розглядається як першопричина формування адміністративного процесу чи адміністративних проваджень, центральною категорією виступає наявність порушеного суб'єктивного права особи, його видові характеристики, наявність факту оскарження порушеного права в судовому або позасудовому порядку. Запровадження європейського досвіду захисту суб'єктивних прав вимагає часткового перегляду чисто позитивістського підходу з урахуванням природно-правового вчення та поступового запровадження вимог та стандартів належного судового процесу з урахуванням досвіду європейських країн та судової практики Європейського суду з прав людини.

Розглянуті підходи до розуміння обсягу поняття адміністративного процесу, ключові правові проблеми розвитку адміністративного процесу.

Ключові слова: *адміністративний процес, адміністративне судочинство, адміністративна процедура, судова реформа, адміністративна юстиція.*

Maletych M. M. Development of the notion and features of administrative process in the domestic tradition

In this article author`s reviewed the main approaches of soviet and modern domestic scientists to development of the notion and features of administrative process, it`s correlation with the key types of administrative proceedings, building modern paradigm of administrative process in Ukraine and European Union countries.

Author`s characterized approaches of soviet and modern domestic scientists to understanding of the administrative process, it`s main features, presumptions, rules of procedural nature, making it possible to differentiate domestic and European administrative proceedings according to their substantial features.

Author`s formed proposals as to development of the national approach to development of the administrative process and main administrative proceedings at present stage in Ukraine with respect to European experience.

Author made conclusion, that at modern stage realization of material relations is not considered as the main ground for organization of administrative process or administrative proceedings, as a central category should be considered a violated subjective rights of a person, it`s classification grounds, possibility of revocability of administrative action, both in administrative and judicial order.

Introduction of the European experience for subjective rights protection needs partial revision of the positivism-based approach with respect to natural legal approach and step-by-step introduction of the standards to due judicial process with respect to positive European experience and court practice of the European court of human rights.

Key words: *administrative process, administrative judicial proceeding, administrative procedure, judicial reform, administrative justice.*

Актуальність дослідження поняття та ознак адміністративного процесу, різновидів адміністративних проваджень підвищується з огляду на розвиток нових видів організуючого впливу держави та специфіки співвідношення різних правових способів захисту порушених прав. В Україні адміністративний процес як самостійна теорія був сформований ще в радянський період, проте розвиток адміністративної юстиції, адміністративних процедур з урахуванням європейського досвіду дозволили виокремити нові його сутнісні характеристики. Європейський досвід розвитку адміністративного процесу та основних його різновидів розширює палітру поглядів вітчизняних вчених і дослідників на сучасні проблеми формування нових видів адміністративних проваджень як на національному, так і на наднаціональному рівні.

Метою цієї статті є характеристика основних сучасних підходів до розуміння поняття, ознак адміністративного процесу та їх взаємозв'язків з ключовими видами адміністративних проваджень, що формують сучасну парадигму адміністративного процесу в Україні та країнах Європейського Союзу, з метою формування нових доктринальних поглядів на їх зміст та розвиток. Основними завданнями цієї статті слід визначити: характеристику радянських та сучасних підходів вітчизняних вчених до розуміння поняття адміністративного процесу, його основних ознак, властивостей, презумпцій, правил процесуальної природи, що дозволяють відмежувати вітчизняні та європейські адміністративні провадження за їх сутнісними параметрами; формулювання пропозицій та рекомендації щодо розвитку національного підходу до розуміння ознак, властивостей адміністративного процесу та основних адміністративних проваджень на сучасному етапі в Україні з урахуванням позитивного європейського досвіду.

Множина різновидів процесуальних форм, об′єктивована в теорії, нормативному масиві, правозастосовній практиці становить серцевину адміністративного процесу як центральної категорії одноіменної теорії. На думку вітчизняного дослідника В.Г. Перепелюка, «значний масив нормативно-правового матеріалу ставить питання про можливість зведення до спільного знаменника елементів більшості адміністративно-процесуальних форм» [1, с. 6]. На його думку, «схожість змісту вказаних форм робить можливою спробу віднайти єдині для них адміністративно-процесуальні принципи» [1, с. 6]. Вчений зазначає, що стан наукової розробки проблем дослідження адміністративного процесу переконує у потребі оновленого теоретичного осмислення основ теорії адміністративного процесу. З цим слід погодитися, та зробити висновок, що формування адміністративного процесу здійснюється навколо спільних, істотних ознак, властивостей, що визначають його зміст та видову диференціацію ключових адміністративних проваджень. Їх специфіка в європейських країнах та її розвиток на сучасному етапі дозволяє сформулювати пропозиції та рекомендації для удосконалення вітчизняної теорії адміністративного процесу з урахуванням концепцій, впроваджених в адміністративних процес на рівні європейських адміністративних проваджень та судового процесу.

Історичне формування поглядів на зміст та ознаки адміністративного процесу у вітчизняній парадигмі відбувалося поступово, проте критична маса досліджень радянського періоду припадає саме на середину XX століття, серед основних дослідників його правової природи, поняття, ознак, ключових видів адміністративних проваджень слід назвати: І.О. Галагана, О.К. Засторожну, В.А. Лорію, М.Я. Масленнікова, В.М. Протасова, Н.Г. Саліщеву, А.П. Шергіна та низку інших.

В означений період адміністративний процес розглядався з централізованих позицій як щодо ідейного, аксіологічного наповнення, так і з точки зору обсягу прав учасників адміністративних проваджень, які обмежувалися в тоталітарній державі. Зокрема, як зазначає В.Г. Перепелюк, «для цього періоду була характерна найбільш жорстока форма організуючого впливу держави – застосування адміністративних санкцій до громадян, що вчинили правопорушення у вигляді адміністративних проступків, тобто адміністративної відповідальності на основі Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення від 7.12.84 р.» [1, с. 7].

В період здобуття незалежності України з 1991 року розробки теоретичних проблем формування єдиного національного адміністративного процесу набіли значно більшої інтенсивності, адже національна дискусія формувалася навколо ідей запровадження самостійного інституту адміністративної юстиції, а також широко обговорювалися нові засади притягнення до відповідальності не тільки громадян, як фізичних осіб, але й юридичних осіб в умовах запровадження нових форм власності. Значення досліджень цього періоду важно переоцінити, адже саме в них відбулося поступове закріплення важливих презумпцій, правил, ознак адміністративного процесу, на який в подальшому були розроблені проекти кодифікованих актів законодавства та відбулася трансформація правового регулювання ключових видів адміністративних проваджень в Україні.

На сучасному етапі теорія адміністративного процесу впроваджує гарантовані Конвенцією про захист прав та основоположних свобод людини [2] мінімальні стандарти захисту прав людини в різних адміністративних провадженнях, а також відбувається доктринальне переосмислення змісту, ознак адміністративних проваджень, виокремлення нових видів учасників адміністративних проваджень та специфіки участі в них фізичних та юридичних осіб з іноземним елементом, що дедалі частіше реалізуються на території нашої держави.

Серед сучасних провідних дослідників проблем розвитку адміністративного процесу та ключових адміністративних проваджень в Україні у XXI столітті слід зазначити: І.П. Голосніченко, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, Р.О. Куйбіду, Д.М. Лук′янця, О.М. Пасенюка, Ю.С. Педько та низку інших. Проте, досі не вирішеними залишаються проблеми формування та співвідношення національних та європейських адміністративних проваджень, їх класифікації, удосконалення процесуального законодавства з урахуванням мінімальних стандартів дотримання прав людини на різних стадіях адміністративного процесу.

В радянський період правова природа адміністративного процесу розкривалися через процесуальні та не процесуальні процедури, в той час як у сучасній європейській теорії адміністративного процесу використовується в даному контексті характеристика спірних та безспірних адміністративних проваджень. Тут поняття адміністративних процедур та адміністративних проваджень можна розглядати як синонімічні, хоча з теоретичної точки зору вони мають свої власні обсяги значень.

На мій погляд, справді, вітчизняна теорія адміністративного процесу повинна орієнтуватися на такі здобутки європейської теорії адміністративного процесу та не йти шляхом формування суб’єктивних узагальнень щодо природи адміністративного процесу, а забезпечити єдність правозастосування та гарантування основних процесуальних прав, можливостей захисту прав людини в різного роду адміністративних провадженнях саме на основі цілісного, комплексного підходу, заснованого на правилах належного судового процесу європейського зразка.

Значну частину адміністративного процесу становить юрисдикційний процес, в даному аспекті слід уточнити, що динамічний розвиток нових видів органів, уповнова-

жених розглядати індивідуально-конкретні справи, сприяв перегляду компетенції, процесуальних прав та обов'язків адміністративних органів, в також оновленню правового регулювання основних видів адміністративних проваджень.

Судова частина адміністративного процесу розвивалася представниками цивільно-процесуального та адміністративного права, центральна увага приділялася питанням формування адміністративної юстиції. «Однак широта впливу радянської держави на суспільні процеси поставила під загрозу основоположну категорію теорії – категорію суб'єктивних публічних прав. А якщо немає права, то і не потрібні процесуальні засоби захисту – адміністративні позови. Громадянину залишили у розпорядженні тільки право адміністративної скарги на неналежну організацію державою його політичних і громадянських прав» [1, с. 9-10]. Натомість на сучасному етапі формування теорії адміністративного процесу застосовуються важливі конституційно закріплені гарантії та презумпції захисту суб'єктивних прав осіб засобами адміністративної юстиції, конкретизовані в процесуальних вимогах, закріплених в процесуальному законодавстві. Тому слід згадати і про розробки вітчизняних вчених щодо розвитку теоретичних засад судової адміністративної процесуальної форми, їх співвідношення з позасудовими способами захисту прав громадян та юридичних осіб.

Співвідношення адміністративного та цивільного процесу, динаміка, певна паралелізми їх розвитку щодо гарантування певного обсягу процесуальних прав часникам розгляду індивідуальних справ засвідчують спорідненість правової природу процесуальних форм, закріплених в означених процесах. В той же час, різниця центральних категорій – захисту власності та порушених суб'єктивних прав вимагають дотримання належного судового процесу в певний специфічний спосіб, що відповідає сформованій судовій практиці, відображеній в національному та європейському адміністративному процесуальному законодавстві.

«Сучасні дослідження концентруються на відмінностях між адміністративними позовами, скаргами (І. Зайцев, М. Маслєнніков), видах позовів та принципах судового процесу (В. Стефанюк), на особливих формах роботи квазі-судових органів як показнику присутності адміністративної юстиції (В.В. Сажина), на теоретичних проблемах адміністративного правового спору (Ю.Н. Хаманєва)» [1, с. 10]. Серед проблематики наукових досліджень сучасних вітчизняних вчених доцільно зауважити про розвиток нових категорій спорів, підсудних адміністративним судам, монографічні дослідження В.М. Бевзенка, М.І. Смоковича, С.Г. Стеценка, М.І. Цуркана, в яких розкрито процесуальну природу та особливості розгляду адміністративних справ за кодексом адміністративного судочинства України в оновленій редакції з урахуванням європейської практики захисту порушених суб'єктивних прав в Європейському суді з прав людини.

Управлінський адміністративний процес як самостійний сегмент адміністративного процесу становить множину процесуальних форм реалізації правозастосовної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, в радянський період суб'єктний склад учасників управлінського адміністративного процесу характеризувався в розрізі правозастосовної діяльності органів державного управління республіканського та союзного рівнів. Серед дослідників, які внесли найважливіші категорії та поняття, охарактеризували специфіку адміністративного процесу слід відмітити: Ю.М. Козлова, О.Є. Луньова, Г.І. Петрова, С.С. Студенікіна, хоча підходи зазначених авторів критично оцінювалися представниками широкого підходу до розуміння адміністративного процесу.

Окремо слід згадати і наукову дискусію щодо розмежування адміністративного процесу в широкому розумінні та загального обсягу матеріальних відносин, що була описана в працях Ю.М. Козлова, який серед ознак адміністративного процесу виокремлював: реалізацію норм матеріального права, юридичну владність і односторонність волевиявлень відповідних суб'єктів виконавчої влади. Проте на сучасному етапі реалізація матеріальних правовідносин не розглядається як першопричина формування адміністративного процесу чи адміністративних проваджень, центральною категорією виступає наявність порушеного суб'єктивного права особи, його видові характеристики, наявність факту оскарження порушеного права в судовому або позасудовому порядку.

Висновки. Формування поняття та ознак адміністративного процесу у вітчизняній традиції пройшло самостійний шлях наукового обґрунтування самостійних форм процесуальної діяльності, що засновувалися на позитивістському підході до праворозуміння.

Впровадження європейського досвіду захисту суб'єктивних прав осіб потребує часткового перегляду суто позитивістського підходу з урахуванням природно-правового вчення та поступового впровадження вимог та стандартів належного судового процесу з урахуванням досвіду європейських країн та судової практики Європейського суду з прав людини.

Розглянуті підходу до розуміння обсягу адміністративного процесу, ключові правові проблеми розвитку адміністративного процесу дозволяють не тільки охарактеризувати їх змістовні, сутнісні ознаки, але й сприяти перегляду на сучасному етапі ключових форм процесуальної діяльності, встановити відмінні риси, можливі недоліки судової практики, підходів до правозастосування в цілому.

Список використаних джерел:

1. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Чернівці: Рута, 2001. 316 с.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., ратифікована законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. С. 263.
3. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция. М.: Наука, 1970. 163 с.
4. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование. Воронеж, 1976. 196 с.
5. Протасов В.Н. Юридическая процедура. М.: Юридическая литература, 1991. 79 с.
6. Лория В.А. Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального права. Тбилиси, 1974. 102 с.
7. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юридическая литература, 1979. 144 с.
8. Застрожная О.К. Советский административный процесс. Воронеж, 1985. 126 с.
9. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж, 1990. 208 с.
10. Теория юридического процесса. Х.: Вища школа, 1985. 191 с.
11. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: монографія. За заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер′янова. Вид. друге, доопрац. і доповн. – Київ: «Логос», 2014. – 237 с.
12. Судова практика Європейського суду з прав людини. Рішення щодо України. – Київ: «Праксіс», 2005. – 477 с .
13. Barnes J. Towards a third generation of administrative procedures. 2016. Conference paper on Comparative administrative law. April 29-30, 2016.
14. Cassese S. Administrative law in a supranational context: European administrative law. URL: www.its.law.nyu.edu.
15. Chiti E. Administrative proceedings involving European agencies. URL: http:// law.duke.edu/journals/lcp.

МЕДЯНИК В. А.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри загально-правових дисциплін
(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.14

ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті здійснено аналіз інституційної складової адміністративно-правового механізму забезпечення соціальної політики. Визначено, що він включає в себе поєднання організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, інформаційно-аналітичних складових. З'ясовано сутність та особливості організаційно-управлінської складової. Визначено, що однією із складових організаційно-управлінського елементу механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є інституційна складова. Констатовано, що інституційну складову механізму адміністративно-правового забезпечення соціальної політики можна класифікувати по вертикалі та горизонталі. За характером і місцем, яке вони посідають у суспільній структурі, їх поділяють на три групи: соціальні; інституційні; функціональні. Основним суб'єктом соціальної політики виступає держава в особі відповідних органів влади та управління, що діють на державному, регіональному та місцевому рівнях. Теоретично обґрунтовано, що у функціональному плані на загальнодержавному рівні управлінська діяльність у сфері державної соціальної політики розподілена між Верховною Радою, Президентом України, Кабінетом Міністрів України та Міністерством соціальної політики України. На місцевому рівні формування соціальної політики та її реалізацію розподілено між декількома суб'єктами, які функціонують на регіональному, районному рівні та в об'єднаних територіальних громадах. Окреслено групу пасивних суб'єктів соціальної політики, які виконують при її здійсненні інфраструктурні функції. Констатовано, що важливу роль у формуванні соціальної політики виконує громадськість, так як саме її ставлення й оцінка дій владних структур у цій сфері є чинником корегування як соціальної стратегії в цілому, так і конкретних рішень соціального характеру. Зроблено висновок, що лише взаємодія суб'єктів соціальної політики та координуючої ролі держави надасть змогу підвищити її ефективність.

Ключові слова: *інституційна складова, механізм адміністративно-правового забезпечення, суб'єкти, соціальна політика, взаємодія, координація, покращення ефективності.*

Medianyk V. A. Institutional component of the administrative and legal mechanism for providing state social policy

The article analyzes the institutional component of the administrative and legal mechanism of social policy. It is determined that it includes a combination of organizational and managerial, regulatory, financial and economic, information and analytical components. The essence and features of the organizational and managerial component are clarified. It is determined that one of the components

of the organizational and managerial element of the mechanism of administrative and legal support of the state social policy is the institutional component. It is stated that the institutional component of the mechanism of administrative and legal support of social policy can be classified vertically and horizontally. According to the nature and place they occupy in the social structure, they are divided into three groups: social; institutional; functional. The main subject of social policy is the state, represented by the relevant authorities and administrations operating at the state, regional and local levels. It is theoretically substantiated that functionally at the national level management activities in the field of state social policy are divided between the Verkhovna Rada, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Social Policy of Ukraine. At the local level, the formation of social policy and its implementation is distributed among several entities that operate at the regional, district level and in the united territorial communities. The group of passive subjects of social policy, which perform infrastructural functions in its implementation, is outlined. It is stated that the public plays an important role in the formation of social policy, as it is its attitude and assessment of the actions of government agencies in this area is a factor in adjusting both the social strategy as a whole and specific decisions of a social nature. It is concluded that only the interaction of various subjects of social policy and the coordinating role of the state will increase its effectiveness.

Key words: *institutional component, mechanism of administrative and legal support, subjects, social policy, interaction, coordination, efficiency improvement.*

Постановка проблеми. Механізм адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики включає в себе органічне поєднання організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, інформаційно-аналітичних складових, які у своїй сукупності включають заходи і засоби, завдяки яким здійснюється формування та впровадження у життя державної соціальної політики. Організаційно-управлінська складова представляє собою систему організаційних (інституційних, структурних та процедурних складових) та управлінських (заходи, засоби, важелі, інструменти, стимули, методи), за допомогою яких здійснюється вплив суб'єктів на формування та реалізацію державної соціальної політики, їх взаємодія та впровадження заходів державної політики.

Однією із складових організаційно-управлінського елементу механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики є інституційна складова. Мова йде про суб'єктів формування та реалізації цієї політики, їх взаємозв'язки, взаємодію, структуру, ієрархію, систему повноважень у соціальній сфері. Залежно від особливостей адміністративно-правового статусу цих суб'єктів змінюється обсяг їх завдань та повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим питанням досліджуваної проблеми приділяли увагу такі правознавці як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, Я.В. Журавель, С.О. Корецька, О.В. Кришень, Г.С. Лопушняк, В.Я. Малиновський, С.В. Пєтков, У.Я. Садова, П.І. Шевчук, М.М. Тищенко, О.Ф. Фрицький та інші, проте залишаються невизначеними питання щодо визначення місця та ролі суб'єктів державної соціальної політики та їх взаємодії.

Метою статті є аналіз суб'єктів забезпечення державної соціальної політики, визначення їх основних повноважень, окреслення проблематики та надання рекомендацій щодо удосконалення даного напряму діяльності.

Виклад основного матеріалу. Інституційне забезпечення є одним із найважливіших аспектів соціальної політики, оскільки пов'язане, з одного боку, із формуванням стратегії соціального розвитку держави відповідно до потреб й умов часу і, відповідно, ціннісних орієнтирів, що складають уявлення про національні інтереси країни, а з іншого – реалізацією цих інтересів у реальній практиці через спрямування їх на відповідну діяльність залученої до соціальних процесів адміністративної бюрократії. При цьому визнаємо, що інституційне

забезпечення соціальної політики України у будь-який період має відображати тенденції, сформовані щодо нього у минулому [1, с. 99].

Інституційну складову механізму адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики можна класифікувати наступним чином: по вертикалі: 1) суб'єкти формування державної соціальної політики; 2) суб'єкти реалізації державної соціальної політики; по-горизонталі: 1) суб'єкти державного рівня: 2) суб'єкти регіонального рівня; 3) суб'єкти місцевого рівня.

Зазначимо, що у науці права суб'єктів соціальної політики класифікують за характером і місцем, яке вони посідають у суспільній структурі, на три групи: соціальні; інституційні; функціональні [2]. Серед інституційних структур, які упорядковують процеси соціального розвитку, здійснюють соціальну політику в цій сфері, провідна роль належить державі, яка за своїм потенціалом переважає можливості інших суб'єктів цього процесу [3, с. 100]. А отже основним суб'єктом соціальної політики виступає держава в особі відповідних органів влади та управління, що діють на державному, регіональному та місцевому рівнях. Саме вони формують загальну концепцію, визначають основні напрями соціальної політики, її стратегію, тактику, забезпечують законодавчо-правову основу та реалізують конкретні завдання на місцях. Тобто держава є як гарантом здійснення соціальної політики, так і її головним суб'єктом. Крім того, відповідні соціально-політичні заходи здійснюють громадські, благодійні, релігійні та інші недержавні організації й об'єднання, політичні партії, асоціації, колективи, фонди, профспілки, і окремі особистості – професійні соціальні працівники, волонтери, благодійники, правозахисники, а також громадяни шляхом участі у громадських ініціативах і об'єднаннях, групах самодопомоги тощо. Розширення кількості суб'єктів соціальної політики є істотними чинниками для підвищення її ефективності.

Також існує група пасивних суб'єктів соціальної політики, які виконують при її здійсненні інфраструктурні функції: банківські та кредитні установи, страхові товариства, організації охорони здоров'я, культури тощо, що відповідають за доведення фінансових, матеріально-технічних, духовних й інших цінностей до об'єкта соціальної політики – людини. Зазначені суб'єкти соціальної політики можуть бути названі резидентними [4; 5]. Важливу роль у формуванні соціальної політики виконує громадськість. Її ставлення й оцінка дій владних структур у цій сфері є чинником корегування як соціальної стратегії в цілому, так і конкретних рішень соціального характеру.

З іншого боку основними соціальними інститутами у сфері формування та реалізації державної соціальної політики, на нашу думку, є: інститут розподілу і перерозподілу суспільного продукту; інститут зайнятості та охорони праці; інститут соціальної сфери суспільства; інститут демографії; інститут соціального захисту населення; інститут соціоекології та інститут гармонізації соціально-економічних інтересів. До складу кожного з них належать відповідні суб'єкти соціальної політики, які здійснюють управління процесами, що належать до сфери їх компетенції [1, с. 99].

Так, наприклад, Верховна Рада України розробляє загальну стратегію соціальної політики шляхом підготовки й ухвалення законів загальної та спеціальної дії і визначає мінімальний рівень соціальних гарантій, яким населення може бути забезпечене в умовах даної економічної ситуації шляхом розробки й ухвалення нормативних документів, які регулярно переглядаються у зв'язку із зміною економічної кон'юнктури і встановлюють конкретний розмір виплат соціального характеру, масштаби соціальних послуг, що надаються безкоштовно або на пільговій основі. Формує джерела фінансування соціальної політики шляхом щорічного ухвалення бюджету України і регулювання діяльності соціальних позабюджетних фондів [6, с. 97]. Верховна рада України як суб'єкт формування державної соціальної політики має затверджувати доктрину соціальної політики, яка має визначати модель України, як соціальної держави, формувати принципи державної соціальної політики, тобто ті засади, ідеї, положення, які мають стати основою державної соціальної політики і відображати сутність соціальної держави. Крім того, важливою функцією Верховної Ради України є затвердження Державного бюджету, що є дуже важливим для соціальної сфери та реалізації заходів

державної соціальної політики. Адже відсутність фінансування унеможливлює й виконання відповідних заходів державної соціальної політики та інших соціальних програм.

Здійснюючи аналіз розподілу повноважень у сфері провадження соціальної політики визнаємо, що найважливіша роль належить Президенту України. Це підтверджується і низкою формальних та неформальних повноважень, якими може користуватися Президент з метою впливу на соціальну політику [1, с. 99]. Вже історично склалося, що Президент України в своїх щорічних посланнях, відповідних указах закладає основи соціального розвитку країни та складових соціальної сфери, є ініціатором реформ та змін у соціальній сфері, визначає вектори діяльності виконавчої влади у цьому напрямі, а також формує засади державної регіональної політики. З огляду на свій правовий статус глава держави повинен забезпечити реалізацію соціальних прав людини, серед яких передусім: право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; право на працю та своєчасне одержання винагороди за неї; право на соціальний захист, право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; право на освіту, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Як гарант національної безпеки, Президент України має вживати усіх необхідних заходів щодо усунення загроз стабільності у соціальній сфері суспільства [1, с. 100].

Центральне місце в системі органів, що відповідають за окремі аспекти формування і в цілому за реалізацію державної соціальної політики, займають органи виконавчої влади. Насамперед це Уряд. Кабінет Міністрів України, який відповідно до Конституції України має право законодавчої ініціативи, розробляє та вносить на затвердження Верховної Ради України найважливіші законопроєкти щодо визначення стратегії та основних параметрів соціальної політики, спрямованих на розвиток соціальної сфери, реалізацію соціальних програм збереження та відтворення фізичного, інтелектуального, духовного й трудового потенціалу, створення інституційних та соціально-економічних передумов для задоволення громадянами … своїх соціальних потреб, прав та інтересів [6, с. 97]. Так, наприклад, у сфері соціальної політики Уряд, відповідно до Конституції України [7] та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [8], вживає відповідні заходи щодо забезпечення: прав і свобод людини та громадянина; проведення державної соціальної політики; розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги; підготовку проєктів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій і т.д. [1, с. 120-121].

Маючи такі широкі повноваження у соціальній сфері, Кабінет Міністрів України у своїх актах деталізує положення законів та реформ або ініціює реформи, які згодом підкріплюються положеннями законів. Крім того, Кабінет Міністрів України має широкі повноваження щодо створення, ліквідації та реорганізації суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики, тобто центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується урядом.

Важливе значення в питаннях формування та реалізації державної соціальної політики має Міністерство соціальної політики України. Це, насамперед, зумовлено тим, що основне навантаження за здійснення державної політики у відповідних сферах суспільного життя здебільшого несуть органи спеціальної компетенції, до яких у сфері соціальної політики, крім зазначеного міністерства, належать Пенсійний фонд України та фонди соціального страхування, а також Державна служба з питань праці та Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, інші міністерства та органи виконавчої влади [1, с. 120-121].

Основним суб'єктом формування та реалізації державної соціальної політики є Міністерство соціальної політики України. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423, дане міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики, має широкі повноваження з питань формування та реалізації державної політики практично в усіх галузях соціальної сфери [9]. Як бачимо, регулюючим впливом міністерства охоплені майже всі галузі соціальної сфери, окрім культури, освіти та охорони здоров'я.

До системи центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через віце-прем'єр-міністра України – Міністра соціальної політики України, належить Пенсійний фонд України. Він також відіграє суттєву роль у впровадженні соціальної політики, оскільки забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню [1, с. 125; 10].

Важливим аспектом у процесі провадження державної соціальної політики, на думку У.Я. Садової, є те, що «… сьогодні кожний регіон України має можливість розробляти власну стратегію і тактику соціальних реформ, лобіювати інтереси в процесі формування і реалізації власної регіональної соціальної політики» [11]. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед повноважень суттєве місце відведено повноваженням у сферах: соціального захисту населення (ст. 34), освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32). Крім того, органи місцевого самоврядування уповноважені приймати програми місцевого та регіонального соціального розвитку (п. 22 ст. 26, ст. 27), для цього вони мають відповідні бюджети розвитку (доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази) [12].

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм [12].

З метою сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування у питаннях вироблення пріоритетів державної регіональної політики та механізмів сталого розвитку територіальних громад, з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування та новітніх підходів у сфері регіонального розвитку, вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць Президент України Указом від 18.12.2019 р. № 909 створив Раду регіонального розвитку [13].

Висновок. Таким чином, у державі створено та функціонує широке коло суб'єктів формування та реалізації державної соціальної політики, які наділені визначеними повноваженнями як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. У функціональному плані на загальнодержавному рівні управлінська діяльність у сфері державної соціальної політики розподілена між Верховною Радою, Президентом України, Кабінетом Міністрів України та Міністерством соціальної політики України. На місцевому рівні формування соціальної політики та її реалізації розподілено між декількома суб'єктами, які функціонують на регіональному, районному рівні та в об'єднаних територіальних громадах.

Формування та впровадження державної соціальної політики відбувається завдяки комплексу адміністративно-правового інструментарію, відповідних засобів, способів та прийомів, використання яких дозволяє як забезпечити якісне формування, так і впровадження у життя державної соціальної політики. Зрозуміло, що набір цього адміністративно-правового інструментарію буде різним, і це залежатиме як від галузі соціальної сфери, на регулювання якої спрямовано державно-управлінський вплив, так і від адміністративно-правового статусу суб'єктів, що використовують вказаний інструментарій.

Список використаних джерел:

1. Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.
2. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. К.: Атіка, 2003. 576 с.
3. Управління соціальним і гуманітарним розвитком: навчальний посібник: у 2 ч. / В.А. Скуратівський, В.П. Трощинський, Е.М. Лібанова та ін. К.: НАДУ, 2009. Ч. 1. 456 с.

4. Корецька С.О. Соціальна політика України: теорія, методологія, механізми реалізації: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2010. 445 с.

5. Шевчук П.І. Соціальна політика. Львів: Світ, 2005. 399 с.

6. Кришень О.В. Теоретико-методологічні аспекти регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій:дис. … канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Дніпро, 2020. С. 241.

7. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text.

9. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF#Text.

10. Положення про Пенсійний фонд України: постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 р. № 280. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF#Text.

11. Садова У.Я. Соціальна політика в Україні: регіональні дослідження і перспективи розвитку: монографія. Львів: ІРД НАН України, 2005. 408 с. С. 11.

12. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top.

13. Положення про Раду регіонального розвитку: указ Президента України від 18.12.2019 р. № 909. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909/2019#n9.

ПИЛИПІВ В. І.,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.15

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОЛОЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Сучасний стан адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування може бути охарактеризований за двома основними напрямами.

Перший напрям охоплює реальний «стан справ» у цій сфері. Тобто, необхідним є звернення уваги на те, які саме чинні нормативно-правові акти – закони – наявні у законодавстві України, коли йдеться про службу в органах місцевого самоврядування.

Другий напрям охоплює перспективне законодавство – адже для того, щоб зрозуміти поточний стан нормативно-правової регламентації службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, щоб оцінити ефективність відповідних правових норм, необхідність їх подальшого удосконалення, слід як раз звернути увагу на те, що пропонується на законопроектному рівні.

Метою статті є проаналізувати ті положення Конституції України 1996 року, які складають основу для здійснення адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування.

До числа ознак публічної служби, які слід враховувати у дослідженнях адміністративно-правового спрямування, доцільно відносити наступні: політичний характер; професійний характер; спрямування на реалізацію функцій і завдань Української держави; орієнтація на публічний інтерес; нематеріальний характер результату діяльності з надання адміністративних та інших послуг.

За підсумками цього стислого огляду можна підвести підсумок, що у Розділі XI взагалі не згадується про службу в органах місцевого самоврядування, що слід визнати недоліком. Варто запропонувати доповнити цей Розділ положеннями, у яких би йшлося про службу в органах місцевого самоврядування. А саме, ці положення можна додати у статтю 146. Це надасть можливість підвищити рівень змістовності положень цієї статті та підвищить рівень престижу служби в органах місцевого самоврядування.

Отже, варто рекомендувати викласти цю статтю у такій редакції:

«Стаття 146. Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування, основи служби в органах місцевого самоврядування визначаються законом».

Перспективи подальших досліджень вбачаються в аналізі також і інших актів чинного законодавства з цього питання.

Ключові слова: *служба в органах місцевого самоврядування, виборні посадови особи місцевого самоврядування, службовці органів місцевого самоврядування, правовідносини на службі в органах місцевого самоврядування, публічна влада.*

Pylypiv V. I. Administrative regulation of legal relations in local governments: the provisions of the Constitution of Ukraine

The current state of administrative and legal regulation of official legal relations in local governments can be characterized in two main ways.

The first direction covers the real "state of affairs" in this area. That is, it is necessary to pay attention to what current regulations – laws – are available in the legislation of Ukraine when it comes to service in local governments.

The second area covers promising legislation – because in order to understand the current state of legal regulation of official relations in local governments, to assess the effectiveness of relevant legal norms, the need for their further improvement, you should pay attention to what is proposed at the draft level. .

The purpose of the article is to analyze the provisions of the Constitution of Ukraine of 1996, which form the basis for the implementation of administrative and legal regulation of official relations in local governments.

Among the features of public service, which should be taken into account in the research of administrative and legal direction, it is appropriate to include the following: political nature; professional character; focus on the implementation of functions and tasks of the Ukrainian state; focus on the public interest; intangible nature of the result of activities for the provision of administrative and other services.

Based on the results of this brief review, it can be concluded that Section XI does not mention service in local self-government bodies at all, which should be considered a shortcoming. It should be suggested that this section be supplemented with provisions dealing with service in local self-government bodies. Namely, these provisions can be added to Article 146. This will provide an opportunity to increase the content of the provisions of this article and increase the prestige of service in local governments.

Therefore, it is recommended to present this article in the following wording:

"Article 146. Other issues of organization of local self-government, formation, activity and responsibility of local self-government bodies, bases of service in local self-government bodies shall be determined by law."

Prospects for further research are seen in the analysis of other acts of current legislation on this issue.

Key words: *service in local self-government bodies, elected officials of local self-government bodies, employees of local self-government bodies, legal relations in the service in local self-government bodies, public authorities.*

Постановка проблеми. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування може бути охарактеризований за двома основними напрямами.

Перший напрям охоплює реальний «стан справ» у цій сфері. Тобто, необхідним є звернення уваги на те, які саме чинні нормативно-правові акти – закони – наявні у законодавстві України, коли йдеться про службу в органах місцевого самоврядування.

Другий напрям охоплює перспективне законодавство – адже для того, щоб зрозуміти поточний стан нормативно-правової регламентації службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, щоб оцінити ефективність відповідних правових норм, необхідність їх подальшого удосконалення, слід як раз звернути увагу на те, що пропонується на законопроектному рівні.

Щодо першого напряму (групи) слід відмітити: фахівці переконані, що «правові засади публічної служби становлять низка нормативно-правових актів, кількість яких за підрахунками окремих експертів перевищує 650» [1, с. 12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, окреслені у статті, досліджувала низка вчених – фахівців з адміністративного права. При написанні статті було викори-

стано напрацювання таких дослідників, як Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин, А.Б. Грищук, М.І. Цуркан, В.С. Тимків, О.В. Бедний, та інших фахівців з юридичних наук (переважно з конституційного права України – Н.В. Мішиної, О.В. Сінькевич).

Мета статті. Метою статті є проаналізувати ті положення Конституції України 1996 року, які складають основу для здійснення адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. В межах першого напряму слід охарактеризувати, у першу чергу, – Конституцію України, прийняту на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року.

Отже, Основний Закон України – Конституція 1996 року – є важливим документом, коли йдеться про стан адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування.

В юридичній літературі справедливо склалося твердження, що Конституція України 1996 року є Основним Законом, якому притаманна низка важливих юридичних якостей, які роблять це джерело право важливим для кожної без виключень галузі права – і галузь адміністративного права не є виключенням (дивись, наприклад, [2; 3]).

Відомий фахівець з конституційного права України О.В. Сінькевич у своєму монографічному дослідженні відзначила, що «до числа юридичних функцій Конституції України слід уважати належними:

– установчу,
– інтегративну;
– програмну функції» [4, с. 220-221].

Якщо ці функції є юридичними, то вони проявляються у нормах будь-якої галузі права України, – і адміністративне право не є виключенням. Слід взяти до уваги ці міркування дослідниці. До того ж, слід підкреслити: виокремлення програмної функції такого важливого нормативно-правового акту, джерела галузі адміністративного права, як Конституція України 1996 року, робить доцільною та актуальною ту класифікацію законів України, що регламентують службу в органах місцевого самоврядування, яка була запропонована нами на початку цього підрозділу.

А.Б. Грищук, досліджуючи адміністративно-правовий вимір державної служби в Україні на монографічному рівні, сформулювала, що «на основі аналізу дисертаційних дослідженнях у галузі адміністративного права, нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців в Україні доцільно виокремити особливу роль Конституції України.

Це зумовлено, по-перше, тим, що вона, будучи актом вищої юридичної сили, становить правову базу поточного законодавства соціальної держави. У ній отримують юридичне закріплення різні види правових актів, що видають державні органи.

По-друге, Конституція України є системо-утворювальним правовим актом, оскільки у ній відображено вертикальну та горизонтальну структури національного законодавства.

По-третє, крім регулятивної функції, Основний Закон країни забезпечує внутрішню єдність норм національної правової системи й ефективні правові зв'язки із міжнародним законодавством» [5, с. 32].

Слід звернути увагу, що це твердження є більш справедливим по відношенню до державної служби, однак, за аналогією його можна застосувати і по відношенню до служби в органах місцевого самоврядування.

Отже, у Конституції України 1996 року є низка положень, які стосуються безпосередньо служби в органах місцевого самоврядування.

По-перше, слід звернути увагу на частину другу статті 5. Частина перша цієї статті проголошує, що «Україна є республікою», а у частині другої йдеться про те, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [6]. Слід визнати це положення важливим – адже воно підкреслює значення служби в органах місцевого самоврядування у сучасному Українському суспільстві.

Враховуючи, що народ України здійснює свою владу, у тому числі, через органи місцевого самоврядування, можна прийти до висновку, що адміністративно-правова регламентація служби в органах місцевого самоврядування є надзвичайно важливою.

При цьому цитована частина статті 5 робить наголос і на тому, що усі питання, пов'язані з органами місцевого самоврядування, – а отже, і питання служби в них – мають не тільки правовий, але й політичний характер. Політичний вимір Конституції України 1996 року не є предметом нашого дисертаційного дослідження, але слід рекомендувати у цьому контексті звернути увагу на праці дослідника М.В. Томенко, який розробляв цю проблематику протягом кількох років.

По-друге, у Розділі І Конституції 1996 року привертає увагу і Стаття 7. Відповідно до її положень, «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Відповідно до цього, зрозумілим стає, чому в межах адміністративного права настільки значна увага приділяється проблемним питанням служби в органах місцевого самоврядування.

По-третє, в Основному Законі України 1996 року окремий розділ присвячено місцевому самоврядуванню. Йдеться про Розділ XI «Місцеве самоврядування».

Цей Розділ містить статті 140-146, у яких йдеться про різні аспекти місцевого самоврядування в Україні, наприклад:

- статтю 140 присвячено конституційній дефініції поняття «місцеве самоврядування», у ній визначено, що слід уважати територіальною громадою, а також окреслено коло органів місцевого самоврядування;
- статтю 141 присвячено виборним (представницьким) органам місцевого самоврядування, у яких можуть проходити службу ті особи, які мають відповідне конституційне право;
- статтю 142 присвячено окресленню матеріальних та фінансових основ місцевого самоврядування (у контексті дослідження служби в органах місцевого самоврядування важливо, щоб заробітна плата службовців була б на конкурентному рівні);
- стаття 143 проголошує повноваження різних органів місцевого самоврядування;
- стаття 144 підкреслює, що органи місцевого самоврядування визнаються суб'єктами нормотворчості, вони наділені правом приймати підзаконні акти (а отже, питання служби в органах місцевого самоврядування можуть регламентуватися і цими актами);
- стаття 145 є лаконічною, та встановлює, що «права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку»;
- стаття 146 є відсильною та передбачає, що «Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом».

Також згадку про те, що питання адміністративно-правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування визначаються Законом, слід додати і до переліку тих питань, які регламентуються виключно законами України. Конституція України 1996 року містить цей перелік у статті 92. Зараз ця стаття має таку редакцію, коли йдеться про аналізовані положення:

«Стаття 92. Виключно законами України визначаються: …

12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики».

Навряд чи, розглядаючи положення щодо адміністративно-правової регламентації служби в органах місцевого самоврядування, можна оминути увагою питання співвідношення понять «публічна служба» – «служба в органах місцевого самоврядування» – «державна служба».

Тим більше, що усі ці три поняття знайшли своє визначення у чинному адміністративному законодавстві України, акти якого як раз і аналізуються у цьому підрозділі.

Поняття «публічна служба» міститься у пункті 17 частини 3 статті Кодекс адміністративного судочинства України. Відповідно до положень цього важливого джерела адміністративного права, публічна служба – це «діяльність на державних політичних посадах,

професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [6].

Це поняття вже отримало певний рівень критики у сучасній українській літературі з адміністративного права. Наприклад, М.І. Цуркан зауважив, що воно «не містить сутнісних характеристик та особливостей публічної діяльності, у ньому наводиться лише перелік видів цієї діяльності, що є порушенням правил юридичної техніки» [7, с. 5-6].

Варто зауважити, що також і в юридичній літературі наявні спроби визначити це поняття.

Так, В. Тимків запропонував уважати, що «публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави» [8, с. 73]. А О.В. Бедний переконаний, що «публічна служба є діяльністю, яка здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади, спрямована на здійснення покладених суспільством через державу на ці органи суспільно-важливих (публічних) функцій» [9, с. 14].

Зрозуміло, що існує значно більше думок вчених щодо того, як саме слід визначати поняття «публічна служба» у контексті юридичних досліджень у цілому та адміністративно-правових досліджень зокрема. Але, так як публічна служба у цілому не є предметом нашого дисертаційного пошуку, то на підставі наведених вище нормативного дослідження та доктринальних дефініцій можна узагальнити, які ж саме ознаки притаманні публічній службі.

Висновки. До числа ознак публічної служби, які слід враховувати у дослідженнях адміністративно-правового спрямування, доцільно відносити наступні: політичний характер; професійний характер; спрямування на реалізацію функцій і завдань Української держави; орієнтація на публічний інтерес; нематеріальний характер результату діяльності з надання адміністративних та інших послуг.

За підсумками цього стислого огляду можна підвести підсумок, що у Розділі XI взагалі не згадується про службу в органах місцевого самоврядування, що слід визнати недоліком. Варто запропонувати доповнити цей Розділ положеннями, у яких би йшлося про службу в органах місцевого самоврядування. А саме, ці положення можна додати у статтю 146. Це надасть можливість підвищити рівень змістовності положень цієї статті та підвищить рівень престижу служби в органах місцевого самоврядування.

Отже, варто рекомендувати викласти цю статтю у такій редакції:

«Стаття 146. Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування, основи служби в органах місцевого самоврядування визначаються законом».

Перспективи подальших досліджень вбачаються в аналізі також і інших актів чинного законодавства з цього питання.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 260 с.
2. Мішина Н.В. Участь населення у місцевому самоврядуванні: регламентація в концепціях української муніципальної реформи. *Вісник* Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2019. № 20. С. 48-53.
3. Mishyna N.V. Guarantees of Local Government in Ukraine | Гарантії місцевого самоврядування в Україні. ЮРИДИКА | JURIDICA. 2020. № 2. С. 15-18.
4. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: 2018. 232 с.
5. Сінькевич О.В. Функції конституційного права як галузі права України : монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2020. 462 с.

6. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15

7. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.

8. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2012. № 3. С. 70-73.

9. Бедний О.В. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування: дис. ... канд.юрид. наук. Одеса, 2003. 177 с.

КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА

КОВАЛЬЧУК І. С.,
к.ю.н., доцент,
доцент кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури
*(Національний університет
«Одеська юридична академія»)*

УДК 343.9
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.16

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

Стаття розкриває та аналізує проблеми корупційних злочинів України, виділяє основані правоохоронні органи, компетенція яких полягає у боротьбі з корупцією та проводить паралель із аналогічними органами боротьби із корупційною злочинністю іноземних держав. Проаналізовано два повністю самостійних та незалежних органи розслідувань кримінальних правопорушень у корупційній сфері України, а саме Державне бюро розслідувань та Національне антикорупційне бюро України. Зазначено та досліджено основні завдання Національного антикорупційного бюро – це протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції, в свою чергу Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції. Визначено головну проблему даного дослідження, яка полягає у постановці питання про виділення підслідності та компетенції даних правоохоронних органів в один чіткий закон або статтю, яка б чітко могла охарактеризувати їхню компетентність це б надало змогу в майбутньому чітко розуміти їхній правовий статус як самостійних правоохоронних органів України.

Ключові слова: *Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, корупція, корупційні злочини, правоохоронні органи, компетенція, підслідність, злочини публічних осіб, міжнародний досвід, іноземні органи боротьби з корупційними злочинами.*

Kovalchuk I. S. Problematic aspects of delimitation of competence of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the State Bureau of Investigation

The article reveals and analyzes the problems of corruption crimes in Ukraine, identifies established law enforcement agencies whose competence is to combat corruption and draws a parallel with similar bodies to combat corruption crimes of foreign countries. Two completely independent bodies of investigation of criminal offenses in the corruption sphere of Ukraine were analyzed, namely the State Bureau of Investigation and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The main tasks

of the National Anti-Corruption Bureau are indicated and researched it counteracts criminal corruption offenses committed by senior officials authorized to perform state or local government functions and pose a threat to national security, as well as taking other statutory measures to combat corruption, in turn, the State Bureau of Investigation is a state law enforcement agency. which is tasked with preventing, detecting, stopping, detecting and investigating criminal offenses within its competence. The main problem of this study, which is to raise the issue of jurisdiction and competence of these law enforcement agencies in one clear law or article, which could clearly describe their competence, would allow in the future to clearly understand their legal status as independent law enforcement agencies of Ukraine.

Key words: *National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, State Bureau of Investigation, corruption, corruption crimes, law enforcement agencies, competence, investigation, crimes of public figures, international experience, foreign bodies to combat corruption crimes.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української правоохоронної системи є важливою та актуальною темою ідея організації діяльності органів досудового розслідування корупційних злочинів у сфері публічної діяльності та їх чіткого розмежування щодо повноважень органів, які здійснюють досудове розслідування корупційних правопорушень. На сьогоднішній день в українській правоохоронній системі функціонує два повністю самостійних та незалежних органи розслідувань кримінальних правопорушень у корупційній сфері, а саме Державне бюро розслідувань та Національне антикорупційне бюро України, в даному питанні ми розберемося у їхніх спільних та відмінних рисах стосовно їхньої діяльності.

Отже, питання розмежування компетенції Національного антикорупційного бюро України та Держаного бюро розслідувань є дуже важливим та актуальним у сучасній юридичній науці.

Стан дослідження питання. Підслідність та розмежування функцій та повноважень правоохоронних органів у сфері антикорупційних злочинів неодноразово досліджувався великою кількістю науковців, серед яких В. Ягодинський, К. Антонова, А. Патика, О. Баганець, В. Долежан, В. Селезньов, М. Омарова, В. Шкелебей, Т. Супрун, Т. Яцик, Р. Труба, кожний із них вніс свій вклад у розуміння загальних проблем підслідності у розслідуванні корупційних злочинів.

Мета статті. Метою дослідження даного питання є правильне розмежування компетенції та підслідності правоохоронних органів на які покладено обов'язок боротьби із корупційними злочинами, а також їх порівняння із іноземними правовими органами.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку України існує одна з найбільших проблем, яка перешкоджає її економічному та демократичному розвитку, а саме корупція.

В Індексі сприйняття корупції, що укладається глобальною антикорупційною організацією Transparency International та базується на оцінках підприємців та аналітиків, за підсумками 2018 року наша країна посіла 120 сходинку у переліку зі 180 країн світу. І хоча з року в рік позиції України у рейтингу покращуються, такий стан речей все ще є далеким від прийнятного. Таке негативне явище, як корупція відповідно до різних аналітичних звітів та опитувань являється тим фактором, який відлякує від вкладення коштів в нашу державу, як іноземних так і вітчизняних інвесторів. В нашій країні є великі проблеми в даній сфері, які напряму пов'язані надзвичайно високим рівнем хабарництва серед посадовців у всіх ешелонах влади, що і призводить до руйнування ціннісних орієнтацій суспільства, високого рівня недовіри до інститутів державної влади збоку громадян, як наслідок економіка країни перестає розвиватися та приходить до занепаду.

Як зазначається у Законі України «Про запобігання корупції» корупція це – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень

чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. А в свою чергу корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [1].

Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу пропонує технічну допомогу в боротьбі з корупцією в Україні, а саме посилення нормотворчої та функціональної спроможності органів державної влади у сфері запобігання корупції, посилення нагляду із боку парламенту за процесом реформування спроможності та вдосконалення нормативно – правової бази, а також залучати органи місцевого самоврядування, громадських організацій та засобів масової інформації у процес глобальної боротьби з корупційними злочинами.

Розслідуванням корупційних злочинів та інших пов'язаних із корупцією правопорушень здійснюють спеціальні правоохоронні органи.

Із всієї системи правоохоронних органів виділяють два самостійних суб'єкта розслідування кримінальних правопорушень, вчинених публічними та посадовими особами, а саме Національне антикорупційне бюро України та Держане бюро розслідувань.

Згідно Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [2].

Основним. завданням Національного антикорупційного бюро являється система заходів щодо боротьби з корупційними кримінальним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції [2].

У своїй діяльності НАБУ керується Конституцією України, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» та міжнародними договорами.

Окрім того, обов'язками Національного Антикорупційного бюро є також здійснення оперативно – розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно – розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; вживання заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності НАБУ, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт; забезпечення на умовах конфіденційності та добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення.

Це означає, що детективи НАБУ окрім основних функцій по виявленню корупційних правопорушень можуть ще й розслідувати інші кримінальні злочини не пов'язані жодним чином із публічними особами та корупцією.

Щодо діяльності Державного бюро розслідувань, то слід зазначити, що згідно Закону України «Про Державне бюро розслідувань» Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.

ДБР підслідні правопорушення, які вчиняються: 1) вищими посадовими особами – Президентом України, повноваження якого припинено, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, першим заступником та заступником міністра, членом Націо-

нальної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Головою Державного комітету телебачення і радіомовлення України, членом Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Головою Фонду державного майна України, його першим заступником та заступником, членом Центральної виборчої комісії, народним депутатом України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Генеральним прокурором України, його першим заступником та заступником, Директором Національного антикорупційного бюро України, Головою Національного банку України, його першим заступником та заступником, Секретарем Ради національної безпеки і оборони України, його першим заступником та заступником, Постійним Представником Президента України в Автономній Республіці Крим, його першим заступником та заступником, Радником або помічником Президента України, Головою Верховної Ради України, суддею, працівником правоохоронного органу, особою, посада якої належить до категорії «А», крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності Національного антикорупційного Бюро України; 2) службовими особами НАБУ та САП – службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора, керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ; 3) особами, які вчинили військові злочини, крім злочинів, передбачених ст. 422 КК України [3].

ДБР у своїй діяльності також керується Конституцією України, міжнародними договорами України та Законом України «Про Держане бюро розслідувань».

Про необхідність створення саме Державного бюро розслідування для забезпечення ефективного розслідування кримінальних правопорушень неодноразово вказував у своїх рішеннях і Європейський суд із прав людини. Як вказано у поданні Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини до Кабінету Міністрів України від. 30.09.2014 року, що враховуючи велику кількість рішень Європейського суду щодо України, якими констатовано. не проведення ефективного розслідування, секретаріат Комітету Міністрів Ради Європи пропонує КМРЄ при розгляді питання про виконання Україною рішень Європейського суду зосередитись на проблемах ефективного розслідування, включаючи створення Державного бюро розслідування.

Незважаючи на визначені ознаки правопорушень, які розслідує ДБР, під час практичної діяльності виникає проблема розподілення компетенцій між ДБР, НАБУ, СБУ, слідчими органів, що здійснюють нагляд за дотриманням податкового законодавства, слідчими Національної поліції та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Така ситуація виникає у зв'язку з тим, що ст. 216 КПК України не чітко розмежовує компетенції різних правоохоронних органів і вони можуть розслідувати правопорушення, які віднесені до компетенції інших органів. Стаття 216 КПК України є досить громіздкою. Тому, доцільно було б виділити підслідності різних правоохоронних органів у різні статті і чітко їх охарактеризувати. Це б унеможливило допущення помилок з підслідністю та питаннями компетенції [4].

Щодо міжнародного досвіду боротьби з корупцією та уроки, які потрібно засвоїти українським правоохоронним органам у боротьбі з корупцією, то хочемо зазначити, що найменший індекс корупції відбувається у таких країнах як Норвегія та Франція.

Стосовно Норвегії, то в ній існують два органи боротьби з корупцією – спеціалізована поліція та спеціалізована прокуратура.

Дані антикорупційні органи підзвітні та підконтрольні Національному директорату поліції та Генеральному прокурору відповідно. Вони у своїй діяльності займаються виключно особливо резонансними та важливими корупційними справамв. Всі інші категорії справ розслідує звичайна поліція.

Як результа, Норвегія є однією з найменш корумпованих країн світу. Досягнення такого низького рівня корупції є не лише заслуга антикорупційної моделі, а й розвиненої правової культури суспільства в цій європейській країні.

Франція також відноситься до країн з низьким рівнем корупційних проявів. В ній створена і діє дуже превентивна антикорупційна модель. Основним антикорупційним органом є Головна служба боротьби з корупцією. Даний правоохоронний орган є досить обмежений у свої х повноваженнях, щодо боротьби з корупцією, адже лише може надавати інформаціє та допомогу іншим правоохоронним структурам у розслідуванні корупційних злочинів.

В рамках багатьох досліджень антикорупційних органів Франції було виділено ряд недоліків, таких як : Головна служба боротьби з корупцією входить до структури Міністерства юстиції Франції, тому її незалежність від виконавчої гілки влади є досить низькою; фактична відсутність процесуальних повноважень щодо розслідування корупційних злочинів; ще одним недоліком є слабкі санкції за корупційні злочини. Наприклад, в 2011 році перактичновсі вироки за корупційні злочини встановлювали покарання у вигилиді штрафу у розмірі 850 євро, і досить рідко передбачали таке покарання як позбавленя чи обмеження волі.

Найближчою сусідньою країною із малим показником корупції є Румунія. Головним антикорупційним органом цієї країни являється Національний антикорупційний директорат. За час свого існування його працівники добилися значного результату, адже провели великий масив розслідувань та добилися обвинувальних вироків спрямованих проти високопоставлених чиновників країни.

У Великій Британії існує правоохоронний орган у боротьбі з корупційними злочинами – це Бюро боротьби проти шахрайства в особливо великих розмірах. Даний правоохоронний орган було засновано в 1987 році. Цей антикорупційних орган є незалежним інших правоохоронних органів що входять до системи кримінальної юстиції Великобританії, але над ним здійснює нагляд під Генеральний прокурор. До повноважень Бюро боротьби проти шахрайства виявлення та розслідування злочинів, які пов'язані зі шахрайством у великих розмірах та підривають довіру громадян до діяльності державних та фінансових інституцій Великобританії.

Висновки. Отже національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, а Державне бюро розслідувань в свою чергу є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції, а саме характерною ознакою якого є статус посадових осіб, які обвинувачуються у вчиненні злочинів та тяжкістю правопорушень. Нашим головним висновком даного дослідження є постановка питання про виділення підслідності та компетенції даних правоохоронних органів в один чіткий закон або статтю, яка б чітко могла охарактеризувати їхню компетентність це б надало змогу в майбутньому чітко розуміти їхній правовий статус як самостійних правоохоронних органів України.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції: Закон України №1700-VII від 14 жовтня 2014р. // *Відомості Верховної ради України*. 2014 № 49. ст.1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text.

2. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України № 1698-VII від 14 жовтня 2014 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text.Державне бюро розслідувань. Підслідність. URL: https://dbr.gov.ua/pidslidnist.

3. Державне бюро розслідувань. Підслідність. URL: https://dbr.gov.ua/pidslidnist.

4. Шкелебей В.А., Яцик Т.П., Підслідність корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. 245-349 С.

МІРКОВЕЦЬ О. М.,
здобувач
(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 343.977
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.17

НЕГЛАСНІ СЛІДЧІ (РОЗШУКОВІ) ДІЇ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ РОЗБОЇВ, ВЧИНЕНИХ ОРГАНІЗОВАНОЮ ГРУПОЮ

У статті встановлено доцільність невідкладного проведення комплексу негласних слідчих (розшукових) дій, використовуючи сучасні можливості установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж та з електронних інформаційних систем, можливості візуального спостереження.

Структура підготовчого етапу проведення НСРД включає: внесення відомостей до ЄРДР; аналітичне опрацювання матеріалів кримінального провадження та оперативно-розшукової справи відповідної категорії; виокремлення системи фактичних даних для отримання яких необхідно провести НСРД; складання письмового плану проведення НСРД та узгодження його з працівниками оперативного підрозділу; визначення конкретного суб'єкта проведення негласної слідчої (розшукової) дії; звернення з клопотанням до належного суб'єкта санкціонування.

Структура розгляду клопотання про проведення НСРД включає: підготовчий етап: слідчий суддя приймає заходи забезпечення режиму секретності; вивчення клопотання, інших матеріалів та визначення наявності підстав для надання дозволу на проведення НСРД; визначення часу та місця розгляду клопотання та доведення інформації до слідчого чи прокурора, які будуть присутні при розгляді клопотання; вжиття інших заходів, необхідних для підготовки до розгляду клопотання; розгляд клопотання: відкриття засідання та оголошення розгляду клопотання; повідомлення про явку особи, яка подала клопотання та про додержання режиму секретності і умови фіксування засідання; оголошення яке клопотання розглядається; заслуховування особи, яка подала клопотання з обґрунтуванням підстав, необхідності та мети проведення негласної слідчої (розшукової) дії; заслуховування доводів сторін; заключний етап: визначення достатності підстав для вирішення клопотання по суті; постановлення ухвали про дозвіл або відмову в наданні дозволу на проведення НСРД; з додержанням режиму секретності надання ухвала слідчого судді слідчому чи прокурору

Ключові слова: *розбій, організована група, кримінальне провадження, розслідування, негласні слідчі (розшукові) дії.*

Mirkovets O. M. Covert investigative (search) actions during the investigation of robberies, committed by an organized group

The article establishes the expediency of urgent conduct of a complex of covert investigative (search) actions, using modern capabilities to locate electronic means, removal of information from transport telecommunications networks and electronic information systems, the possibility of visual observation. The location of a radio electronic means is carried out for the location at a certain time or period of time before, during or after the robbery in a specific place of electronic means and other radio emitting devices activated in the networks of mobile operators belonging to

and (or) were in use at this time by persons who may be involved in the commission of the crime, witnesses, the victim; the current location of electronic devices and other radio emitting devices activated in the networks of mobile operators belonging to and (or) in use by persons who may be involved in the commission of a crime.

Withdrawal of information from transport telecommunication networks provides control, secret interception and recording using technical means of telephone conversations transmitted by fixed and mobile (mobile communication), as well as other data transmitted by the monitored communication channel (fax, modem communication).

The essence of removing information from electronic information systems is to carry out on the basis of the decision of the investigating judge search, detection and recording of information contained in the electronic information system or its parts, without the knowledge of the owner, owner or holder of the system. Such covert investigative search action is carried out if there is information about the availability of information in the electronic information system or its part, which has a certain value in the investigation of robberies. The reasons for this are the need to obtain information about the robbery and the person who committed it, if it is impossible to obtain them otherwise.

The main tasks of visual observation in the investigation of robberies are: prevention or cessation of robbery; identifying the causes and conditions that contribute to the commission of robbery; fixation of criminal actions of persons; establishing the place of hiding of criminals evading investigation, trial and serving a sentence; recording individual actions of objects of observation by covert photographing, filming, video and sound recording; ensuring the conduct of certain investigative (search) actions (preparation for a search, arrest, etc.); identification of the place of collection of criminal elements, sale of property.

The process of realization of secret information based on the results of covert investigative (search) actions is divided into the following stages: obtaining the results of covert investigative (search) actions; their registration in accordance with the requirements of the CPC of Ukraine; decision-making on the expediency of using these results in criminal proceedings and determining ways to use them; resolving the issue of the need to declassify things or documents, the information of which is proposed to be used in criminal proceedings; execution of a decision on the sale of materials in criminal proceedings and their direct use. As the conduct of covert investigative (investigative) actions involves interference with private communication, it is important to strictly comply with the provisions of the law during their conduct and use the results obtained in criminal proceedings.

Key words: *robbery, organized group, criminal proceedings, investigation, covert investigative (search) actions.*

Ефективність реалізації повноважень слідчого щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій (НСРД) визначається не тільки правовими нормами, які регулюють слідчу діяльність, але і послідовністю та якістю тих дій, які він повинен поводити.

Алгоритм дій слідчого з метою проведення НСРД є достатньо тривалим, адже вони можуть проводитися тільки у випадках, якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб, а більшість із проводяться виключно у кримінальних провадженнях щодо тяжких або особливо тяжких злочинів. Такі положення зобов'язують слідчого спочатку провести всі слідчі (розшукові) дії та інші процесуальні дії, які можливі у даній ситуації і впевнившись, що можливості вичерпані і що тільки за допомогою конкретної НСРД можливо отримати фактичні дані про злочин, слідчий приступає до реалізації своїх повноважень у даній частині. Весь алгоритм дій слідчого є досить

тривалим та включає такі заходи: вивчення матеріалів кримінального провадження; визначення фактичних даних, які необхідно отримати, та конкретної НСРД, за допомогою якої можливо це здійснити; складання плану проведення такої дії, підготовка слідчим відповідного клопотання; реєстрацію його у режимно-секретному підрозділі; узгодження у прокурора та доставка до відповідного апеляційного суду; передачу до режимно-секретного підрозділу суду для вхідної реєстрації; визначення головою апеляційного суду відповідного судді, який буде розглядати клопотання; розгляд та прийняття рішення визначеним слідчим суддею апеляційного суду; реєстрацію ухвали та передача її до органу досудового розслідування; підготовку письмового доручення оперативному підрозділу про проведення НСРД та разом з ухвалою слідчого судді передачу через відповідні режимно-секретні підрозділи уповноваженому оперативному підрозділу; здійснення та фіксація НСРД; використання в процесі доказування [1].

На сьогодні, для ефективного розслідування розбоїв, вчинених організованою групою, доцільно невідкладно проводити комплекс негласних слідчих (розшукових) дій (НСРД), використовуючи сучасні можливості установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж та з електронних інформаційних систем, можливості візуального спостереження [1, с. 21].

Вищезазначене дає підстави стверджувати, що процес реалізації повноважень слідчого проходить поетапно. Підготовчий етап (підготовка та прийняття рішення слідчим про проведення НСРД; узгодження з прокурором рішення, клопотання); етап розгляду слідчим суддею клопотання про дозвіл на проведення НСРД; етап проведення та фіксації НСРД; етап використання результатів проведення НСРД в доказувані на досудовому розслідуванні [2].

Підготовка до реалізації слідчим повноважень щодо проведення НСРД може початися після внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинене кримінальне правопорушення та, як правило, після проведення комплексу слідчих (розшукових) дій, коли слідчий впевнився в тому, що відомості про злочин та особу, яка його вчинила, не можливо отримати в інший спосіб. Слідчий аналізує матеріали досудового розслідування; з'ясовує коло обставин, які підлягають доказуванню, та визначає, чи можливо отримати відповідні дані без проведення НСРД. Якщо немає можливості отримати відомості про злочин в інших спосіб, слідчий визначає яку (які) негласну слідчу (розшукову) дію для отримання нових доказів необхідно провести [3]. Визначившись, що необхідно робити, слідчий складає план проведення НСРД, в якому передбачає: час, місце, осіб, стосовно яких буде проводитися негласна дія, засоби, методи, технології, учасників, порядок її проведення та фіксації, заходи забезпечення безпеки осіб, які прийматимуть участь у її проведенні. За необхідності обмірковує та готує легенду, складає план її реалізації тощо [4, с. 35].

Важливою підготовчою дією являється прийняття рішення про проведення НСРД. Згідно п. 3 ст. 246 КПК України рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій приймає слідчий, прокурор, а у випадках, передбачених КПК, – слідчий суддя за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженого з прокурором. Виключно прокурор має право прийняти рішення про проведення такої негласної слідчої (розшукової) дії, як контроль за вчиненням злочину [3].

Крім цього, сторона захисту відповідно до ч. 3 ст. 93 КПК України має право ініціювати проведення негласної слідчої (розшукової) дії та звернутися з відповідним клопотанням до слідчого, прокурора, а у випадку відмови – постанова може бути оскаржена слідчому судді.

Окремі автори у зв'язку з тим, що сторона захисту має право оскаржувати слідчому судді постанову слідчого чи прокурора про відмову у задоволенні клопотання про проведення негласної слідчої (розшукової) дії відносять її до суб'єктів прийняття рішення про проведення такої дії [5, с. 167; 6, с. 138]. Така точка зору є помилкою, адже «ініціювання», «оскарження» не являється рішенням про проведення НСРД. Таке рішення можуть ухвалити тільки повноважні суб'єкти кримінального провадження.

Визначившись з необхідністю проведення певної НСРД, слідчий, реалізуючи свої повноваження, на даному етапі повинен, в першу чергу, вирішити, хто буде проводити негласну

дію – він особисто або за його письмовим дорученням оперативний підрозділ. Рішення про проведення НСРД може прийматися у вигляді постанови або клопотання про проведення такої дії, а за – необхідності і постанови про доручення оперативному підрозділу про її проведення [7].

Рішення про проведення негласної слідчої (розшукової) дії слідчий, прокурор викладає в постанові, яка має відповідати вимогам ст.ст. 246, 251 КПК України, якщо ця дія проводиться без дозволу слідчого судді; або в невідкладних випадках, передбачених ст. 250 КПК України. Так, відповідно до ст. 250 КПК України у виняткових невідкладних випадках, зокрема у нашому випадку, запобіганням вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину, НСРД може бути розпочата до винесення ухвали слідчого судді за рішенням слідчого, узгодженого з прокурором, або прокурора. У такому випадку прокурор зобов'язаний невідкладно після початку такої НСРД звернутися з відповідним клопотанням до слідчого судді. Слідчий суддя розглядає таке клопотання згідно з вимогами статті 248 КПК [3; 8].

Нажаль, в ст. 250 КПК України не визначено можливості проведення НСРД за рішенням слідчого до винесення ухвали слідчим суддею на підставах безпосереднього переслідування особи, на яку вказали потерпілі, свідки як на особу, котра вчинила тяжке або особливо тяжке кримінальне правопорушення [9, с. 102].

Виконання будь-яких дій з проведення НСРД повинно бути негайно припинено, якщо слідчий суддя винесе ухвалу про відмову в наданні дозволу на проведення негласної слідчої (розшукової) дії. Отримана внаслідок такої негласної слідчої (розшукової) дії інформація повинна бути знищена в порядку, передбаченому ст. 255 КПК України [10, с. 440].

Таке правило може привести до втрати цінної інформації, яку можна було б використати для висунення та перевірки версій з метою встановлення особи, яка готує, вчинила чи здійснює злочин. Тому, на наш погляд, здобута інформація під час проведення слідчих дій може бути знищена тільки після завершення кримінального провадження.

Клопотання слідчого, погодженого з прокурором, клопотання прокурора про дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії повинно відповідати вимогам, зазначеним у ст. 248 КПК України, та матеріалам кримінального провадження, які надаються лише на вимогу слідчого судді для підтвердження необхідності проведення негласної слідчої (розшукової) дії. У клопотанні слідчого, прокурора, ухвалі слідчого судді не зазначається уповноважений оперативний підрозділ, який має виконувати негласну слідчу (розшукову) дію. У клопотанні зазначаються: 1) найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер; 2) короткий виклад обставин злочину, у зв'язку з розслідуванням якого подається клопотання; 3) правова кваліфікація злочину із зазначенням статті (частини статті) КК України; 4) відомості про особу (осіб), місце або річ щодо яких необхідно провести негласну слідчу (розшукову) дію; 5) обставини, що дають підстави підозрювати особу у вчиненні злочину; 6) вид НСРД та обґрунтування строку її проведення; 7) обґрунтування неможливості отримання відомостей про злочин та особу, яка його вчинила, в іншій спосіб; 8) відомості залежно від виду негласної слідчої дії про ідентифікаційні ознаки, які дозволять унікально ідентифікувати абонента спостереження, телекомунікаційну мережу, кінцеве обладнання тощо; 9) обґрунтування можливості отримання під час проведення негласної слідчої (розшукової) дії доказів, які самостійно або у сукупності з іншими доказами можуть мати суттєве значення для з'ясування обставин злочину або встановлення осіб, які його вчинили.

Слід зазначити, що вивчення практики свідчить про те, що слідчі не завжди достатньо обґрунтовують свої клопотання, а формально посилаються на ті або інші обставини кримінального провадження, що приводить до винесення слідчим суддею ухвали про відмову в наданні дозволу на проведення НСРД. З метою вдосконалення цієї практики нами пропонується передбачити в ст. 246 КПК України правило про те, що клопотання слідчого про надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій повинно бути «мотивованим», відображати детальне обґрунтування необхідності проведення даної негласної слідчої (розшукової) дії або відповідного комплексу. Стосовно декількох НСРД, які необхідно провести в комбінації, нажаль, в законі це питання не регулюється і слідчий вимушений по

кожній дії окремо клопотати перед слідчим суддею про дозвіл на її проведення, що на практиці викликає певні незручності.

Відмова в погодженні клопотання приймається у формі постанови і не виключає повторного звернення слідчого після отримання додаткових доказів або усунення недоліків, вказаних прокурором у рішенні. Відповідно до п. 3 ст. 40 КПК України у випадку відмови прокурора в погодженні клопотання слідчого до слідчого судді про проведення НСРД слідчий має право звернутися до керівника органу досудового розслідування, який після вивчення клопотання, за необхідності, ініціює розгляд питань, порушених у ньому, перед прокурором вищого рівня, який протягом трьох днів погоджує відповідне клопотання або відмовляє в його погодженні.

У разі прийняття рішення про проведення негласної слідчої (розшукової) дії, у ході якої необхідно провести іншу негласну слідчу (розшукову) дію, яка вимагає винесення ухвали слідчого судді, слідчий, прокурор звертається до нього з клопотанням у порядку, передбаченому ст. 248 КПК України.

Як зазначалось, виключно прокурор має право прийняти рішення про проведення такої негласної слідчої (розшукової) дії, як контроль за вчиненням злочину (ст. 271 КПК України). Але з точки зору практики виникають певні незручності коли слідчому для того щоб провести контрольовану чи оперативну закупку необхідно звертатися до прокурора, а оперативному уповноваженому якщо доручення надав слідчий, під час якого терміново виникає необхідність проведення такої закупки – до слідчого, а останній – до прокурора, аби прокурор прийняв про це рішення. І це в той час коли кожна хвилина вирішає який буде результат закупки, адже той, наприклад, хто продає наркотичні засоби може за цей час з місця злочину зникнути [11].

Юридичною підставою для початку процедури розгляду слідчим суддею є клопотання слідчого (прокурора). Воно ж у змагальному кримінальному процесі є цілком достатньою підставою для вирішення питання по суті. Теоретично слідчий суддя за відсутності матеріалів, що обґрунтовують необхідність проведення негласних слідчих (розшукових) дій, не вправі відмовити як у прийнятті названого клопотання, так і у його розгляді, оскільки саме слідчий (прокурор) несе всю повноту відповідальності за подання або неподання в суд тих або інших матеріалів, що обґрунтовують дане клопотання. Але без матеріалів кримінального провадження слідчому судді дуже важко прийняти обґрунтоване законне рішення. Як нам уявляється, для забезпечення реальної можливості прийняття законного і об'єктивного рішення, слідчому судді завжди необхідно безпосередньо вивчати матеріали кримінального провадження. Будь-яке рішення має ґрунтуватися на оцінці наявних відомостей, зіставленні їх з нормами закону, що визначають підстави проведення негласної слідчої (розшукової) дії.

Більше того, слідчий, виконуючи покладені на нього обов'язки, сам зацікавлений в невідкладному одержанні судового дозволу на проведення негласної слідчої (розшукової) дії. Із цієї причини уявляється доцільним покласти на слідчого обов'язок надання слідчому судді достатньої кількості матеріалів, що підтверджують обґрунтованість його клопотання. Для цього абз. 2 ч. 2 ст. 248 КПК України пропонуємо викласти у такій редакції: «До клопотання слідчого, прокурора додається витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо кримінального провадження, у рамках якого подається клопотання, та завірені копії матеріалів цього провадження, що обґрунтовують необхідність проведення негласної слідчої (розшукової) дії».

Ухвала слідчого судді про дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії повинна відповідати загальним вимогам до судових рішень, передбачених КПК України. Крім цього, ухвала слідчого судді про дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії повинна містити відомості про: 1) прокурора, слідчого, який звернувся з клопотанням; 2) злочин, у зв'язку із досудовим розслідуванням якого постановляється ухвала; 3) особу (осіб), місце або річ, щодо яких необхідно провести негласну слідчу (розшукову) дію; 4) вид негласної слідчої (розшукової) дії та відомості залежно від виду негласної слідчої (розшукової) дії про ідентифікаційні ознаки, які дозволять унікально ідентифікувати абонента спо-

стереження, телекомунікаційну мережу, кінцеве обладнання тощо; 5) строк дії ухвали. Слідчий суддя повинен готувати, оголошувати, реєструвати та надавати її прокурору чи слідчому з додержанням режиму секретності.

Відповідно до ст. 249 КПК України строк дії ухвали слідчого судді про дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії не може перевищувати два місяці. Якщо слідчий, прокурор вважає, що проведення негласної слідчої (розшукової) дії слід продовжити, то слідчий за погодженням з прокурором або прокурор має право звернутися до слідчого судді з клопотанням про прийняття ухвали згідно з вимогами статті 248 КПК. Крім відомостей, вказаних у статті 248 КПК, слідчий, прокурор повинен надати додаткові відомості, які дають підстави для продовження негласної слідчої (розшукової) дії. Загальний строк, протягом якого в одному кримінальному провадженні може тривати проведення негласної слідчої (розшукової) дії, дозвіл на проведення якої дає слідчий суддя, не може перевищувати строків досудового розслідування.

Недостатньо обґрунтоване клопотання слідчого чи прокурора без викладення необхідних фактичних і юридичних підстав проведення тієї або іншої негласної слідчої (розшукової) дії, без представлення слідчому судді необхідних для розгляду клопотання доказів, зібраними у кримінальному провадженні, може викликати відмову слідчого судді в наданні дозволу на проведення негласної процесуальної дії і, як наслідок, має місце несвоєчасність виконання завдань досудового розслідування, незахищеність порушених злочином прав потерпілих.

Закон не вимагає від слідчого судді у разі відмови в задоволенні клопотання слідчого про проведення негласної слідчої (розшукової) дії у своїй ухвалі вказати мотивацію прийнятого їм рішення. У ч. 5 ст. 248 КПК лише вказується на те, що постановлення слідчим суддею ухвали про відмову в наданні дозволу на проведення негласної слідчої (розшукової) дії не перешкоджає повторному зверненню з новим клопотанням про надання такого дозволу. На наш погляд, в КПК України повинні бути викладені вимоги до постановлення ухвали слідчого судді про відмову в надані дозволу на проведення НСРД, адже недоліки через які було прийняте таке рішення потребують вивчення ініціаторами клопотання та недопущення в майбутньому. У будь-якому випадку в законі повинно бути зазначено, що слідчий суддя має оголосити таке рішення і з дотримання режиму секретності вручити ухвалу слідчому або прокурору. Постановлення слідчим суддею ухвали про відмову в наданні дозволу на проведення негласної слідчої (розшукової) дії не перешкоджає повторному зверненню з новим клопотанням про надання такого дозволу.

Збирання доказів за допомогою провадження негласних слідчих (розшукових) дій, що обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина – це найбільш складна і відповідальна частина роботи слідчого. У значній мірі від виконання саме цих повноважень залежить те, наскільки результативно і раціонально буде проведене досудове розслідування конкретного кримінального провадження про тяжкі та особливо тяжкі злочини.

З однієї сторони, у зв'язку з правом проводити НСРД значно розширилися повноваження слідчого, а з іншої – судовий контроль, а також процесуальна підпорядкованість прокурору, суттєво вплинули на самостійність слідчої діяльності і змінили сформоване уявлення про повноваження і компетенцію слідчого.

На сьогодні, для ефективного розслідування розбоїв, вчинених організованою групою, доцільно невідкладно проводити комплекс негласних слідчих (розшукових) дій (НСРД), використовуючи сучасні можливості установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж та з електронних інформаційних систем, можливості візуального спостереження.

Зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (ст. 263 КПК України) є різновидом втручання у приватне спілкування, яке проводиться без відома осіб, які використовують засоби телекомунікацій для обміну інформацією. Оскільки проведення зазначеної негласної слідчої дії пов'язане із обмеженням прав особи, гарантованих статтями 30, 31,

32 Конституції України, вона здійснюється за ухвалою слідчого судді та у випадках, якщо іншим шляхом отримати інформацію з метою розслідування злочину неможливо [2; 3].

Можна виділити ситуації, за яких виникає необхідність зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж: коли передбачається розмова (змова) між співучасниками – членами злочинної групи; коли підозрюваний телефонує своїй жертві перед вчиненням розбою або після його вчинення; коли розшукувана особа виходить на зв'язок зі своїми родичами, знайомими, співучасниками тощо.

Зняття інформації з електронних інформаційних систем (ст. 264 КПК України) є різновидом втручання у приватне спілкування, яке проводиться без відома осіб, які використовують електронні інформаційні системи для передавання інформації, на підставі ухвали слідчого судді, якщо під час його проведення можна встановити обставини, які мають значення для кримінального провадження [7].

Відповідно до Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні зняття інформації з електронних інформаційних систем без відома її власника, володільця або утримувача полягає в одержанні інформації, зокрема із застосуванням технічного обладнання, яка міститься в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматичних системах, комп'ютерній мережі (2012) [8].

Зняття інформації з електронних інформаційних систем надає можливість з'ясувати місцезнаходження підозрюваного, коло його злочинних зв'язків, виявлення нових епізодів злочинної діяльності. Така НСРД може здійснюватися шляхом отримання інформації, що оброблялася, зберігається або зберігалася на персональному комп'ютері чи декількох персональних комп'ютерах, об'єднаних у локальну мережу, або ж зовнішніх накопичувачах інформації, що приєднувалися до електронних інформаційних систем.

Важливо, щоб під час складання клопотання про отримання дозволу на зняття інформації з електронних інформаційних систем слідчий зазначав такі дані: найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер; стислий виклад обставин злочину, у зв'язку з розслідуванням якого подають клопотання; правова кваліфікація злочину із зазначенням статті (частини статті) КК України; відомості про особу (осіб), місце або річ, щодо яких необхідно провести НСРД; обставини, що дають підстави підозрювати особу в учиненні злочину; обґрунтування строку проведення зняття інформації з електронних інформаційних систем; обґрунтування неможливості отримання відомостей про злочин та особу, яка його вчинила, в інший спосіб; відомості про ідентифікаційні ознаки електронної інформаційної системи; обґрунтування можливості отримання під час проведення цієї НСРД відомостей, які самостійно або сукупно з іншими доказами можуть мати істотне значення для з'ясування обставин злочину або встановлення осіб, які його вчинили. До клопотання слідчого, прокурора додають витяг з ЄРДР щодо кримінального провадження, у межах якого подають клопотання [9, с. 205].

До етапів організації підготовки та проведення зняття інформації з електронних інформаційних мереж при розслідуванні розбоїв, яке проводиться за дозволом слідчого судді із застосуванням технічних засобів, відносяться: вивчення, аналіз і оцінка ситуації, яка складається в процесі кримінального провадження; складання відповідних документів та отримання дозволу слідчого судді; планування заходів; організація взаємодії; підготовка до проведення даної НСРД; проведення даної НСРД; контроль за проведенням даної НСРД; документальне оформлення отриманих результатів; аналіз та оцінка ефективності проведення зняття інформації з електронних інформаційних систем.

У клопотанні на отримання дозволу на зняття інформації з електронних інформаційних систем слідчий або прокурор повинні зазначити у даному клопотанні наступні відомості: найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер; короткий виклад обставин вчиненого розбою, у зв'язку з розслідуванням якого подається клопотання; правова кваліфікація кримінального правопорушення; відомості про особу (осіб), яка (які) вчинили розбійний напад, місце або річ, щодо яких необхідно провести НСРД; обставини,

що дають підстави підозрювати особу у вчиненні розбою; обґрунтування строку проведення зняття інформації з електронних інформаційних систем; обґрунтування неможливості отримання відомостей про розбій та особу, яка його вчинила, в інший спосіб; відомості про ідентифікаційні ознаки об'єкту; обґрунтування можливості отримання під час проведення даної НСРД, які самостійно або в сукупності з іншими доказами можуть мати суттєве значення для з'ясування обставин розбою або встановлення осіб, які його вчинили.

Отримавши ухвалу слідчого судді про дозвіл на зняття інформації з електронної інформаційної системи, слідчий може письмово доручити оперативному підрозділу проведення цієї НСРД. За результатами проникнення до електронної інформаційної системи складається протокол із дотриманням вимог КПК України, до якого долучаються додатки у вигляді носіїв інформації, отриманої за результатами проведення цієї негласної слідчої дії.

Звичайно, що існують і проблемні питання при знятті інформації з електронної інформаційної системи. Одними із яких є те, що існують програмні забезпечення та системи, з яких доволі важко отримати інформацію, або її зняття займає довгий проміжок часу [10].

Відповідно до вимог ст. 246 КПК України рішення про проведення НСРД приймає слідчий, прокурор, а у випадках, передбачених КПК України, – слідчий суддя за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженого з прокурором. Слідчий зобов'язаний повідомити прокурора про прийняття рішення щодо проведення певних НСРД та отримані результати. Прокурор має право заборонити проведення або припинити подальше проведення НСРД. У рішенні про проведення НСРД зазначається строк її проведення. Проводити НСРД має право слідчий, який здійснює досудове розслідування злочину, або за його дорученням – уповноважені оперативні підрозділи. За рішенням слідчого чи прокурора до проведення НСРД можуть залучатися також інші особи [3; 9; 11; 13].

Так, ст. 269 КПК України передбачає, що для пошуку, фіксації і перевірки під час досудового розслідування тяжкого або особливо тяжкого злочину відомостей про особу та її поведінку або про тих, з ким ця особа контактує, або певної речі чи місця у публічно доступних місцях може проводитися візуальне спостереження за вказаними об'єктами або візуальне спостереження з використанням відеозапису, фотографування, спеціальних технічних засобів для спостереження [7]. Згідно з п. 11 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [14] підрозділам, уповноваженим на проведення цієї діяльності, надається право «здійснювати візуальне спостереження в громадських місцях із застосуванням фото-, кіно- , відеозйомки, оптичних і радіоприладів, інших технічних приладів».

Відповідно до цього завданнями візуального спостереження при розслідуванні розбоїв є: попередити або припинити розбій; виявити причини і умови, що сприяють вчиненню розбою; зафіксувати злочинні дії осіб; встановити місця переховування злочинців, що ухиляються від слідства, суду і відбування покарання; зафіксувати окремі дії об'єктів спостереження шляхом негласного фотографування, кінозйомки, відео- і звукозапису; забезпечити проведення окремих слідчих дій (підготовка до обшуку, арешт тощо); виявити місця збору кримінальних елементів, збуту майна, нажитого злочинним шляхом, зокрема, отриманого від вчинення розбійного нападу, кубла розпусти і вживання наркотиків тощо.

Таким чином, структура підготовчого етапу проведення НСРД включає: внесення відомостей до ЄРДР; аналітичне опрацювання матеріалів кримінального провадження та оперативно-розшукової справи відповідної категорії; виокремлення системи фактичних даних для отримання яких необхідно провести НСРД; складання письмового плану проведення НСРД та узгодження його з працівниками оперативного підрозділу; визначення конкретного суб'єкта проведення негласної слідчої (розшукової) дії; звернення з клопотанням до належного суб'єкта санкціонування.

Структура розгляду клопотання про проведення НСРД включає: підготовчий етап: слідчий суддя приймає заходи забезпечення режиму секретності; вивчення клопотання, інших матеріалів та визначення наявності підстав для надання дозволу на проведення НСРД; визначення часу та місця розгляду клопотання та доведення інформації до слідчого чи прокурора, які будуть присутні при розгляді клопотання; вжиття інших заходів, необхід-

них для підготовки до розгляду клопотання; розгляд клопотання: відкриття засідання та оголошення розгляду клопотання; повідомлення про явку особи, яка подала клопотання та про додержання режиму секретності і умови фіксування засідання; оголошення яке клопотання розглядається; заслуховування особи, яка подала клопотання з обґрунтуванням підстав, необхідності та мети проведення негласної слідчої (розшукової) дії; заслуховування доводів сторін; заключний етап: визначення достатності підстав для вирішення клопотання по суті; постановлення ухвали про дозвіл або відмову в наданні дозволу на проведення НСРД; з додержанням режиму секретності надання ухвала слідчого судді слідчому чи прокурору.

Список використаних джерел:

1. Погорецький М. А. Негласні слідчі (розшукові) дії: проблеми провадження та використання результатів у доказуванні. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 21–24.

2. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / за заг. ред.: В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. К.: Юстініан, 2012. 1328 с.

3. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17

4. Грібов М. Л. Зміст криміналістичного забезпечення негласних слідчих (розшукових) дій. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 1. С. 35–41.

5. Тагієв С. Р. Негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному судочинстві України:-монографія. Київ: ВД «Дакор», 2015. 440 с.

6. Погорецький М. А., Сергєєва Д. Б. Негласні слідчі (розшукові) дії та оперативно-розшукові заходи: поняття, сутність і співвідношення. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2014. № 2. С. 137–141.

7. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / за заг. Ред.: В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. К.: Юстініан, 2012. 1328 с.

8. Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні: Інструкція, затв. спільним наказом Генеральної прокуратури України, МВС України, СБ України, Міністерством фінансів України, Адміністрацією ДПС України та Міністерством юстиції України від 16.11.2012 р. № 114/1042/516/1199/936/1681/51. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12.

9. Луцик В. В. Установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С. 202–205.

10. Уваров В. Г. Втручання у приватне життя шляхом зняття інформації з електронних інформаційних систем: новели нового КПК України та євро стандарти. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 439–445.

11. Протидія розбоям підрозділами Національної поліції України : метод. реком. / М. В. Бурак, О. М. Брисковська, Р. С. Горбач та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. 100 с.

12. Сергєєва Д. Б. Результати негласних слідчих (розшукових) дій: проблемні аспекти визначення. *Право і громадянське суспільство*. 2014. №1 (6). С. 97–106. URL: http://lcslaw.knu.ua/2014-1.pdf

13. Синявский С. М. Правові аспекти проведення негласної слідчої (розшукової) дії установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу. *Право і суспільство*. 2016. № 4. С. 221–224.

14. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII. *Верховна Рада України*. URL: zakon.rada.gov.ua/go/2135-12

15. Грібов М.Л. Візуальне спостереження як засіб розслідування розбоїв і грабежів. *Право і громадянське суспільство.* 2014. № 1. С.69–78.

РУБЕЛЬ А. М.,
начальник
(Головне управління Національної поліції в Харківській області)

УДК 343.98
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.18

ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ СТВОРЕННЯ, КЕРІВНИЦТВА ЗЛОЧИННОЮ СПІЛЬНОТОЮ ЧИ ЗЛОЧИННОЮ ОРГАНІЗАЦІЄЮ, А ТАКОЖ УЧАСТІ У НІЙ

У статті зазначено, що центральним елементом криміналістичної характеристики створення, керівництва злочинною спільнотою чи злочинною організацією, а також участі у ній, є особа злочинця. Підкреслено, що інші елементи криміналістичної характеристики (предмет злочинного посягання, спосіб злочину, його слідова картина) завжди пов'язані з особистісними ознаками особи злочинця та закономірностями його поведінки. Проаналізовано наукові підходи до трактування поняття особи злочинця. Встановлено сутність поняття «особа злочинця» в криміналістиці й її структурні елементи. З'ясовано, що особа злочинця є системою, якій властиві соціально-демографічні та морально-психологічні ознаки. Наголошено, що в ієрархії злочинної спільноти чи злочинної організацією важливу роль відіграє саме особа з лідерськими якостями. Проаналізовано ієрархічну структуру злочинних спільнот чи злочинних організацій і спрямованість їх протиправної діяльності, а також роль, соціально-демографічні та психологічні властивості учасників указаних злочинних об'єднань. У результаті аналізу ієрархічної структури злочинних спільнот чи злочинних організацій і спрямованості їх протиправної діяльності, а також ролі, соціально-демографічних та психологічних властивостей учасників указаних злочинних об'єднань, виокремлено й охарактеризовано типи злочинців: «вор в законі», «смотрящий», «старший», активний учасник. Зроблено висновок, що особа злочинця є системою, якій властиві соціально-демографічні та морально-психологічні ознаки, що визначають як її соціальний статус узагалі, так і роль у механізмі кримінального правопорушення зокрема. Встановлено, що особливістю особи злочинця як елементу криміналістичної характеристики створення, керівництва злочинної спільноти чи злочинної організації, а також участі у ній, є те, що з'ясовуються психологічні аспекти не тільки учасників злочинних об'єднань, а й самих злочинних спільнот і злочинних організацій.

Ключові слова: *створення, керівництво злочинною спільнотою чи злочинною організацією, а також участь у ній, криміналістична методика, криміналістична характеристика, особа злочинця, досудове розслідування, кримінальне провадження, механізм кримінального правопорушення.*

Rubel A. M. The person of the criminal as an element of criminalistic characteristics of creation, leadership by a criminal community or criminal organization, as well as participation in it

In the article has been stated that the central element of the forensic characteristics of the creation, leadership of a criminal community or criminal organization, as well as participation in it, is the identity of the offender. It has been emphasized that other elements of forensic characteristics (subject of criminal encroachment, method of crime, its trace picture) are always related to the personal characteristics of the offender

and the patterns of his behavior. Scientific approaches to the interpretation of the concept of the criminal's personality have been analyzed. The essence of the concept of "criminal person" in criminalistic and its structural elements have been established. It has been established that the identity of the offender is a system characterized by socio-demographic and moral-psychological characteristics. These features determine both its social status in general and its role in the mechanism of criminal offense in particular. It has been emphasized that in the case of characterization of the person of the offender who commits a criminal offense under Art. 255 of the Criminal Code of Ukraine, it is important to identify features that characterize, first, the criminal community or criminal organization as a "collective" subject of a criminal offense, and, secondly, a member of a criminal association as an "individual" subject of illegal activities. In other words, it is necessary to generalize information about the identity of the offender, guided by the rule "from general to individual" The hierarchical structure of criminal communities or criminal organizations and the direction of their illegal activities, as well as the role, socio-demographic and psychological characteristics of the members of these criminal associations have been analyzed. The following types of criminals have been singled out and characterized: "thief in law", "watcher", "senior", active participant.

Keywords: *creation, management of a criminal community or criminal organization, as well as participation in it, forensic methodology, forensic characteristics, the person of the offender, pre-trial investigation, criminal proceedings, the mechanism of a criminal offense.*

Постановка проблеми. Проблема особи злочинця є складною, комплексною проблемою, яка вже упродовж тривалого часу знаходиться в центрі уваги великої кількості науковців з різних галузей знань, зокрема, кримінального та кримінально-виконавчого права, криміналістики, кримінології, судової психології, судової психіатрії й інших юридичних, що розроблюють питання боротьби з кримінальною протиправністю [1, с. 40]. У зв'язку з цим особливо актуальним є питання про сутність і зміст категорії «особа злочинця» в системі криміналістичної характеристики створення, керівництва злочинною спільнотою або злочинною організацією, а також участі у ній.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття, сутність, значення криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень узагалі й окремих її елементів зокрема досліджували в своїх працях такі вчені, як: В.В. Гелетей, В.М. Глібко, В.А. Журавель, В.О. Коновалова, М.В. Костенко, М.В. Костицький, В.Г. Лукашевич, А.Ф. Облаков, М.В. Салтевський, І.В. Сервецький, В.Ю. Шепітько, М.П. Яблоков та інші. Проте багато питань ще викликають наукові спори. Зокрема, особа злочинця досі залишається проблемним питанням. Разом із тим відсутні напрацювання з криміналістичного аналізу створення, керівництва злочинною спільнотою або злочинною організацією, а також участі у ній та формування відповідної криміналістичної характеристики. Тому в цій статті ставимо перед собою наступне **наукове завдання** – з'ясувати сутність і визначити ознаки особи злочинця як елементу криміналістичної характеристики створення, керівництва злочинною спільнотою або злочинною організацією, а також участі у ній.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття особи правопорушника (злочинця) в криміналістиці використовується для позначення тих характеристик і притаманних рис, що належать особі, яка вчинила протиправне діяння, та можуть бути використані у ході розслідування кримінального правопорушення [2, с. 149], оптимізувати процес висунення слідчих версій і забезпечити обрання найбільш оптимальних тактичних прийомів проведення окремих слідчих (розшукових) дій [3, с. 82] під час розслідування створення, керівництва злочинною спільнотою чи злочинною організацією, а також участі у ній.

М.В. Салтевський, В.Г. Лукашевич, В.М. Глібко пропонують особу злочинця розглядати в криміналістиці як соціально-біологічну систему, властивості та ознаки якої відобра-

жаються у матеріальному середовищі та використовують для розкриття та розслідування злочинів [4, с. 112]. У той же час В.Ю. Шепітько наголошує, що особа злочинця є соціально-психологічним поняттям, яке охоплює сукупність типових психологічних і моральних якостей індивіда, що формуються внаслідок учинення злочинів [5, с. 5]. При цьому авторський колектив Настільної книги слідчого розглядає особу злочинця як систему даних демографічного характеру, деяких моральних властивостей і психологічних особливостей [6, с. 194]. А.Ф. Облаков серед основних типових ознак, які характеризують особу злочинця, пропонує виокремлювати як відомості про особу, так і про докази її поведінки [1, с. 42].

Виходячи з вищенаведеного, помітно, що особа злочинця, дійсно, є системою, якій властиві соціально-демографічні та морально-психологічні ознаки. При цьому вказані ознаки визначають як її соціальний статус узагалі, так і роль у механізмі кримінального правопорушення зокрема. У криміналістичній характеристиці особи злочинця важливо виокремлювати не тільки соціально-демографічні ознаки, а й психологічні риси. Якщо ж вести мову про криміналістичну характеристику створення, керівництва злочинної спільноти чи злочинної організації, а також участі у ній, потрібно з'ясувати психологічні аспекти таких організованих злочинних об'єднань як злочинних спільнот і злочинних організацій. Зокрема, психологія названих злочинних угруповань характеризується, як зазначає М.В. Костенко, груповими нормами, груповою згуртованістю (характеристикою міжособистісних відносин в групі та підстав, на яких вони формуються), структурою групи (їх виділяється велика кількість) [7, с. 150]. Вказані ознаки є взаємозалежними, у зв'язку з чим їх недоречно розглядати в розриві одне від одного. Вони тісно переплітаються, часто доповнюють, а то й зумовлюють, одна одну.

У контексті вищенаведеного варто наголосити, що в ієрархії злочинної спільноти чи злочинної організацією важливу роль відіграє саме особа з лідерськими якостями. У зв'язку з цим особливої уваги заслуговує питання про характеристику особи злочинця, яка виконує організаторські функції в злочинному угрупованні, – лідера. Зокрема, І.В. Сервецький, В.В. Гелетей виокремлюють наступні узагальнені ознаки лідера організованого злочинного угруповання: керує діями членів організованого злочинного угруповання; планує такі заходи, що є найефективнішими для досягнення злочинного результату; організовує і діє на підставі визначених правил членами організованого злочинного угруповання для досягнення злочинного результату; має велике бажання і вміння мобілізувати членів організованого злочинного угруповання; виступає гарантом керівного становища серед членів організованого злочинного угруповання; має силу волі та здатність вести членів організованого злочинного угруповання до поставленої мети; має вплив на членів організованого злочинного угруповання і здатний мобілізувати їх на вчинення будь-яких злочинних дій [8, с. 159].

Щоб забезпечити «ефективність» функціонуванні злочинної спільноти чи злочинної організації вводяться єдині для всіх її учасників правила поведінки, так звані групові норми. Вказані норми, зазвичай, розробляються лідером злочинного об'єднання й є обов'язковими для виконання. При цьому їх порушення в обов'язковому порядку тягне відповідне покарання з метою недопущення свавільної поведінки з боку учасників злочинної спільноти чи злочинної організації в майбутньому. Особливу роль у згуртованості злочинного об'єднання, поряд із груповими нормами, відіграє й авторитет лідера. Зокрема, найбільш згуртованими злочинні спільноти та злочинні організації є за авторитарного стилю їх керівництва. У такому разі керівництво характеризується максимальною централізацією управлінських функцій і недопущенням ініціативи з боку інших учасників злочинного об'єднання. За такого стилю керівництва в злочинному угрупованню діють жорсткі групові норми і санкції за їх порушення, що, в свою чергу, підвищує ефективність і тривалість його існування. Іншими словами, саме соціальне становище, джерела задоволення потреб членів групи (матеріальні, а також особливі спеціальні знання, що є у лідера), стан невизначеності (потреба в стабільності є однією з головних для людини) є своєрідними ресурсами влади лідера злочинного угруповання [7, с. 151–152; 9, с. 172].

Типологія особи злочинця, який є учасником злочинної спільноти чи злочинної організації напряму залежить від його ролі в ієрархії злочинного об'єднання та виду злочинної діяльності, якою він займається. Зокрема, особа злочинця, яка вчиняє корисливі кримінальні правопорушення ненасильницького характеру в складі злочинного угруповання, зазвичай, мають високий освітній рівень, раніше не притягувалася до кримінальної відповідальності та є високопрофесійною, оскільки вчиняють протиправні діяння з використанням звичайного трудового службово-посадового професіоналізму та своїх спеціально-професійних знань. А от особа злочинця, яка вчиняє в складі злочинної спільноти чи злочинної організації корисливо-насильницькі кримінальні правопорушення, навпаки, будучи молодого віку, характеризується відсутністю як професійних знань, так і вищої освіти [10, с. 701].

З приводу типологічних ознак особи злочинця, яка вчиняє кримінальне правопорушення, передбачене ст. 255 КК України (створення, керівництво злочинною спільнотою чи злочинною організацією, а також участь у ній), варто зазначити, що вказаний злочин у 96,8% випадків скоюють громадяни України, 82,4% – чоловіки, 11,2% –особи, які раніше вчиняли злочини, з них у 5,6% судимість не знята і не погашена. При цьому вік особи злочинця становить 16–17 років у 1,6% випадків, 18–28 років – 39,2%, 29–39 років – 28,8%, 40–54 роки – 28,8%, 55–59 років – 1,6%. Освіта особи злочинця в 0,8% випадків є початковою загальною, 45,6% – базовою середньою та професійною середньою, 8% – професійною (професійно-технічною), 45,6% –вищою і фаховою передвищою. Щодо зайнятості особи злочинця, то 50,4% із них є працевлаштованими, 7,2% – безробітними, а 42,4% – працездатними, які не працюють і не навчаються. При цьому тільки 0,8% осіб є студентами закладів вищої освіти. 28% осіб учиняють кримінальне правопорушення, передбачене ст. 255 КК України, з використанням міжрегіональних зв'язків. За родом занять 1,6% осіб є державними службовцями; 0,8% – депутатами сільських, селищних, міських, районних рад; 2,4% – працівники правоохоронних органів, з них 1,6% – працівники Національної поліції, 0,8% – працівники органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства.

Говорячи про типологію особи злочинця, характерного для кримінального правопорушення, передбаченого ст. 255 КК України, один із акцентів робиться на психологічних властивостях особи. Останні, як уже вказувалося, зумовлені низкою факторів, у тому числі й її роллю в ієрархії злочинної спільноти чи злочинної організації. Це означає, що особа, виконуючи свої функції, керується певними потребами та ціннісними орієнтирами. Тому повністю поділяємо думку В.О. Коновалової з приводу того, що важливим елементом механізму кримінального правопорушення є психологічна структура злочину, в якій особливе місце відводиться мотиву і меті (цілі) вчинення протиправного діяння. Зокрема, мотив виражає ставлення особи до предмета чи об'єкта, який виступає ціллю діяння. При цьому мотиви антисоціальної поведінки досить часто зумовлюються низкою факторів, на кшталт, темперамент і характер особи злочинця, її реакція на подразник у певних ситуаціях [11, с. 32, 38]. Також серед психологічних детермінант виникнення в особи злочинця наміру створити, керувати злочинною спільнотою чи злочинною організацією, а також брати у ній участь, варто виокремити примітивізацію інтересів і потреб; орієнтацію на безпосередні бажання та вигоди; закомплексованість; прагнення компенсувати низький соціальний статус, соціальну ізольованість; демонстративність у дотриманні жаргону, традицій і звичаїв злочинного середовища, його ієрархії; озлобленість; нестриманість, неадекватність і примітивізм емоційних реакцій [12, с. 15; 13, с. 64]. Як приклад, лідер злочинної спільноти чи злочинної організації, насамперед, прагне мати владу й авторитет як з метою самоутвердження, так і щоб отримати матеріальні достатки. Відповідно мотив і мета вчинення кримінальних правопорушень лідером злочинної спільноти чи злочинної організації напряму «продиктовані» його прагненням мати вплив над якомога більшою кількістю осіб. Саме ця якість лідера нерідко є рушійним фактором, який призводить до розширення сфер і територій впливу злочинних організацій і їх об'єднання («злиття») в злочинні спільноти.

У цілому, проаналізувавши ієрархічну структуру злочинних спільнот чи злочинних організацій і спрямованість їх протиправної діяльності, а також роль, соціально-демогра-

фічні та психологічні властивості учасників указаних злочинних об'єднань, можна виокремити наступні типи злочинців.

1. «Вор в законі» згідно з п. 2 Примітки до ст. 255 КК України є особою, яка перебуває у статусі суб'єкта підвищеного злочинного впливу, тобто, «... яка завдяки авторитету, іншим особистим якостям чи можливостям здійснює злочинний вплив і координує злочинну діяльність інших осіб, які здійснюють злочинний вплив» [15]. Іншими словами, «вор в законі» – це один із авторитетів у кримінальному середовищі. Вказаний тип злочинця є своєрідною елітою кримінального світу, адже «вори в звконі» самі не вчиняють активних злочинних дій, але кожен з них створює цілу піраміду прибічників [15].

«Вор в законі», передусім, є авторитетною особою, яка, використовуючи свій вплив у криміногенному середовищі, визначає спрямованість діяльності злочинної спільноти чи злочинної організації та встановлює правила поведінки. Вказані особи користуються повагою в кримінальних осередках, до їх думки, позиції прислуховуються. За своїми психологічними якостями «вори в законі» в повній мірі використовують переваги влади, яка їм належить, під час вирішення будь-яких питань і прийняття обов'язкових для виконання рішень. У такий спосіб відбувається задоволення таких цінностей особи злочинця як прагнення досягти матеріального успіху та матеріального забезпечення, а також визнання, можливість впливати на людей у своєму колі [13, с. 64].

«Вор в законі» в його класичному розумінні повинен неухильно дотримуватися «понять» (так сказати «жити по честі»), основними серед яких є відмова від співпраці з правоохоронними органами, адміністрацією в'язниць та загалом офіційною владою, заборона на службу в армії чи політичну діяльність, саморегулювання в місцях позбавлення волі, пропаганда кримінальних цінностей, залучення молоді та регулярні відрахування в «общак» – фонд взаємодопомоги ув'язненим злочинцям [15]. Одним із основних принципів справжнього злодія в законі є те, що він «має сидіти у в'язниці» [16]. Просто так це звання не давали. Його справді треба було заслужити – відсидкою, життям на зоні разом із «братвою» – основною масою засуджених, для яких злочин – це спосіб заробітку, і які були основними «постачальниками» коштів в «общак», тобто в «банк», зберігачем і розподільником якого був «коронований» злодій. «Злодій у законі» на зоні виконував фактично функції третейського судді, вирішуючи конфлікти. Іншими словами, основними преференціями статусу «злодія у законі» є: мати владу, жити за рахунок «общака», та працювати не потрібно. Окрім того, були і зовнішні атрибути «злодіїв у законі» – жаргон, наколки – їхні знаки розрізнення [17].

Проте, на сьогодні, як зазначає в інтерв'ю В. Кур, в Україні немає справжніх коронованих злодіїв, які за правилами своєї спільноти мають проводити більшу частину життя в тюрмі та не мають права заперечувати свого статусу. Злочинним світом керують фінансово-промислові групи. Вони контролюють «своїх» кримінальників, які купили «титули», мають корупційні зв'язки з державними посадовцями, і кожного з яких знають правоохоронці. Відтак нині у злодійській братії просто одиниці таких, які можуть відповідати вимогам «понять». Багато хто з них одружений, дають інтерв'ю, співпрацюють з державою. Це зовсім за рамками «понять». Немає зараз тих коронованих, які не зможуть через свої «закони» заперечувати свій статус. А якщо і є, то це одиниці літніх і вже зовсім не впливових людей [16].

Окремо варто наголосити, що більшість «ворів в законі», які знаходяться на території України, є іноземними громадянами і були «короновані» в інших державах.

2. «Смотрящий» є представником кримінальних авторитетів, які: мають кримінальну репутацію та «протекцію» загальновизнаних у кримінальному світі суб'єктів підвищеного злочинного впливу; дотримуються чітко визначених правил особистісної поведінки щодо взаємовідносин з іншими учасниками кримінального світу та поширення свого злочинного впливу; контролюють надходження, витрати та розподіл грошових коштів, у тому числі отриманих злочинним шляхом, призначених для забезпечення існування та функціонування усіх ланок злочинного суспільства.

«Смотрящий» за зонально-територіальним принципом встановлює та поширює у суспільстві злочинний вплив як у місцях позбавлення волі, так і поза ними; контролює

та розподіляє матеріальні блага серед засуджених та осіб, які притягувалися до кримінальної відповідальності (так званий «общак»); здійснює контроль за дотриманням представниками криміналітету загальноприйнятих в їх колах правил поведінки (так званих «понять»); контролює своєчасність надходження коштів та матеріальних благ до «злодійського общака», здійснює обліку зазначених матеріальних благ та їх розподіл; виконує роль так званого «мирового судді», тобто вирішує конфлікти та спірні ситуації, які виникають між представниками криміналітету, ґрунтуючись на «злодійських поняттях»; організовує, сприяє та здійснює вплив на злочинну діяльність.

3. «Старший» – це учасник злочинної спільноти чи злочинної організації, який виконує доручені йому функції заступника «смотрящого» за окремими напрямками діяльності. Вказаний тип злочинця безпосередньо спрямовує діяння виконавця, а також забезпечує їх виконання, зокрема, шляхом координації злочинних дій співучасників і забезпечення їх прикриття [18]. Саме «старший» безпосередньо контактує з активними учасниками злочинної спільноти чи злочинної організації та віддає їм розпорядження «керівництва».

4. Активний учасник відповідно до відведеної йому функції у складі злочинної спільноти чи злочинної організації вчиняє діяння, спрямовані на досягнення єдиного злочинного результату. Фактично активні учасники виконують функції пособників, посередників і виконавців, які повинні повністю відповідати узгодженому керівництвом злочинного утворення плану. Саме вони найчастіше контактують із потерпілими особами, представниками правоохоронних органів, здійснюють оплату певних послуг тощо. Залежно від напряму злочинної діяльності різниться й спеціалізація активного учасника. Зокрема, для вчинення в складі злочинної спільноти чи злочинної організації вбивства, розбою й т. п. залучаються особи, які мають хорошу фізичну підготовку, навики застосування зброї та вибухових пристроїв; для вчинення економічних кримінальних правопорушень – особи, які мають спеціальні знання в галузі економіки, обіймають відповідні посади, що наділяють їх певними службовими повноваженнями та зв'язками, тощо. Під час обрання активних учасників злочинної спільноти чи злочинної організації обов'язково враховуються їх особистісні якості, схильності до вчинення певного різновиду кримінальних правопорушень, а також наявність «кримінального досвіду».

Висновки. Отже, особа злочинця є системою, якій властиві соціально-демографічні та морально-психологічні ознаки, що визначають як її соціальний статус узагалі, так і роль у механізмі кримінального правопорушення зокрема. Особливістю особи злочинця як елементу криміналістичної характеристики створення, керівництва злочинної спільноти чи злочинної організації, а також участі у ній, є те, що з'ясовуються психологічні аспекти не тільки учасників злочинних об'єднань, а й самих злочинних спільнот і злочинних організацій.

Список використаних джерел:

1. Облаков А.Ф. Криминалистическая характеристика преступлений и криминалистические ситуации: учебное пособие. Хабаровск: Хабаровская высшая школа МВД СССР, 1985. 88 с.

2. Войчишена М.В. Криміналістична характеристика як наукова категорія методики розслідування кримінальних правопорушень. *Правовий часопис Донбасу.* 2018. № 3 (64). С. 146–152. DOI:10.32366/2523-4269-2018-64-3-146-152.

3. Бишевець О.В., Романенко Т.В. Особа злочинця як елемент криміналістичної характеристики шахрайств, що вчиняються в мережі Інтернет. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 1. С. 81–87.

4. Салтевський М.В., Лукашевич В.Г., Глібко В.М. Навчально-довідковий посібник з криміналістики. К.: Рад. шк., 1994. 180 с.

5. Шепітько В.Ю. Соціально-психологічні характеристики особи злочинця в криміналістиці: проблеми використання типології та можливостей моделювання. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2005. Вип. 5. С. 5–12.

6. Настільна книга слідчого: наук.-практ. вид. для слідчих і дізнавачів / М.І. Панов та ін. К.: Ін Юре, 2003. 716 с.

7. Костенко М.В. Психологічні характеристики організованих злочинних груп. *Форум права*. 2014. № 3. С. 150–154. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_25.pdf.

8. Сервецький І.В., Гелетей В.В. Деякі ознаки лідера організованого злочинного угруповання. *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України.* 1999. Вип. 3. С. 151–160.

9. Коновалова В.Е. Методика расследования убийств, совершаемых организованными группами. Правові проблеми боротьби зі злочинністю. Кн. 2. Х.: Східно-регіон. центр гуманіт.-освітніх ініціатив, 2002. С. 82–106.

10. Криминалистика: учебник / под ред. Н.П. Яблокова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 752 с.

11. Коновалова В.Е. Правовая психология: учеб. пособие для юрид. вузов и фак., обучающихся по спец. «Правоведение». Х.: «Основа» при ХГУ, 1990. 198 с.

12. Костицький М.В. Психологічні фактори впливу на особу злочинця. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2014. № 10. С. 12–19.

13. Гетьман А.Д. Кримінологічна характеристика осіб, які вчиняють злочини шляхом незаконного заволодіння паспортом або іншим важливим особистим документом. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 1 (19). С. 61–67. DOI: https://doi.org/10.33270/04201901.61.

14. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 № 2341–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131.

15. Бурдига І. Кримінальний кодекс та кримінальні поняття, або Як злодії у закон потрапили. DW. Made for minds. URL: https://www.dw.com/uk/kryminalnyi-kodeks-ta-kryminalni-poniattia-abo-yak-zlodii-u-zakon-potrapyly/a-53764008.

16. Баркар Д. Хто такі «злодії у законі» і скільки їх в Україні? Радіо Свобода. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/zlodiji-v-zakoni-v-ukrajini-zakon/30656625.html.

17. Лащенко О. «Злодії в законі» в Україні: за часів СРСР, у «буремні 90-і» та зараз. Радіо Свобода. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/30933710.html.

18. Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями: постанова Пленуму Верховного Суду України від 23.12.2005 № 13. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-05#Text.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

КОНДРИЧ В. В.,
помічник адвоката,
аспірант кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури
*(Національний університет «Одеська
юридична академія»)*

УДК 347.99:328.185:341.176(4)
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.19

СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СУДОВИХ ІНСТИТУЦІЙ

Статтю присвячено дослідженню сучасних європейських стандартів у сфері судочинства і статусу суддів, які містять положення щодо запровадження спеціальних антикорупційних судових органів, формування суддівського корпусу та здійснення правосуддя цими судами. На основі дослідження особливостей міжнародно-правового регулювання організації судової влади та правосуддя встановлено, що кількість спеціалізованих міжнародно-правових стандартів, які стосуються діяльності антикорупційних судових органів, є невеликою, що пов'язано, зокрема, з невеликою кількістю спеціалізованих антикорупційних інституцій у зарубіжних країнах. Визначено, що сучасні європейські стандарти у сфері судочинства беруть свій початок у повоєнні роки, а їх започаткування безпосередньо пов'язано з утворенням Ради Європи, Європейського суду з прав людини, практичною діяльністю Комітету Міністрів Ради Європи, національних органів влади держав-членів Ради Європи, інших органів та неурядових організацій. Встановлено, що важливим орієнтиром у розбудові національних систем правосуддя стала Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, положеннями якої встановлено низку принципів, на основі яких здійснюється правосуддя. Крім того, з'ясовано, що на європейському рівні систему міжнародних стандартів організації судової влади та правосуддя утворюють інші документи Ради Європи, рішення, регламенти, директиви та акти нормативного характеру, які приймаються консультативними й експертними інституціями Європейського Союзу, міжнародні договори, однією зі сторін яких є Європейський Союз, резолюції Європейської асоціації суддів та інші нормативні документи. У контексті сучасних європейських стандартів у сфері судочинства і статусу суддів, які містять положення щодо запровадження спеціальних антикорупційних судових органів, з'ясовано зміст і значення нормативних документів Комітету Міністрів Ради Європи, Консультативної ради європейських суддів, Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), рішень Європейського суду з прав людини, інших документів у сфері судочинства і статусу суддів.

Ключові слова: *протидія корупції, антикорупційний суд, антикорупційні інституції, антикорупційна юстиція, європейські стандарти.*

Kondrych V. V. Standards of the Council of Europe on the activities of specialized anti-corruption judicial institutions

The article is devoted to the study of modern European standards in the sphere of justice and the status of judges, which contain provisions for the introduction of special anti-corruption judicial bodies, the formation of the judiciary and the implementation

of justice by these courts. Based on the study of the peculiarities of international legal regulation of the organization of judiciary and justice, it was established that the number of specialized international legal standards related to the activities of anti-corruption judicial bodies is small, which is related, in particular, to a small number of specialized anti-corruption institutions in foreign countries. It was determined that modern European standards in the sphere of justice originate in the post-war years, and their establishment is directly related to the formation of the Council of Europe, the European Court of Human Rights, the practical activities of the Committee of Ministers of the Council of Europe, the national authorities of the member states of the Council of Europe, other bodies and non-governmental organizations. It was established that an important guide in the development of national justice systems was the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which provisions established a number of principles on the basis of which justice is carried out. In addition, it was found that at the European level, the system of international standards of the organization of judiciary and justice is formed by other documents of the Council of Europe, decisions, regulations, directives and normative acts, which are taken by the consultative and expert institutions of the European Union, international treaties, one of the parties is the European Union, resolutions of the European Association of Judges and other normative documents. In the context of modern European standards in the sphere of justice and the status of judges, which contain provisions for the introduction of special anti-corruption judicial bodies, the content and meaning of the normative documents of the Committee of Ministers of the Council of Europe, the Advisory Council of European Judges, the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), decisions of the European Court of Human Rights, other documents in the sphere of justice and status of judges were disclosed.

Key words: *anti-corruption, anti-corruption court, anti-corruption institutions, anti-corruption justice, European standards.*

Постановка проблеми. Судова реформа є однією з найочікуваніших подій для суспільства, оскільки справедливий, безсторонній та неупереджений суд є важливою гарантією ефективної боротьби з корупцією, забезпечення дотримання прав і свобод громадян та побудови держави, керованої верховенством права.

У зв'язку з цим, впровадження стандартів організації судової влади, розроблених міжнародною спільнотою, є частиною успішної інтеграції будь-якої європейської країни. Для України, як держави з яскраво вираженими європейськими устремліннями, імплементація відповідних норм, що регламентують питання організації судової влади, є одним з ключових завдань судово-правової реформи [1, с. 34].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання впровадження та функціонування спеціалізованих антикорупційних судових органів знайшли відображення у роботах А. М. Білецької, О. Л. Макаренкова, Д. В. Малетова, О. О. Мєняйлова, Р. Ю. Половинкіної, О. А. Савицького, В. М. Трепака, І. О. Хайдарової та інших дослідників.

Метою статті є дослідження системи європейських стандартів діяльності спеціалізованих антикорупційних судових інституцій.

Виклад основного матеріалу. Дослідження особливостей міжнародно-правового регулювання організації судової влади та правосуддя свідчить, що спеціалізованих міжнародно-правових стандартів щодо діяльності саме антикорупційних судових органів небагато. Основною причиною цього є відносно невелика кількість антикорупційних судів у світі. Зокрема, лише у трьох державах – членах Європейського Союзу (Словаччині, Хорватії та Болгарії) функціонують спеціалізовані суди, предметна юрисдикція яких поширюється переважним чином на справи про корупційні кримінальні правопорушення, і чий статус має певні особливості, відмінні від загальних судів.

У зв'язку з цим, під час запровадження спеціалізованих антикорупційних судових органів, формування суддівського корпусу та здійснення правосуддя такими судами держави повинні дотримуватися перш за все загальних принципів і правил щодо організації судової влади та здійснення правосуддя.

Започаткування сучасних європейських стандартів у сфері судочинства і статусу суддів відбувалося у повоєнний час і було безпосередньо пов'язано з утворенням Ради Європи та її органів, зі становленням і розвитком Європейського суду з прав людини, практичною діяльністю Комітету Міністрів Ради Європи, національних органів влади держав – членів Ради Європи та інших органів і неурядових організацій [2, с. 7].

Важливим орієнтиром для держав у розбудові національних систем правосуддя відіграє Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [3]. Зі змісту ст. 6 та інших положень Конвенції випливають такі принципи правосуддя, як: публічність, відкритість і прозорість судового процесу; рівний доступ до суду і рівність усіх перед судом; справедливість судового розгляду; розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом; об'єктивність і всесторонність розгляду справи протягом розумного строку; розгляд справи лише судовим органом, створеним відповідно до закону.

Положення Конвенції, як зазначається фахівцями, мають важливе значення в аспекті регламентації організації та діяльності судової влади як самі по собі, так і в контексті практики Європейського суду з прав людини [4, с. 138]. Важливість практики цього суду, серед іншого, обумовлена тим, що наведені положення і принципи є достатньо абстрактними, що викликає необхідність їх тлумачення під час розгляду відповідних справ.

Поряд з Конвенцією, на європейському рівні систему міжнародних стандартів організації судової влади та правосуддя утворюють документи Ради Європи, ухвалені Комітетом Міністрів Ради Європи, Парламентською асамблеєю Ради Європи, Європейською комісією за демократію через право, Комісією Ради Європи з ефективності правосуддя, Консультативною радою європейських суддів, нарадами та конференціями, що проводяться під егідою Ради Європи; рішення, регламенти, директиви та інші акти нормативного характеру, які приймаються консультативними й експертними інституціями Європейського Союзу; міжнародні договори, однією зі сторін яких є Європейський Союз; резолюції Європейської асоціації суддів тощо.

Попри те, що міжнародні стандарти, розроблені під егідою Ради Європи, мають, як правило, рекомендаційний характер, держави-члени вважають за необхідне враховувати їх положення в національному законодавстві і практиці організації й забезпечення діяльності судової влади [5, с. 267].

Одним з фундаментальних регіональних міжнародних стандартів у сфері організації судової влади та правосуддя стала Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів», ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 13.10.1994 р. [6].

Ця рекомендація застосовувалась стосовно кожної особи, яка здійснювала судочинство – як професійних, так і громадських суддів (присяжних, народних засідателів та інших осіб, які здійснюють правосуддя). У ній чітко вказувалось, що основною гарантією незалежності суддів з боку держави є закріплення загальних засад незалежності суддів та забезпечення належного правосуддя на конституційному рівні і в інших законодавчих актах, насамперед, шляхом імплементації міжнародних (стандартних) принципів до національної системи права з урахуванням національних традицій [7, с. 67].

Необхідно зауважити, що міжнародні стандарти судової влади не лише встановлюються у необхідних документах, а й розвиваються і оновлюються. У зв'язку з тим, що Рекомендація № (94) 12, на думку Ради Європи, потребувала суттєвого оновлення, замість неї прийнято нову Рекомендацію CM / Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [8].

Як слушно зазначається в літературі, саме ця рекомендація приділила більшу увагу стандартам незалежності судової влади – як зовнішньої, так і внутрішньої, визначивши рівень, на якому вона повинна гарантуватися; звернула увагу на органи суддівського самоврядування, зокрема, ради суддів, а також на ефективність і ресурси судової влади; перед-

бачила додаткові стандарти щодо статусу суддів в аспектах добору і підвищення по службі, терміну перебування на посаді та незмінюваності, оплати праці та навчання суддів; закріпила положення щодо обов'язків і зобов'язань, а також етики суддів тощо [4, с. 140].

Окремо Рекомендація CM / Rec (2010) 12 підкреслила, що незалежність судової влади забезпечує кожній особі право на справедливий суд і тому є не привілеєм суддів, а гарантією поваги до прав людини та основоположних свобод, що дає змогу кожній особі відчувати довіру до судової системи.

Важливим документом з числа прийнятих під егідою Ради Європи є Європейська хартія про закон «Про статус суддів» від 10.07.1998 р. [9].

У цьому документі міститься комплекс положень рекомендаційного характеру щодо правового забезпечення статусу суддів та гарантій їх незалежності.

Високо оцінюючи Хартію, науковці зазначають, що документ націлює європейські країни на визначення незалежності суддів у внутрішній національній системі права правовими нормами конституційного рівня. Констатується, що особливу увагу в Хартії приділено балансу судової, виконавчої та законодавчої влади. Хартія містить ряд рекомендацій щодо добору кандидатів на посаду судді, призначення їх на посаду, які передбачають утворення такої незалежної інституції, яка б розглядала ці питання вільно і неупереджено, а її склад мав би можливість об'єктивно оцінити рівень підготовки кандидата на посаду судді [7, с. 67-68].

У формуванні європейських стандартів правосуддя і правового статусу професійних суддів значну роль відграють напрацювання Консультативної ради європейських суддів. Згідно зі своїм статусом Консультативна рада готує власні висновки у сфері нормативної регламентації правосуддя, діяльності судових органів і статусу суддів, адресовані Комітету Міністрів Ради Європи [2, с. 7-8].

Серед стандартів, розроблених в системі Ради Європи, вагоме місце посідає Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів від 01.01.2001 р. [10].

Незалежність судової влади визначено у Висновку в якості головної умови забезпечення верховенства права та основоположної гарантії справедливого судового розгляду. Консультативна рада європейських суддів вважає, що основні принципи незалежності судової системи повинні бути закріплені на конституційному або іншому якомога більш високому правовому рівні у всіх державах – членах Ради Європи, а більш конкретні правила – на законодавчому рівні.

Що стосується міжнародно-правових документів, які містять положення, що безпосередньо стосуються засад і принципів діяльності антикорупційних судових органів та статусу суддів антикорупційних судів, то та такими є насамперед Висновок (2012) 15 Консультативної ради європейських суддів стосовно спеціалізації суддів (прийнятий на 13 пленарному засіданні КРЄС, Париж 06.11.2012 р.) [11], а також низка документів (висновків, доповідей) Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії).

Висновок (2012) 15 містить визначення, відповідно до якого спеціалізованим є суддя, який працює з обмеженою сферою права або розглядає справи, які стосуються окремих ситуацій, що виникають в особливих сферах.

Підкреслюючи домінуючу роль загальних судів, Висновок констатує, що спеціалізовані судді та / або суди є усталеним явищем в країнах – членах Ради Європи. Спеціалізація існує і набула багатьох різновидів, включаючи заснування спеціалізованих палат у вже існуючих судах або утворення окремих спеціалізованих судів.

У документі звернуто увагу на можливі переваги спеціалізації, серед яких, зокрема, компетентність судді у певних сферах, єдність у судових рішеннях і юридична визначеність, мультидисциплінарний підхід до вирішення правових питань, ефективність та оперативність розгляду справ.

Разом з підкресленням цих переваг, Висновок містить указівку на можливі обмеження та застереження спеціалізації. Так, в якості ризиків спеціалізації, зокрема, визначено: відокремленість спеціалізованих суддів від основного суддівського корпусу; гальмування еволюції прецедентного права; ізольованість спеціалізованих суддів від правових реалій в інших сферах

і підрив принципу правової єдності; недостатня гнучкість; надмірне зближення суддів, адвокатів і прокурорів у відповідній спеціалізованій сфері; ускладнення доступу до правосуддя через концентрацію спеціалізації в межах одного суду на цілу країну або на один її регіон; забезпеченість спеціалізованих судів матеріальними ресурсами та персоналом, недоступним іншим судам.

У Висновку закріплено, що спеціалізовані суди, як і всі інші, повинні враховувати вимоги незалежності та безсторонності, а також інші умови правосуддя, у тому числі: доступ до суду; право на справедливий розгляд справи; право на розгляд в розумні строки. При цьому, спеціалізація ні в якому разі не може бути перепоною для забезпечення вимог стосовно якості судових рішень, які повинен враховувати кожен суддя.

Окремо підкреслюється, що у спеціалізованих судах загалом мають застосовуватися загальні процесуальні норми. Особливі ж процесуальні норми допустимі, лише якщо вони задовольняють одну з потреб, що призвели до створення спеціалізованого суду.

Важливим є застереження, згідно з яким забезпечення спеціалізованих судів належними кадровими, адміністративними та матеріальними ресурсами не має шкодити іншим судам, які мають право на однакові умови у доступі до цих ресурсів.

Висновком допускається введення спеціалізації різними способами: це можуть бути як спеціалізовані суди, відокремлені від загальної організації судової системи, так і спеціалізовані суди або палати (відділи), які є частиною загальної судової системи.

Також, важливим є положення, відповідно до якого поводження зі спеціалізованими суддями повинно відповідати поводженню із суддями загальними. Тобто, законодавство, яке регулює процедуру призначення, перебування на посаді, підвищення, незмінність та дисципліну судді, має бути однаковим як для спеціалізованих, так і для загальних суддів. Відповідно, Консультативна рада європейських суддів не підтримує створення різних судових органів чи систем для окремої спеціалізації, яке може призвести до встановлення різним суддям різних правил.

Принцип рівного статусу для загальних та спеціалізованих суддів, на думку Консультативної ради, має також поширюватись і на суддівську винагороду. Однак, Висновок при цьому містить застереження, що додаткова заробітна плата чи винагорода можуть бути виправданими, якщо особливості діяльності спеціалізованого судді або тягар його відповідальності вимагають такої компенсації.

Правила етики, а також кримінальної, цивільної та дисциплінарної відповідальності як загальних, так і спеціалізованих суддів не повинні відрізнятися. Нарешті, як визначається у Висновку, спеціалізація сама по собі не виправдовує визначення роботи спеціалізованого судді як більш вагомої.

Важливою міжнародною інституцією, що формулює європейські демократичні стандарти правосуддя та функціонування незалежної суддівської гілки влади, є Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія).

До сфери її компетенції належать експертна оцінка проєктів конституцій та інших законодавчих актів держав, надання консультацій при проведенні конституційних реформ. Комісією підготовлено низку важливих доповідей і висновків, що стосуються як загальних стандартів функціонування судової влади і здійснення правосуддя, так і необхідності їх додержання під час запровадження в Україні спеціалізованого антикорупційного суду.

Серед документів Венеціанської комісії, що містять вказівки на стандарти запровадження антикорупційного суду в Україні, слід насамперед вказати:

- Висновок CDL-AD (2017) 020 щодо законопроєкту про антикорупційні суди і законопроєкту про внесення змін до закону «Про судоустрій і статус суддів» (щодо запровадження обов'язкової спеціалізації суддів з розгляду корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень) від 07.10.2017 р. [12];
- Висновок CDL (2019) 027 щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського самоврядування від 07.12.2019 р. [13].

У цих документах містяться вказівки на необхідність забезпечення відповідної процедури добору і призначення суддів антикорупційних судів, додержання принципів єдності

судової влади та єдиного статусу суддів, дотримання певних правил підсудності, структури судів, порядку оскарження їх рішень.

Зосереджено увагу на особливостях залучення громадськості та представників міжнародних та іноземних донорів, зроблено застереження щодо встановлення спеціального режиму самоврядування суддів антикорупційних судів.

Комісією оцінено потребу України у створенні спеціалізованого антикорупційного суду і взагалі необхідність забезпечення такого виду судової спеціалізації. В цілому, Венеціанська комісія схвально поставилася до ідеї запровадження в Україні антикорупційного суду і висловила готовність і надалі надавати допомогу органам влади України з цього питання.

У висновку CDL (2019) 027 окремо порушувалось питання щодо правомірності залучення до процесу формування Вищого антикорупційного суду міжнародних експертів (питання, що викликало масштабні дискусії в Україні). У п. 24 цього висновку Комісія послалася на свої попередні висновки про те, що тимчасово міжнародним організаціям та фінансуючим організаціям (донорам), які активно надають підтримку антикорупційним програмам в Україні, повинна бути надана вирішальна роль в органі, який є компетентним щодо відбору до спеціалізованих антикорупційних судів. При цьому, Комісією зроблено застереження, що такі органи повинні бути створені на перехідний період до досягнення запланованих результатів, оскільки постійне існування такої системи може порушити питання конституційного суверенітету.

Певні вказівки на можливість запровадження судової спеціалізації задля розгляду справ корупційної спрямованості містяться у Двадцяти керівних принципах боротьби з корупцією, затверджених Резолюцією (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи від 06.11.1997 р. [14]. Так, принципи 3 та 7 гарантують, що особи, відповідальні за попередження, розслідування, судове переслідування і винесення судових рішень по корупційним злочинам, користуються незалежністю і автономією, що відповідають їх функціям, а також є вільними від неналежного впливу. У свою чергу, держави зобов'язані сприяти спеціалізації осіб та органів, що здійснюють протидію корупції, і забезпечують їх відповідними засобами і навчанням для виконання їх завдань.

Питань, пов'язаних з правомірністю функціонування антикорупційного суду, торкався і Європейський суду з прав людини – на прикладі Словаччини, у якій антикорупційний суд вперше запроваджено ще у 2003 році.

Так, у справі «Фруні проти Словаччини» (2011 р.) суд зазначив, що ст. 6 Європейської конвенції з прав людини щодо права на справедливий судовий розгляд незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону, не можна тлумачити як заборону створення спеціалізованих кримінальних судів, якщо це передбачено в законі. Суд не мав заперечень проти концепції словацького суду, який на той час мав кримінальну юрисдикцію стосовно певних посадовців і предметну юрисдикцію щодо справ, пов'язаних з корупцією, організованою злочинністю та іншими серйозними злочинами. Суд визнав, що боротьба з корупцією та організованою злочинністю може потребувати заходів, процедур і установ спеціалізованого характеру.

Висновки щодо відповідності судової спеціалізації положенням ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод містяться також у справі «Ердем проти Німеччини» (1999 р.) [12].

Наведений перелік міжнародних документів не є вичерпним. Як зазначається в літературі, лише документів Ради Європи у сфері судочинства налічується більше сотні [15, с. 13]. Систематику частини цих документів представлено у Доповіді Венеціанської комісії CDL-JD (2008) 002 «Європейські стандарти у сфері судочинства – систематичний огляд» від 03.10.2008 р. [16].

Висновки. Радою Європи та її інституціями створено розвинену систему міжнародно-правових стандартів у сфері судочинства і статусу суддів, у тому числі тих, що поширюються на діяльність спеціалізованих антикорупційних судових інституцій.

Широка імплементація у національне законодавство та послідовне використання у правозастосовній практиці європейських стандартів сприятиме відновленню довіри гро-

мадян до судової системи, посиленню авторитету судової влади, утвердженню високих критеріїв компетентності, професійної етики та доброчесності, а також ефективному запровадженню спеціалізованого антикорупційного суду в Україні.

Список використаних джерел:

1. Овчаренко Е. Международные стандарты привлечения судей к юридической ответственности. *Legea si viata*. 2013. Octombrie. С. 34-37.

2. Потильчак О. І. Формування європейських стандартів забезпечення дотримання статусу професійного судді. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2014. № 4 (51). С. 6-13.

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 17.05.2021).

4. Бабкова В. Міжнародні стандарти як джерела судового права України. *Право України*. 2015. № 7. С. 136-143.

5. Саленко О. Міжнародні стандарти у сфері судоустрою та статусу суддів, їх зміст та класифікація. *Национальный юридический журнал : теория и практика*. 2014. Июнь. С. 263-269.

6. Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» : ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 13.10.1994 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_323#Text (дата звернення: 19.05.2021).

7. Кравчик М. Б. Реформування судової системи як важлива складова Європейської інтеграції України : дис. … канд. юрид. наук. Львів, 2015. 217 с.

8. Рекомендація CM / Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів : незалежність, ефективність та обов'язки. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text (дата звернення: 20.05.2021).

9. Європейська хартія про закон «Про статус суддів» від 10.07.1998 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_236#Text (дата звернення: 18.05.2021).

10. Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів від 01.01.2001 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a52#Text (дата звернення: 14.05.2021).

11. Висновок (2012) 15 Консультативної ради європейських суддів стосовно спеціалізації суддів : прийнятий на 13 пленарному засіданні КРЄС, Париж 06.11.2012 р. URL : https://rm.coe.int/opinion-n-15-2012-on-the-specialisation-of-judges-/16806a1fc2 (дата звернення: 15.05.2021).

12. Висновок CDL-AD (2017) 020 щодо законопроєкту про антикорупційні суди і законопроєкту про внесення змін до закону «Про судоустрій і статус суддів» (щодо запровадження обов'язкової спеціалізації суддів з розгляду корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень) від 07.10.2017 р. URL : https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/vysnovok%20antykor2017.docx (дата звернення: 13.05.2021).

13. Висновок CDL (2019) 027 щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського самоврядування від 07.12.2019 р. URL : https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Visnovok_VK.pdf (дата звернення: 12.05.2021).

14. Двадцять керівних принципах боротьби з корупцією : резолюція (97) 24 Комітету Міністрів Ради Європи від 06.11.1997 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_845#Text (дата звернення: 16.05.2021).

15. Буравльов С. Міжнародні стандарти та зарубіжний досвід організації діяльності судових установ господарської юрисдикції держав – членів Європейського Союзу. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2020. № 3-4. С. 9-17.

16. Доповідь Венеціанської комісії CDL-JD (2008) 002 «Європейські стандарти у сфері судочинства – систематичний огляд» від 03.10.2008 р. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. К., 2015. С. 78-87.

ВІТАЄМО З ЮВІЛЕЄМ!

2 ЛИСТОПАДА 2021 РОКУ ВІДЗНАЧАЄ 70-РІЧНИЙ ЮВІЛЕЙ корифей вітчизняної кримінологічної науки, один із засновників напряму кримінологічної віктимології **ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ ДЖУЖА** – головний науковий співробітник відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності Національної академії внутрішніх справ доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) Української екологічної академії наук, заслужений юрист України.

Олександр Миколайович Джужа народився 2 листопада 1951 р. в м. Городок Хмельницької області в сім'ї службовців.

У 1969 р. вступив на юридичний факультет Київського державного університету імені Т. Г. Шевченка, який успішно закінчив у 1974 р. та отримав диплом юриста за фахом «Правознавство».

У 1974–1976 рр. проходив військову службу в лавах Збройних сил на посаді військового слідчого військової прокуратури Харківського гарнізону.

З 1976 р. працював у центральному апараті МВС України.

З 1982 р. – на науковій, викладацькій та адміністративній роботі.

У 1984 р. О. М. Джужі присуджено науковий ступінь кандидата юридичних наук, у 1992 р. присвоєно вчене звання доцента, у 1996 р. – науковий ступінь доктора юридичних наук, у 1997 р. – вчене звання професора, а у 2001 р. – почесне звання «Заслужений юрист України».

Професор О. М. Джужа більше 40 років працює за фахом, з них більше 20 років бере участь в екзаменаційних комісіях різних закладів освіти Міністерства освіти і науки України. З 1998 р. є членом спеціалізованих учених рад Національної академії внутрішніх справ за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія, кримінально-виконавче право, з 2015 р. – голова спеціалізованої вченої ради Д 26.007.03 із захисту докторських (кандидатських) дисертацій при Національній академії внутрішніх справ.

О. М. Джужа є членом редакційної колегії низки фахових видань України із проблем правознавства, зокрема: «Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ», «Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ», «Бюлетень законодавства і юридичної практики України», «Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)».

Він є автором і співавтором понад 300 наукових праць, зокрема 14 монографій, 70 підручників та навчальних посібників.

Професор О. М. Джужа свій практичний і науковий досвід використав у підготовці більш ніж 70 законопроєктів. Учений особисто підготував пропозиції до низки статей глав II та IV проєктів Кримінального кодексу України та Закону України «Про профілактику злочинів» від 12 травня 1998 р.

Основні напрями наукового пошуку: проблеми кримінального права, кримінології та запобігання кримінальним правопорушенням; кримінологічні аспекти злочинності та «фонових явищ»; кримінологічна віктимологія.

Олександр Джужа є одним із засновників важливих напрямів кримінології, таких як кримінологічна віктимологія та пенітенціарна кримінологія в Україні.

Під його науковим консультуванням було підготовлено велику кількість докторів юридичних наук за різними спеціальностями.

Вибрані наукові праці

Значними є досягнення Олександра Миколайовича Джужі в розвитку кримінологічної науки, що реалізовані в написанні одноосібно та у співавторстві понад 10 підручників і навчальних посібників із кримінології. Зокрема, з 2002 р. до навчального курсу «Кримінологія» введено новий розділ «Віктимологічна профілактика злочинів», у якому вперше в Україні викладено розроблений О. М. Джужею новий напрям профілактики злочинів, що висвітлює поняття, систему, форми, методи віктимологічної профілактики.

Значним є внесок науковця в галузь кримінально-виконавчого права. Нововведенням професора О. М. Джужі в цій галузі є дослідження поняття, сутності, факторів формування та суб'єктів кримінально-виконавчої політики України.

З-поміж наукових праць ювіляра сучасного періоду варто зазначити такі:

Джужа О. М., Колб І. О. Про деякі концептуальні аспекти спеціально-кримінологічного запобігання злочинам, що вчиняються у місцях позбавлення волі України. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2015. № 1(9). P. 48–57.

Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / Є. С. Назимко, С. В. Лосич, Ю. О. Данилевська та ін. ; за заг. ред. В. М. Бесчастного та О. М. Джужи. Київ : Дакор, 2018. 386 с.

Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернєя. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 1104 с.

Розслідування незаконного збуту наркотичних засобів та психотропних речовин : посібник / О. М. Стрільців, О. М. Джужа, О. В. Лащук та ін. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2019. 135 с.

Джужа О. М., Тичина Д. М. Побудова синергетичної моделі соціолого-правового підходу в теорії віктимологічного моделювання. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 2(67). С. 109–116.

Dzhuzha O., Tychyna D., Nazymko Y., Nalutsyshyn V. Condition, tendencies, dynamics and geography of HIV/AIDS spreading in Ukraine. *Amazonia Investiga*. 2020. Vol. 9. Issue 28. P. 108–112.

Шановний Олександре Миколайовичу, щиро вітаємо Вас із ювілеєм! Зичимо міцного здоров'я, щастя й добробуту, успіхів у педагогічній і науковій роботі, радісних сонячних днів і довголіття, а також натхнення у плідній праці на благо нашої держави.

З повагою – колектив Донецького обласного відділення
Центру українсько-європейського наукового співробітництва

ЗМІСТ

РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ

ЖИРАВЕЦЬКИЙ Т. М. ЕВОЛЮЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПРАВА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ» ТА «ПРАВА ВЛАСНОСТІ ТА ЗЕМЛЮ» У РЕТРОСПЕКТИВНОМУ ВИМІРІ.....3

ІВАНСЬКИЙ А. Й. ЧИННІСТЬ ТА ДІЯ АКТІВ «М'ЯКОГО ПРАВА» (У ПОРІВНЯННІ З АКТАМИ «ТВЕРДОГО ПРАВА»).....7

МИРНИЙ Д. В. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ (XVIII –XX СТОЛІТТЯ).....15

НАЗАРКО А. Т. ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ.....21

ШЕВЧЕНКО Д. А. ПРАВОВИЙ ЗВИЧАЙ ЯК ОСНОВА УКЛАДЕННЯ ТА РОЗІРВАННЯ ШЛЮБУ В УКРАЇНІ (XVIII-XX СТОЛІТТЯ).....28

ЦИВІЛІСТИКА

ДІДЕНКО Л. В. ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ КОМУНІКАЦІЙ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ НІМЕЧЧИНИ.....32

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

АГЕЄНКО Т. М. ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ У КНИГОВИДАВНИЧІЙ СФЕРІ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ.....37

ЄРМАК О. О. СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ.....46

КАПИНОС О. В. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО: ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....51

КУШНІР С. П. СТАЖУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЗА КОРДОНОМ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....61

ЛАВРЕНЧУК О. В. ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ЗАХОДІВ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ.....67

ЛІЖЕВСЬКИЙ А. Л. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ.....73

МАЛЕТИЧ М. М. ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАК АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТРАДИЦІЇ.....81

МЕДЯНИК В. А. ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.....86

ПИЛИПІВ В. І. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОЛОЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ.....92

КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА

КОВАЛЬЧУК І. С. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ.....98

МІРКОВЕЦЬ О. М. НЕГЛАСНІ СЛІДЧІ (РОЗШУКОВІ) ДІЇ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ РОЗБОЇВ, ВЧИНЕНИХ ОРГАНІЗОВАНОЮ ГРУПОЮ.....103

РУБЕЛЬ А. М. ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ СТВОРЕННЯ, КЕРІВНИЦТВА ЗЛОЧИННОЮ СПІЛЬНОТОЮ ЧИ ЗЛОЧИННОЮ ОРГАНІЗАЦІЄЮ, А ТАКОЖ УЧАСТІ У НІЙ.....112

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

КОНДРИЧ В. В. СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СУДОВИХ ІНСТИТУЦІЙ.....119

ПРИВІТАННЯ

ПРИВІТАННЯ З ЮВІЛЕЄМ ДОКТОРА ЮРИДИЧНИХ НАУК, ПРОФЕСОРА, ДІЙСНОГО ЧЛЕНА (АКАДЕМІКА) УКРАЇНСЬКОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК, ЗАСЛУЖЕНОГО ЮРИСТА УКРАЇНИ **ОЛЕКСАНДРА МИКОЛАЙОВИЧА ДЖУЖУ**.....126

CONTENTS

DEVELOPMENT OF STATE AND LAW: ISSUES OF THEORY AND CONSTITUTIONAL PRACTICE

ZHYRAVETSKYI T. M. THE EVOLUTION OF THE CONCEPT OF „LAND USE RIGHTS“ AND „PROPERTY RIGHTS AND LAND“ IN RETROSPECT 3

IVANSKYY A. J. FORCE AND EFFECTS OF LEGAL ACTS „SOFT LAW“ (IN COMPARISON WITH THE ACTS „HARD LAW“) 7

MYRNYI D. V. ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT BODIES AND AUTHORITIES OF THE AUTHORITY (XVIII-XX CENTURY) 15

NAZARKO A. T. MUNICIPAL RIGHTS ASSURANCE GUARANTEES 21

SHEVCHENKO D. A. LEGAL CUSTOM AS THE BASIS OF MARRIAGE AND DIVORCE IN UKRAINE (XVIII-XX CENTURIES) 28

CIVILISTICS

DIDENKO L. V. USE OF INFORMATION COMMUNICATIONS IN CIVIL JUDICIARY OF GERMANY 32

ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCEDURE, INFORMATION LAW

AHEIENKO T. M. LEGAL REGIME OF PROVIDING ACCESS TO INFORMATION IN THE BOOK PUBLISHING SPHERE: METHODOLOGICAL PROBLEMS 37

YERMAK O. O. STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF A CIVIL SERVANT OF A LAW ENFORCEMENT AGENCY 46

KAPYNOS O. V. ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: INSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS 51

KUSHNIR S. P. TRAINING OF PUBLIC SERVANTS ABROAD: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS 61

LAVRENCHUK O. V. PECULIARITIES OF DETERMINATION OF THE CONTENT OF MEASURES OF PROCEDURAL COERCION 67

LIZHEVSKYI A. L. LEGAL FUNDAMENTALS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION 73

MALETYCH M. M. DEVELOPMENT OF THE NOTION AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE PROCESS IN THE DOMESTIC TRADITION 81

MEDIANYK V. A. INSTITUTIONAL COMPONENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR PROVIDING STATE SOCIAL POLICY 86

PYLYPIV V. I. ADMINISTRATIVE REGULATION
OF LEGAL RELATIONS IN LOCAL GOVERNMENTS:
THE PROVISIONS OF THE CONSTITUTION OF UKRAINE.....92

CRIMINAL PROCEDURAL LAW AND FORENSIC SCIENCE

KOVALCHUK I. S. PROBLEMATIC ASPECTS OF DELIMITATION
OF COMPETENCE OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU
OF UKRAINE AND THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION.....98

MIRKOVETS O. M. COVERT INVESTIGATIVE (SEARCH)
ACTIONS DURING THE INVESTIGATION OF ROBBERIES,
COMMITTED BY AN ORGANIZED GROUP.....103

RUBEL A. M. THE PERSON OF THE CRIMINAL AS AN ELEMENT
OF CRIMINALISTIC CHARACTERISTICS OF CREATION, LEADERSHIP
BY A CRIMINAL COMMUNITY OR CRIMINAL ORGANIZATION,
AS WELL AS PARTICIPATION IN IT.....112

INTERNATIONAL LAW

KONDRYCH V. V. STANDARDS OF THE COUNCIL OF EUROPE
ON THE ACTIVITIES OF SPECIALIZED
ANTI-CORRUPTION JUDICIAL INSTITUTIONS.....119

GREETING

CONGRATULATIONS ON THE ANNIVERSARY OF THE DOCTOR
OF LEGAL SCIENCES, PROFESSOR, ACADEMICIAN OF THE UKRAINIAN
ACADEMY OF ENVIRONMENTAL SCIENCES, HONORED LAWYER
OF UKRAINE, **OLEKSANDR MYKOLAIOVYCH DZHUZHA**.....126

ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО **1 ч. 2 ● 2021** Науковий журнал

Науковий журнал Виходить шість разів на рік

Українською та англійською мовами

Підписано до друку 26.02.2021 р. Формат 70х100/16. Папір офсетний.
Обл.-вид. арк. 11,03. Ум. друк. арк. 10,56. Наклад 300 прим. Ціна договірна.

ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет»
49046, м. Дніпро, вул. Орловська, 1-Б, т. (056) 371-51-42

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефон +38 (048) 709 38 69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.