

Правова позиція

(правонаступник наукового журналу
“Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Право”)

№ 2 (19)

Включено до Переліку наукових фахових видань України, у яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт з юридичних наук (Наказ Міністерства освіти і науки України від 16.05.2016 р. № 515, додаток ІІ)

Дніпро
Університет митної справи та фінансів
2017

Правова позиція
(правонаступник наукового журналу “Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Право”)
Науковий журнал
Видається двічі на рік
Заснований у 2008 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою
Університету митної справи та фінансів (протокол № 5 від 01 грудня 2017 р.)

Редакційна колегія:

Приймаченко Д. В. – д.ю.н., проф.
(головний редактор);
Кунєв Ю. Д. – д.ю.н., проф.
(заступник головного редактора);
Александров О. С. – д.ю.н., проф.,
Ниžньогородська академія МВС РФ;
Бевзенко В. М. – д.ю.н., проф.;
Гелерт Лотар – д.ю.н., проф., Німецький
урядовий університет державного управління
(Федеративна Республіка Німеччини);
Гетьман А. П. – д.ю.н., проф.,
член-кореспондент Національної академії
правових наук України, лауреат Державної
премії, заслужений діяч науки і техніки України;
Гришук В. К. – д.ю.н., проф., академік
Національної академії правових наук України;
Додін Є. В. – д.ю.н., проф., заслужений діяч
науки і техніки України;
Доненко В. В. – д.ю.н., доц.;
Задихайло Д. В. – д.ю.н., проф.,
заслужений працівник освіти України;
Колпаков В. К. – д.ю.н., проф.;

Легеза Є. О. – д.ю.н., проф.;
Малишев Б. В. – д.ю.н., проф.;
Михайлов В. О. – д.ю.н., проф., Російська
митна академія, заслужений юрист РФ;
Мінка Т. П. – д.ю.н., доц.;
Міщук М. О. – д.ю.н., доц.;
Рабінович С. П. – д.ю.н., проф.;
Раковський Мачей – Лодзький університет,
(Республіка Польща);
Сабо Андреа – доктор наук, проф.,
Університет публічної служби
(Угорська Республіка);
Тертишник В. М. – д.ю.н., проф.;
Чижович Вєслав – доктор наук у галузі
митної політики та митного права, проф.,
Головна торгова школа у Варшаві
(Республіка Польща);
Щербина В. І. – д.ю.н., проф.;
Яковюк І. В. – д.ю.н., проф.;
Яроцький В. Л. – д.ю.н., проф.,
заслужений діяч науки і техніки України;
Дерев’янка Т. П. *(відповідальний секретар)*

ISSN 2521-6473

Коректори: Л. І. Малигіна, О. О. Смирнова, І. В. Оришій,
А. П. Самойленко, В. В. Малашевич

Комп’ютерна верстка: О. О. Іщенко, Т. Г. Пунтус

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 21947-11847ПР від 31.12.2015 р.
Наклад 300 прим. Замовлення № 41.

Адреса: м. Дніпро, вул. Володимира Вернадського, 2/4, 49000

Тел.: (056) 756-05-05

Електронна адреса: redactor.umsf@gmail.com

Підписано до друку 29.12.2017. Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 15,00. Обл.-вид. арк. 13,33.

Засновник: Університет митної справи та фінансів
(Свідоцтво про видавничу діяльність ДК № 5022 від 14.12.2015 р.)

© Університет митної справи та фінансів, 2017

ЗМІСТ

Актуально

Кунєв Ю. Д. Адміністративна процедура як правовий засіб протидії корупції7

Адміністративне та митне право

Легеза Є. О., Іванченко О. Ю. Адміністративно-правовий аспект надання судових послуг у вітчизняному законодавстві16

Мінка Т. П. Проблемні питання створення місцевої (муніципальної) поліції в Україні25

Гутченко К. А. “Митний транзит”: сутність і зміст поняття31

Дорофєєва Л. М. Правове та організаційне забезпечення участі України у міжнародному співробітництві з питань протидії митним правопорушенням44

Калантай М. В. Оскарження як передумова митного спору53

Макушев П. В. Особенности правового регулирования использования персональных данных в таможенной службе Украины62

Миколєнко О. М. Функціональне призначення адміністративно-деліктного права в системі права України70

Перепьолкін С. М. Джерела та форми міжнародного митного права79

Припутєнь Д. С. Проблемні питання застосування окремих заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху84

Прокопенко В. В. Митні формальності щодо товарів, які переміщуються через митний кордон України трубопровідним транспортом90

Філатов В. В. Загальна теорія безпеки як методологічна засада дослідження категорії “інформаційна безпека”97

Khridochkin A. V. Conceptual pages of public administration in the field of intellectual property in the European Union and European communities103

Щєкін Р. Г. Організаційно-структурна характеристика органів публічного адміністрування у сфері освіти111

Цивільне право

Мінченко А. О. Міжнародні торговельні звичаї як джерело регулювання зовнішньоекономічної діяльності120

Проблеми правоохоронної діяльності

Тертишник В. М. Правнича допомога та функція захисту в кримінальному процесі: гармонізація доктрини128

Дячок О. О. Щодо законодавчого обмеження правового статусу осіб, які вчинили злочини проти основ національної безпеки України	138
Батраченко Т. С. Особливості реалізації принципів кримінального права під час встановлення відповідальності (на прикладі ст. 159-1 КК)	151
Ростовська К. В. Проблемні питання створення антикорупційних судів в Україні	159
Трибуна молодого науковця	
Коптєв А. М. Правове та організаційне забезпечення діяльності сервісних центрів МВС України	165
Нечаєв В. Е. Види публічних послуг, що надаються Національною поліцією України	170
Поцілуйко В. М. Підстави та порядок застосування кримінально-процесуального і адміністративного доставлення та приводу особи	175
Сабурова Г. Б. Керування управлінською документацією в установах виконавчої влади як одна із функцій механізму державного управління	182
Уханенко С. А. Шляхи вдосконалення правового регулювання здійснення адміністративних процедур внутрішньо переміщеним особам у сфері соціального захисту населення	192
Харківський С. А. Адміністративно-правове забезпечення охорони земель України від нерационального використання: історико-ретроспективний аналіз	200

CONTENTS

Actually

Kuniev Yu. D. Administrative procedure as the legal protection against corruption ...7

Administrative and customs law

Leheza Ye. O., Ivanchenko O. Yu. Administrative and legal aspects of the provision of judicial services in domestic legislation16

Minka T. P. Problems of creation of local (municipal) police in Ukraine25

Hutchenko K. A. “Customs transit”: essence and content31

Dorofieieva L. M. Legal and organizational support for participation of Ukraine in international cooperation regarding counteraction of customs offences44

Kalantai M. V. Appeal as a prerequisite for a customs dispute53

Makushev P. V. Features of the legal regulation of use of personal data in the State Customs Service of Ukraine62

Mykolenko O. M. Functional appointment of administrative-tort law in the Ukraine’s right system70

Perepiolkin S. M. Sources and forms of international customs law79

Pryputen D. S. Questionnaire for the application of special measures to provide proceedings in administrative defense cases in the field of safety of road traffic84

Prokopenko V. V. Custom formalities in relation to commodities that move through pipeline transport custom across the customs border of Ukraine90

Filatov V. V. General theory of safety as a methodological basis of the study the “information safety” category97

Khridochkin A. V. Conceptual pages of public administration in the field of intellectual property in the European Union and European communities103

Shchekin R. H. Organizational and structural characteristics of bodies of public administration in the field of education111

Civil law

Minchenko A. O. International trade customs as a source of regulation of foreign economic activity120

Problems of law enforcement activity

Tertyshnyk V. M. Legal aid and defense in criminal proceedings feature: harmonization of doctrine128

Diachok O. O. Legislative restrictions on the legal status of individuals guilty of crimes against the bases of the national security of Ukraine	138
Batrachenko T. S. Features of the implementation of the principles of criminal law during the establishment of liability in the example of Art. 159-1 CC	151
Rostovska K. V. Problematic issues of the creation of anti-corruption courts in Ukraine	159
 Tribune of young scientist	
Koptiev A. M. Legal and organizational provision of activities of service centers of the MIA of Ukraine	165
Nechaiev V. E. Types of public services which are provided by the National Police of Ukraine	170
Pociluiko V. M. The grounds and procedure for the application of criminal procedural and administrative delivery and the person's reason	175
Saburova H. B. Records management in the institutions of the executive authority as function of public administration	182
Ukhanenko S. A. Ways of improving legal regulation of implementation of administrative procedures for internal transfer persons in sphere of social protection of population	192
Kharkivskyi S. A. Administrative and legal protection of Ukraine's land against non-rational using: historical and retrospective analysis	200

Ю. Д. Кунєв, доктор юридичних наук,
завідувач кафедри адміністративного
та митного права Університету
митної справи та фінансів

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЯК ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Присвячено розгляду сутності та причин частини проблем ефективного запобігання корупції в адміністративній діяльності. Розкрито напрями розвитку адміністративного права у контексті запровадження основних положень, що стосуються сутності й змісту поняття “адміністративна процедура”.

Ключові слова: адміністративна процедура; запобігання корупції; адміністративна діяльність; публічно-адміністративна діяльність; проблеми адміністративного права; Закон “Про адміністративні процедури”.

It is devoted to the consideration of the essence and causes of the problems of effective prevention of corruption in administrative activities. The directions of development of administrative law in the context of implementation of the basic provisions concerning the essence and content of the concept of “administrative procedure” are revealed.

During the study, certain conclusions were made regarding the influence of the institute of administrative procedure on the mechanism of counteraction to corruption.

The necessity of creating and adopting the law “On administrative procedure”, in which the administrative activity was defined as the process of making administrative decisions, built in accordance with the principles of the administrative procedure, along with clear factual constraints that would ensure the orderliness and efficiency of public administration activities, was stressed.

The legal innovation of the legislation on the administrative procedure should be considered the organization of the legitimate interaction of public authorities and interested parties according to international standards.

In the absence of the legislation in Ukraine, which establishes the institution of administrative procedure, as a legislative standard for the organization and implementation of public administrative activities, it is difficult to carry out administrative legal proceedings aimed at protecting the rights and interests of citizens in general, and not only effectively counteract corruption.

Key words: administrative procedure; prevention of corruption; administrative activity; public administrative activity; administrative law problems; Law “On administrative procedures”.

Постановка проблеми. Актуальність питання зростає з підвищенням якості реалізації прав та законних інтересів громадян, що безпосередньо пов'язано з необхідністю розвитку діяльності публічної адміністрації, яка залежить від наявності якісних стандартів адміністративної діяльності в законодавстві.

© Ю. Д. Кунєв, 2017

Закони, що регулюють адміністративні процедури у більшості розвинених країн світу, насамперед спрямовані на покращання стратегічно слабкого становища громадянина перед публічною владою й запобігання можливим проявам зловживання владою. Але за всієї різноманітності напрямів розвитку теорії та практики адміністративного права й адміністративного процесу залишається багато проблем теоретичного значення, без розв'язання яких складно мати якісний інститут адміністративної процедури та ефективні механізми протидії корупції в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розкриття сутності та змісту таких основних адміністративно-правових понять, як “адміністративна процедура”, “адміністративний процес”, “правова процедура”, присвятили свої праці багато науковців, переважно з країн пострадянського простору, зокрема: В. Б. Авер'янов, Р. С. Алімов, А. М. Апаров, О. М. Бандурка, Н. В. Галіцина, І. П. Голосніченко, В. М. Горшенев, С. О. Єфремов, І. Б. Коліушко, О. В. Кузьменко, І. М. Лазарєв, Д. В. Манько, О. І. Миколенко, К. В. Николина, С. С. Овчарук, В. Г. Перепелюк, О. О. Середа, А. О. Селіванов, М. Ф. Стахурський, В. І. Теремецький, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко, Р. С. Тихий, Н. М. Углик, А. М. Школик та ін.

Значна кількість праць зазначених авторів має спільні риси, котрі полягають у тому, що в них визначається сутність і значення адміністративної процедури як різновиду діяльності з державного управління, фактично ототожнюються адміністративне провадження та адміністративна процедура. Дуже мало звертається уваги на те, що адміністративна процедура є не тільки засобом стандартизації адміністративної діяльності, але й, відповідно, засобом протидії корупції, хоча за антикорупційним законодавством України відсутність або нечіткість адміністративної процедури визнається корупціогенним фактором. Більшість авторів визначає важливість адміністративної процедури, але до останнього часу в Україні немає якісного законодавства про адміністративні процедури.

Такий стан справ призвів до того, що під час дослідження практики адміністративної діяльності виділено низку не розв'язаних раніше проблем і запропоновано шляхи їх подання.

Мета статті – аналіз і розкриття проблем теоретичного та практичного плану, які перешкоджають реалізації інституту адміністративної процедури в національному законодавстві, зокрема як засобу запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. В назві предметах дослідження визначено два надзвичайно широкі поняття – “адміністративна процедура” та “корупція”, які за наявними законодавчими тлумаченнями не мають прямого взаємозв'язку. Ставимо завдання показати вплив першого з явищ, які розуміються під даними визначеннями, на друге.

Під корупцією, згідно з положеннями Закону України “Про запобігання корупції”, розуміють “використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 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 ч. 1 ст. 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” [1].

У нашій державі відносини між органом публічної влади та зацікавленими особами дуже складно назвати “передбачуваними”, а тим більше – “транспарентними”.

У “Методології проведення антикорупційної експертизи”, що затверджена наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5, визначено поняття:

“Корупціогенний фактор – це здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Індикатор корупціогенності – це ознака нормативно-правового припису, що може свідчити про наявність у нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта корупціогенних факторів.

Дискреційні повноваження – це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта” [2].

Зокрема, у Методології визначено, що “під час проведення експертизи здійснюються виявлення та оцінка таких корупціогенних факторів:

1) нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг;

3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур;

4) відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур” [2].

М. Хавронюк на Форумі РПП “Громадська асамблея SMART-реформи” 1 грудня 2017 р. щодо просування антикорупційної реформи зазначав, що “із невиконаних заходів багато надзвичайно важливих, без яких нам буде дуже складно. Так: немає нового закону про вибори за відкритими списками; немає закону про лобіювання; немає закону про перевірки на доброчесність; *немає закону про адмін-процедури*; немає закону про прозорість представницьких органів; не забезпечено прозорість у сфері використання природних ресурсів – власності Українського народу; навіть не розпочало свою діяльність Нацагентство з виявлення, розшуку і управління активами; *не запроваджено широку і професійну антикорупційну експертизу проектів НПА*; численні норми КК і КПК залишаються “годовницею” посадовців системи кримінальної юстиції; втрачено партнерство влади і громадськості, викривачі не захищені” [3].

Взаємозв'язок між проявом адміністративного рішення та можливостями для корупції пролягає через “транспарентність” і “передбачуваність” – властивості, яких мають набути відносини між державним та приватним секторами, органами публічної влади та зацікавленими особами на ділянці, охопленій адміністративною діяльністю.

Як основу, зручну для порівняння, буде прийнято правове регулювання взаємовідносин між учасниками тих процесів, які визначили первинний зміст публічно-адміністративної діяльності як взаємодії громадянина і публічної адміністрації в Україні та в демократичних країнах.

Організація такої взаємодії має дві складові частини: офіційну та неофіційну на шляху реалізації прав та законних інтересів громадян.

Офіційна складова частина регулюється нормами права, де має бути чітко встановлено: 1) сфери дії публічного та приватного права, закріплені та розмежовані правовими засобами; 2) взаємодія громадян і публічної влади щодо питань реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів, урегульована нормами публічного права, що має назву – публічно-адміністративна.

Недоліки офіційної складової частини взаємодії можуть використовуватися для реалізації корупційної складової.

Зарегульованість із боку держави різних сфер приватної діяльності та реалізації прав і законних інтересів громадян, завжди може мати корупційну складову частину. З одного боку, потрібно зменшення регулювання, з іншого – якщо визнана необхідність регулювання, то необхідна взаємодія на шляху реалізації прав та законних інтересів має відповідати сукупності вимог. Основне завдання такого регулювання – визначеність матеріальної та процесної складової частин взаємодії на шляху реалізації прав і законних інтересів громадян.

Але, попри значення правової урегульованості публічно-адміністративної діяльності, офіційна складова частина взаємодії може мати низький рівень якості правового регулювання, що призводитиме до того, що хиби та недоліки її правового регулювання використовуватимуться для створення умов зловживань владою, коли визначеність стандартів кооперованої норми діяльності кожен з органів публічної влади визначатиме на власний розсуд. Складність, затратність, часта змінюваність умов і формальностей, складність і негативна практика оскарження адміністративних рішень спонукає зацікавлених осіб до пошуку шляхів неофіційної складової частини взаємодії щодо реалізації власних прав і законних інтересів.

Завадити такому стану справ може реалізація в законодавстві стандартних для цивілізованих країн механізмів правового регулювання взаємодії суб'єктів приватного та публічного права. У світі давно винайшли правові інструменти, які гарантуватимуть реалізацію таких завдань: 1) розмежування зон приватного та публічного права; 2) стандартизоване правове регулювання діяльності (публічно-адміністративної) із взаємодії суб'єктів приватного та публічного права.

Виконання таких завдань має досить тривалу історію. У законодавствах багатьох країн існує позитивний досвід ефективного правового регулювання публічно-адміністративної діяльності, тому необхідно стає рефлексія шляху розвитку законодавства демократичних країн, яким проходила реформа адміністративного права, зокрема у регулюванні розмежування сфер дії приватного та публічного права й правового регулювання публічно-адміністративної діяльності.

В історичному контексті формування такого правового механізму на міжнародному рівні та рівні окремих держав здійснювалося у кілька етапів, описаних у праці З. Ю. Куневої [4, 106–110].

На першому етапі було здійснено досить детальне правове регулювання публічних формальностей за різними сферами правового регулювання суспільної діяльності зі своєю специфікою. Воно насамперед стосувалось визначення матеріальних складників публічно-адміністративної діяльності, а обсяг сфер такого регулювання був дуже великим і не відповідав критеріям універсальності та глобальності підходу.

Після усвідомлення недостатності й обмежених можливостей такого даного підходу було запропоновано запровадження механізму правового регулювання процесного складника такої діяльності, яке виявилось у формуванні інституту адміністративної процедури та прийнятті законодавства щодо правового регулювання адміністративної діяльності за стандартами адміністративної процедури. Цей стандарт стосується правової організації всіх різновидів публічно-адміністративної діяльності.

Після рефлексії такого розвитку настає усвідомлення, що в Україні цей підхід в адміністративному законодавстві та адміністративному праві не реалізований, оскільки в країні є стереотипи діяльності публічної влади, які передбачають превалювання неправових способів впливу та взаємодії між працівниками органів публічної влади і зацікавленими особами.

У національному законодавстві немає законів, які врегульовують публічно-адміністративну діяльність: “Про адміністративну процедуру”, “Про нормативно-правові акти” та існує багато питань щодо ефективності регулювання публічних формальностей за різними напрямками і сферами [4, 168].

В адміністративному праві України не сформульовано усталеного поняття, яке б відповідало міжнародним стандартам правового регулювання публічно-адміністративної діяльності, зокрема, щодо понять: “адміністративна процедура” та “публічні формальності” як складники адміністративної процедури.

Хоча питанням адміністративної процедури присвятили свої праці багато вчених країн пострадянського простору, але лише кілька праць відображають підхід до адміністративної процедури, використаний науковцями демократичних країн, зокрема експертів програми SIGMA Ф. Кордоба [5] та В. Руш [6]. Такими є праці науковців Л. Р. Баязітова і Ю. Д. Кунєва [7; 8], З. Ю. Кунєвої [4; 9].

Вони вважають, що “адміністративна процедура” розглядається не як самодостатня категорія, а як:

- за формою: правовий засіб уніфікації правозастосовчої практики або правовий засіб приведення адміністративної діяльності як реалізації державної влади до єдиних стандартів адміністративного права, в якому визначено конкретні загальні принципи (законність; відкритість та прозорість; правова визначеність; право громадян вимагати адміністративної діяльності);

- за змістом: встановлений законодавством формальний шлях, за яким повинен слідувати адміністративний захід, формалізація такого шляху полягає у встановленні конкретизованих обов’язків для адміністративного органу;

- за спрямованістю: будь-який аспект організації діяльності адміністративного відомства, який може впливати на справедливий розгляд і забезпечення державних та приватних інтересів, справедливість рішень, швидкість її дій, і зв’язок операційних методів із подальшим судовим розглядом” [7, 90–91].

За визначенням, даним на початку, для “корупції” у посадової особи є два основні інструменти – “надані їй службові повноваження” та “пов’язані з цим можливості”.

Вплив правового інституту адміністративної процедури можна характеризувати як звуження простору у використанні інструмента “пов’язані з цим можливості”. Правовою новацією законодавства про адміністративну процедуру потрібно вважати організацію законної взаємодії публічної влади та зацікавлених осіб за міжнародними стандартами.

Національне законодавство про публічно-адміністративну діяльність розпорошене, несистематизоване та таке, що неоднозначно (у царині регулювання публічно-адміністративної діяльності наявні фактично всі недоліки: колізії, дублювання, прогалини тощо) регламентує діяльність органів публічної влади під час прийняття рішень у справах громадян із питань реалізації їх прав та законних інтересів, що ускладнює або унеможлиблює його подальше результативне оскарження. Тобто інструменти прийняття рішень не мають чітких інструкцій та обмежень з їх використання. За такої ситуації можна очікувати будь-який продукт публічно-адміністративної діяльності – адміністративний захід (акт), що може здійснюватися на власний розсуд чиновників.

На жаль, у багатьох нинішніх деклараціях, що стосуються намірів щодо подолання корупції в органах державної влади, превалує теза: “зміняти корумпованих службовців на некорумпованих”. А надзвичайно важливої тези “прибрати підґрунтя для корупції на стадії прийняття адміністративного рішення” майже не помітно.

Окрім того, інакше (неправильне) розуміння призначення і змісту адміністративної процедури призводить до того, що ознаки, які подаються у вітчизняних наукових дослідженнях як відмітні ознаки адміністративних процедур, насправді є ознаками іншої категорії – адміністративної діяльності.

Складається ситуація, коли найменування частин діяльності (процедура реєстрації, митна процедура тощо) національне законодавство і практика формально класифікують як різновиди адміністративної процедури, а не як різновиди адміністративної діяльності, які потрібно організовувати за певними стандартами – загальними стандартами адміністративної процедури. Такий підхід [7, 91] призводить до того, що існуючий проект Закону України “Про адміністративну процедуру” [10] не виконує головних завдань, визначених вище, як засобу протидії корупції.

Ще у 2000 р. у проекті Постанови Верховної Ради України “Про Концепцію реформи адміністративного права України” зазначалося, що: “Важливим напрямом розвитку адміністративного законодавства є підвищення рівня правового регулювання процедур управлінської діяльності, тобто адміністративних процедур. Маються на увазі процедури так званої “позитивної” (на відміну від адміністративно-юрисдикційної) управлінської діяльності, підвищення ефективності цієї діяльності.

Сукупність таких процедур становить зміст адміністративного процесу в широкому розумінні як порядку здійснення органами виконавчої влади управлінської діяльності, що регулюється як правовими нормами, так і різними організаційними правилами та адміністративними традиціями.

Адже процедури здатні стати дієвою перешкодою для суб'єктивізму і свавілля з боку працівників органів виконавчої влади" [11].

За відсутності в Україні законодавства, яке встановлює інститут адміністративної процедури як законодавчого стандарту організації і реалізації публічно-адміністративної діяльності, складно здійснювати адміністративне судочинство, спрямоване на захист прав та інтересів громадян взагалі, а не тільки ефективно протидіяти корупції. Прийняття такого законодавства розв'яже 2/3 проблем, пов'язаних із правовим регулюванням: розмежування, зв'язаності та запобігання.

Робота експертів за програмою SIGMA (як проекту, в межах якого розроблено рекомендації з реформування державного управління) дала змогу визначитися з прийнятним варіантом як розв'язання актуальних для України поточних проблем, так і початку необхідних стратегічних змін, зокрема щодо правового регулювання інституту адміністративної процедури.

Спираючись на рекомендації експертів програми SIGMA (2005–2009 рр.) та проекту Концепції адміністративної реформи України (2000 р.), визначимо основні кроки розвитку адміністративного законодавства України:

1. Прийняття Закону про організацію та функціонування державної адміністрації, де визначено поняття та положення про адміністративну царину та адміністративну діяльність на рівні принципів та окреслення всіх їх елементів: матеріал, завдання, функції, методи, продукти (адміністративний акт) та розподіл повноважень і взаємодії між органами публічної влади.

2. Необхідно несутеречливе та системне законодавство про адміністративний захід (акт), яке визначає на всіх рівнях порядок їх підготовки, прийняття та реалізації, тому що Закон "Про адміністративний акт" в основному Закон про порядок. Правова доктрина законного адміністративного акта ґрунтується на понятті акта, що формується відповідно до встановленої процедури.

3. Створення Загального закону "Про адміністративну процедуру", в якому адміністративна діяльність розуміється як процес взаємодії зацікавлених осіб і публічної адміністрації щодо прийняття адміністративних рішень, побудований відповідно до принципів адміністративної процедури, поряд із чіткими фактовими обмеженнями, що забезпечать упорядкованість й ефективність публічно-адміністративної діяльності.

4. Під тиском загального Закону "Про адміністративну процедуру" та судової практики здійснити кодифікацію публічно-адміністративної діяльності й основ адміністративного законодавства.

Існує також революційний шлях розвитку адміністративного законодавства: розробляється і приймається Загальний адміністративний кодекс України, за аналогією і зразком Адміністративного кодексу УСРР 1927 р. [12], який врахує всі кроки еволюційного шляху переходу адміністративного законодавства до законодавства з ознаками Новітнього Адміністративного права, правові інститути якого всіляко сприяють та забезпечують автоматизм публічного управління правовими засобами.

Для митної справи як галузі, що найбільш відноситься до сфери взаємодії громадян і держави, існує значна кількість міжнародних інструментів, які безпосередньо пов'язують питання спрощення митних процедур із системним подоланням корупційних проявів.

Одним із найбільш відомих інструментів є Декларація Аруша про професійну етику (Декларація Ради з митного співробітництва з належного управління і боротьби з корупцією на митниці 1993 р., оновлена 2003 р.) [13] та Кіотська конвенція (Міжнародна конвенція зі спрощення та гармонізації митних процедур 1999 р.) [14].

Потрібно збагачувати наші знання існуючими у демократичних країнах теоріями і практиками. Поєднання реального досвіду демократичних країн та цілеспрямованості суспільних інститутів на усунення підґрунтя для корупції за допомогою наявного міжнародного інструментарію спроможне дати справжній ефект для українського суспільства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Під час дослідження було зроблено певні висновки щодо впливу інституту адміністративної процедури на механізм протидії корупції.

Наголошено на необхідності створення і прийняття Закону “Про адміністративну процедуру”, в якому адміністративна діяльність визначається як процес прийняття адміністративних рішень, побудований відповідно до принципів адміністративної процедури, поряд із чіткими фактовими обмеженнями, що забезпечать упорядкованість й ефективність публічно-адміністративної діяльності.

Правовою новацією законодавства про адміністративну процедуру потрібно вважати організацію законної взаємодії публічної влади та зацікавлених осіб за міжнародними стандартами.

За відсутності в Україні законодавства, що встановлює інститут адміністративної процедури як законодавчий стандарт, організації та реалізації публічно-адміністративної діяльності, складно здійснювати адміністративне судочинство, що спрямоване на захист прав та інтересів громадян взагалі, а не лише ефективно протидіяти корупції. Прийняття такого законодавства розв’язує 2/3 проблем, пов’язаних із правовим регулюванням: розмежування сфер дії приватного та публічного права; зв’язаності правом діяльності публічної адміністрації; запобігання корупції шляхом ліквідації правового підґрунтя для зловживань на стадії прийняття адміністративного рішення.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
2. Методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України 24.04.2017 р. № 1395/5 [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17/paran8#n8>
3. Твереза оцінка результатів антикорупційної реформи [Електронний ресурс] // Тези виступу директора з наукового розвитку ЦППР Миколи Хавронюка на Форумі РПП “Громадська асамблея SMART-реформи” 1 грудня 2017 р. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/20872481-tvereza-otsinka-rezultativ-antikoruptsiynoyi-reformi>
4. Кунєва З. Ю. Митні формальності: основи адміністративно-правової моделі : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес, фінансове право;

інформаційне право” / З. Ю. Кунєва ; Університет митної справи та фінансів ; Запорізький національний університет. – Дніпро; Запоріжжя, 2017. – 194 с.

5. Кордоба Ф. Програма SIGMA, 2005 рік. Перелік контрольних питань щодо загального закону про адміністративні процедури [Електронний ресурс] / Кордоба Ф. – Режим доступу : <http://www.sigmaweb.org/bylanguage/russian/38758262.pdf>

6. Wolfgang Rusch (SIGMA). Administrative Procedures In EU Member States [Електронний ресурс] / Wolfgang Rusch // Conference on Public Administration Reform and European Integration. – Budva, Montenegro 26–27 March 2009. – Режим доступу : <http://www.sigmaweb.org>

7. Кунєв Ю. Д. Адміністративна процедура: загальна проблематизація праворозуміння та правозастосування / Ю. Д. Кунєв, Л. Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. – 2015. – № 2. – С. 79–93.

8. Кунєв Ю. Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять: митна процедура / Ю. Д. Кунєв, Л. Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. – 2014. – № 2. – С. 7–17.

9. Кунєва З. Ю. Публічні формальності: сутність, значення / З. Ю. Кунєва // Правова позиція. – 2016. – № 2. – С. 62–78.

10. Про адміністративну процедуру [Електронний ресурс] : проект Закону України. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/old/show_print_bill/3457

11. Про Концепцію реформи адміністративного права України : проект Постанови Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?skl=4&pf3516=6054

12. Адміністративний кодекс УСРР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html

13. Декларация Аруша : декларация совета по таможенному сотрудничеству по надлежащему управлению и борьбе с коррупцией на таможене [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.wcoomd.org/en/topics/integrity/~/_media/WCO/Public/RU/PDF/About%20us/Legal%20Instruments/Declarations/Arusha_Declaration_Revised_Russian.ashx

14. International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures (as amended) (done at Kyoto on 18 May 1973, amended on 26 June 1999). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcoomd.org/KyotoNew/Content/content.html>

УДК 351.74:342.922

Є. О. Лєге́за, доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного
та митного права Університету
митної справи та фінансів
О. Ю. Іва́нченко, здобувач Запорізького
національного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ НАДАННЯ СУДОВИХ ПОСЛУГ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Розглянуто правове регулювання щодо надання судових послуг в Україні. Проаналізовано генезу нормативно-правових актів і стан наукової розробки надання судових послуг. Виокремлено основні проблеми правової основи надання судових послуг.

Ключові слова: *послуга; правова основа; законопроект; колізія; нормативно-правовий акт; нормотворча діяльність; судова послуга.*

The scientific article is devoted to the coverage of the legal regulation of the provision of judicial services in Ukraine. The article analyzes the genesis of legal acts and the state of scientific development of providing judicial services, as a result of which the main problems of the legal basis for providing judicial services are identified.

The main problems in providing judicial services that require resolution at the legislative level are: conflicts in the laws of Ukraine, which lead to a different interpretation of certain provisions both by the subjects of power and the subjects of treatment (by natural or legal persons); lack of state policy on providing judicial services, consisting of a variety of concepts of types of services (public, state, administrative, municipal and other types of services) in subordinate regulatory legal acts; uncertainty of the single requirements for the classification of court services to paid and non-paid; inconsistency of subordinate regulatory acts among themselves, which leads to different interpretations of the norms by the relevant authorities; improvement of the procedure for appealing against decisions of actions or inactivity of public administration actors, etc.

Key words: *service; legal basis; draft law; conflict; normative-legal act; norm-making activity; judicial service.*

Постановка проблеми. У демократично розвинених країнах визначальним фактором розвитку громадянського суспільства є дієвий, налагоджено функціонуючий інститут судових послуг. Саме тому обраний Україною шлях до Європейського Союзу потребує кардинальних перетворень і реформування чинної системи надання судових послуг.

З метою розв'язання сучасних проблем України та на виконання доручення Кабінету Міністрів України Міністерством економіки України у 2014 р. розроблено

© Є. О. Лєге́за, О. Ю. Іва́нченко, 2017

стратегію розвитку України “Україна-2020: Стратегія національної модернізації”, яка також знайшла своє відображення в Указі Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” від 12 січня 2015 р. Вона передбачає 60 реформ, спеціальних програм, у тому числі запровадження якісних судових послуг, виконання яких підготує Україну для того, щоб через шість років подати заявку на набуття членства в ЄС.

Водночас нині у функціонуванні системи надання судових послуг в Україні існують суттєві проблеми щодо забезпечення об’єктивного, своєчасного, справедливого та, найголовніше, якісного надання зазначених послуг споживачу (фізичній або юридичній особі). Саме тому у зв’язку з наміром України щодо набуття членства в ЄС у 2020 р. питання з’ясування сутності судових послуг потребують негайного вирішення та впровадження їх у вітчизняне законодавство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання послуг як правової категорії перебувають у центрі уваги вчених, а їх різні аспекти досліджувалися у працях таких науковців, як: К. К. Афанасьєв, В. Т. Білоус, Д. О. Влащенко, Е. Ф. Демський, В. С. Долечек, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломосьць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, С. Ф. Константинов, О. Л. Копиленко, Є. В. Курінний, О. І. Миколенко, О. С. Сосновик, С. Г. Стеценко, Д. В. Сухінін, В. П. Тимошук та ін.

Беручи до уваги важливість і наукову цінність наявних досліджень та віддаючи належне досягненням учених у теоретичних і практичних питаннях надання судових послуг, необхідно констатувати, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці немає комплексного дослідження саме судових послуг. Зазначене зумовило необхідність проведення системного монографічного дослідження судових послуг, що відповідає тенденціям державотворення в Україні, а також обґрунтування потреби розроблення концептуальних підходів до вдосконалення системи надання судових послуг.

Мета статті полягає у тому, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових і нормативних джерел розкрити правове регулювання надання судових послуг.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 3 Конституції України, “людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” [1]. Також Конституцією України гарантується, що “громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами” (ст. 38) та “усі мають право направляти індивідуальні чи колективні звернення ... до органів державної влади”. Отже, діяльність держави спрямована на задоволення потреб та інтересів фізичних та юридичних осіб. Держава в цьому випадку є партнером, що надає послуги, а фізичні та юридичні особи – одержувачами послуг.

Уперше категорію “державні послуги” було визначено в Законі України “Про оподаткування прибутку підприємств” (1994 р.) як “...будь-які платні послуги...” [2]. До терміна “державні послуги” не зараховуються податки, збори (обов’язкові платежі), визначені Законом України “Про систему оподаткування”. Цим Законом

питання державних послуг урегульовувалися в основному в частині спрямування коштів до державного бюджету.

Виникнення ж різноманітних платних послуг бюджетних установ незалежної України спричинене непередбаченими процесами скорочення фінансування діяльності органів державної влади в 90-х рр. ХХ ст. Більшість органів державної влади фактично почала затверджувати відповідними рішеннями КМУ “переліки платних послуг”. Формальною правовою підставою виникнення таких “переліків” був абзац п’ятий пп. 7.11.8 ст. 7 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”, де “перелік платних послуг, які можуть надаватись органами державної влади України, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами або організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів, встановлюється Кабінетом Міністрів України”. До таких переліків було включено і господарські послуги (ламінування, ксерокопіювання тощо), що не відповідають основній суті діяльності органів державної влади, однак суттєво поповнюють держбюджет України.

Зрозуміло, що мотивацією до створення таких переліків послуг є не підвищення рівня ефективності діяльності органів державної влади, а покращання фінансового стану цих органів. Це часто стає альтернативним засобом фінансування діяльності органів державної влади або додатком до фінансування з держбюджету України. Особливо зазначимо, що зі здобуттям Україною незалежності в жодному правовому акті й дотепер немає необхідного і достатнього опису правил і процедур, санкцій і стимулів щодо функціонування системи надання судових послуг та ролі держави як їх гаранта.

Наступним кроком у формуванні правової бази судових послуг було затвердження на рівні Указу Президента України (від 22 липня 1998 р. № 810/98 “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”) Концепції адміністративної реформи, де пропонувалося розділення політичних і адміністративних функцій у державному управлінні для розмежування діяльності органів державної влади з вироблення політики та її реалізації. На цьому принципі будується сучасна європейська система управління, адже це один із дієвих засобів контролю суспільства за діяльністю чиновників. Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства здатна гарантувати та які неможливо знайти на ринку послуг. Сучасна держава постійно прагне до передачі своїх функцій за допомогою механізмів ринкової саморегуляції [3].

У Концепції було зазначено, що потрібно запровадити порядок надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг. Відповідні питання мають знайти своє закріплення у спеціальному кодифікованому Законі України “Про управлінські послуги громадянам”. У ньому слід визначити повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання управлінських послуг громадянам у сфері публічної влади, обов’язки посадових осіб щодо етичного і професійного спілкування з громадянами [3].

Основною метою реформи було проголошено формування системи публічного адміністрування, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Відпо-

відно до даної Концепції, однією з вихідних засад реформування центральних органів виконавчої влади є переорієнтація їхньої діяльності із суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права [3].

Необхідно зазначити, що у Концепції адміністративної реформи в Україні паралельно використовувалися терміни “державні послуги” та “управлінські послуги”. При цьому їх співвідношення не встановлювалося. Формування вітчизняної теорії судових послуг, напевно, бажано було б розпочати зі створення загально-прийнятого понятійно-категоріального апарату, який би використовувався у подальших наукових дослідженнях. На жаль, цього не сталося.

Удосконалення системи органів державної влади спостерігалось в 2008–2009 рр. з початком розроблення проекту Концепції реформування публічної адміністрації [4]. Сьогодні цей проект існує як пропозиції Центру політико-правових реформ [5], однак досі не розглянутий і не затверджений КМУ. Цей проект передусім має на меті надання додаткового імпульсу у реформуванні органів влади, а також продовження формування системи судових послуг.

Така Концепція передбачала реформування організацій публічної адміністрації та їхньої діяльності: розмежування політичних та адміністративних функцій органів виконавчої влади; формування, реалізацію та моніторинг державної політики; зміцнення статусу приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією; контроль за публічною владою тощо. Але саме через відсутність системи в реформуванні публічного адміністрування та зацікавленості на найвищому рівні Концепцію не було доведено до широкого кола зацікавлених сторін та й досі вона залишається проектом.

Ми погоджуємось із соціологом Г. Осіповим, який стверджує, що спосіб реформування в будь-якій країні має спиратися на дослідження сучасної науки, мати точні розрахунки його наслідків або вартості [6, 57–63]. До того ж головним у продовженні розпочатих реформ є безперечна підтримка вищого керівництва країни, як і наявність системної логіки та спадковості у діяльності вищого керівництва, його правова й моральна відповідальність перед громадянами.

Удосконалення судових послуг в Україні відбувається залежно від розвитку адміністративного права, діяльності суб’єктів публічної адміністрації, а їх подальше впорядкування – в основному шляхом спроб та помилок. Кількість і якість судових послуг контролюються органами державної влади, що регулюють політику щодо них і які їх надають, а впорядкування час від часу ініціюється Кабінетом Міністрів України як відповідь на резонансні викриття у пресі або результати проведених перевірок [7].

Такий розвиток законодавства щодо судових послуг можна пояснити тим, що ще на етапі прийняття рішень про побудову системи органів державної влади [8; 9] не були означені ймовірні шляхи поступових змін з урахуванням потреб українського суспільства. На жаль, нині немає відповідного законодавства щодо ролі судових послуг у функціонуванні системи органів державної влади, де було б закріплено основні принципи її формування та види органів влади з їхніми функціями, межі застосування своїх повноважень органами влади та шляхи уникнення дублювання функцій, у тому числі з надання судових послуг. Правові засади регулювання від-

носин із надання судових послуг окреслюються у різних нормативних документах [10, 192–197]. Це призводить до виникнення протиріч між різними органами влади.

Визначення основних категорій судових послуг в основному відбувається на рівні документів КМУ. Першу спробу було здійснено у 2006 р., коли розпорядженням “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг як частину надання публічних послуг органами виконавчої влади [11]. У цьому документі було визначено основні критерії належності послуг до адміністративних, основні принципи розвитку сукупності таких послуг, коло проблем, які необхідно розв’язати. Також цим документом виділено критерії оцінювання якості надання адміністративних послуг і приділено увагу основним положенням про окремі платні види таких послуг. Було наголошено на необхідності прийняття низки законів України (“Про Кабінет Міністрів України”, “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, “Адміністративно-процедурний кодекс”) для визначення основних засад діяльності органів виконавчої влади у цій сфері. Водночас хоч у документі йдеться про систему надання публічних послуг, дана концепція не визначає переліку елементів таких послуг та їх суті, що на практиці призводить до неоднозначного трактування понять “судова послуга”, “публічна послуга”, “адміністративна послуга”.

Подальше впорядкування судових послуг органів державної влади відбувалося протягом 2009–2015 рр. Із цього приводу також Президент України видав Указ “Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг”. У статті [12] було проаналізовано частину цих документів та охарактеризовано етапи розвитку судових послуг в Україні. Нині автором переглянуто та уточнено періоди становлення згаданих послуг.

Учені-адміністративісти В. Б. Авер’янов, О. В. Кузьменко, В. П. Тимошук, [13; 14, 150; 15] стверджують, що для унормування відносин між державними органами та громадянами досить існування Адміністративно-процедурного кодексу, де такі відносини (адміністративне провадження за заявою) регулюватимуться в частині їх надання. Інші зазначають потребу існування двох законів [16, 28–33]. На необхідності виокремлення публічних послуг, у тому числі судових послуг, із загальної кількості всіх державних послуг та впорядкування процесів їх надання наголошують С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк [17].

Наголосимо, що проект Адміністративно-процедурного кодексу має регулювати відносини, пов’язані з прийняттям рішень, де одержувачі судових послуг можуть брати активну участь. А надання публічних послуг не передбачає втручання одержувачів під час її вироблення, тому що всі процедури максимально регламентовані. Отримувач тільки звертається за послугою та отримує результат (позитивний чи негативний). Причому про неможливість отримання таких послуг отримувач може бути повідомлений вже на стадії звернення до органу за послугою. Тому ми поділяємо думку науковців та практиків [16], які наполягають на прийнятті та існуванні окремого кодифікованого закону про судові послуги.

У 2009 р. Комітетом з економічних реформ при Президентові України [18] було розглянуто проблеми державного регулювання підприємництва, де судові по-

слуги розглядали у контексті платних послуг бюджетних установ, а не як нову ідеологію сервісної держави з надання фізичним і юридичним особам державних послуг, у тому числі й судових. А дозвільна система, ліцензування, сертифікація тощо взагалі не сприймаються як рівнозначні заходи держави у регулюванні підприємницької діяльності, не кажучи про те, що вони є складниками системи вироблення і надання судових послуг.

Відсутність цілісного сприйняття системи вироблення і надання судових послуг призводить до фрагментарного впорядкування окремих видів судових послуг і безсистемного нагромадження нормативно-правових актів, що спричиняє суперечності у законодавстві. Крім того, на найближчому до отримувачів цих послуг рівні існують ще й публічні послуги органів місцевого самоврядування. Тому вкрай необхідним є чіткий розподіл повноважень щодо вироблення політики стосовно судових послуг та їх надання на рівні міст і районних центрів.

Необхідність виокремлення публічних послуг та їх упорядкування підтримується Президентом України. Так, у серпні 2011 р. було підписано доручення Президента України [19], в якому наголошено на вдосконаленні порядку надання адміністративних послуг як виду судових послуг.

Нині все ще немає відкритого обміну реєстраційними даними між органами державної влади, що призводить до певного дублювання інформації про фізичних чи юридичних осіб та нераціонального її використання. Так, В. В. Ліпинський стверджує: “Із метою додержання вимог чинного законодавства ДФС необхідно узагальнити практику застосування нормативно-правових актів на зазначеному напрямі роботи митниць і надати відповідні роз’яснення для використання у практичній діяльності” [21, 72]. Тобто митні правовідносини, які надання судових послуг, потребують законодавчого впорядкування в сучасних умовах.

Відсутність законодавчо врегульованого порядку функціонування всієї системи вироблення політики щодо судових послуг органів влади та їх надання призводить до безсистемного напрацювання нормативно-правових актів, неузгодженості в їх розробленні і прийнятті, практично унеможливує проведення комплексної роботи щодо впорядкування цієї системи, зокрема приведення чинної нормативної бази у цій сфері до єдиних вимог з урахуванням назрілих потреб адаптації кращого світового досвіду.

Отже, можна зробити проміжний висновок про те, що основними недоліками чинного законодавства щодо судових послуг в Україні слід вважати: різноманітність визначень публічних, державних, муніципальних послуг у нормативно-правових актах; невизначеність єдиних вимог із зарахування послуг до платних та безоплатних; неврегульованість критеріїв формування номенклатури (переліків) послуг; відсутність моніторингу та аналізу законодавства щодо всієї сукупності судових послуг.

До того ж, окрім невикористаної державної політики щодо надання судових послуг, процедурної, змістової неузгодженості, існує проблема інформування фізичних та юридичних осіб органами державної влади щодо надання цих послуг.

Такі відносини унормовуються Законом України “Про звернення громадян”, але не всі судові органи на своїх веб-сторінках містять інформацію про судові послуги, які вони надають. Труднощі в інформуванні отримувачів послуг багато в чому зумовлює відсутність необхідного рівня системності в діяльності з упорядкування судових послуг. Інформацію про надання органом влади судових послуг ма-

ють окремі судові органи у тому разі, коли вони надаються центральними органами виконавчої влади. Коли ж надання таких послуг делегується місцевим органам влади, інформація про них значно відрізняється за змістом та формою подання (залежно від регіону тощо). Спроби узгодити всі веб-сторінки органів виконавчої влади з офіційною сторінкою Кабінету Міністрів України для зручності користування ними, у тому числі й для впорядкування інформації про судові послуги відповідних органів, поки що не дали очікуваних результатів.

Дієвим методом боротьби з корупцією є перегляд чинного законодавства щодо надання судових послуг. Збалансування і закріплення основних принципів, дотримання вимог законодавства щодо судових послуг забезпечують права людини та громадянина.

Існування єдиного Закону України “Про судові послуги” сприятиме зменшенню невизначеності у розумінні принципів, процедури, механізму надання судових послуг тощо, що, своєю чергою, буде сприяти розвитку “сервісної” правової держави.

Суттєвий недолік проекту Адміністративно-процедурного кодексу України – це уніфікація процедур усіх адміністративних проваджень, хоча процедурні режими для адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи щодо забезпечення реалізації її прав і законних інтересів, а також виконання ними визначених законом обов’язків, та адміністративних проваджень, що ініціюються за заявою особи щодо захисту її прав, не можуть бути тотожними. Аналогічно процедури адміністративних проваджень, які ініціюються за заявою особи, не повинні ототожнюватись із процедурами адміністративних проваджень, що ініціюються адміністративним органом.

Водночас законопроектом мають бути виписані не тільки порядок та процедури оскарження неправомірних рішень органів публічної адміністрації, як це регламентовано у розд. V проекту кодексу, але й порядок відновлення порушених у результаті дій та бездіяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб прав, свобод та законних інтересів суб’єктів оскарження.

Таким чином, одним із основних результатів правової регламентації процедур, зокрема проваджень, із надання судових послуг ми вбачаємо розробку та затвердження уніфікованих стандартів, тобто узагальненого законодавчого нормативного акта (Закону України “Про судові послуги” та Адміністративно-процедурного кодексу, проекти яких залишилися на стадії розгляду). Саме такий закон став би, на думку І. Б. Коліушко, важливою гарантією прав громадян в їхніх відносинах із публічними інституціями та реально сприяв би громадянам у реалізації їхніх прав та свобод [20, 33].

Отже, на жаль, нині поняття “судові послуги” регулюється тільки в проектах підзаконних нормативно-правових актах, тобто на законодавчому рівні немає жодного нормативно-правового акта. Тому запропоновано прийняти законодавчий кодифікований акт “Про судові послуги”, який би містив загальні положення, характеристику судових послуг в Україні та практики їх реалізації.

У результаті дослідження генези нормативного закріплення засад судових послуг у вітчизняному законодавстві виокремлено основні періоди процесу формування законодавства про надання публічних послуг в Україні: I період (1998–2006 рр.) – запровадження в практичну діяльність органів державної влади концеп-

ції надання послуг громадянам; II період (2006–2012 рр.) – затвердження КМУ Концепції розвитку адміністративних послуг та подальше їх упорядкування; III період (2012 р. – до сьогодні) – спрямування коштів відповідних органів публічної адміністрації від надання публічних послуг до державного бюджету України та зменшення кількості таких послуг, а також прийняття кодифікованого законодавчого акта, який би врегулював надання судових послуг.

Наступним етапом у розвитку нормативного закріплення засад надання судових послуг (після розроблення та прийняття кодифікованого процедурного нормативного акта) стане Закон України “Про судові послуги”, яким мають бути узгоджені всі інші як законодавчі, так і підзаконні нормативно-правові акти щодо окремих видів послуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, основні проблеми щодо надання судових послуг, які потребують розв’язання на законодавчому рівні, є: колізії в законах України, що призводять до різного тлумачення певних положень як суб’єктами влади, так і суб’єктами звернення (фізичними чи юридичними особами); відсутність державної політики щодо надання судових послуг, що полягає в різноманітності понять видів послуг (публічні, державні, адміністративні, муніципальні та інші види послуг) у підзаконних нормативно-правових актах; невизначеність єдиних вимог щодо віднесення судових послуг до платних та безоплатних; неузгодженість підзаконних нормативно-правових актів між собою, що призводить до різного тлумачення норм відповідними органами влади; удосконалення порядку оскарження рішень дій чи бездіяльності суб’єктів публічної адміністрації тощо.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – К. : Парламентське вид-во, 1995. – № 4. – 24 січ. – С. 51.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
4. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 р. № 531-р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg>
5. Концепція реформування публічної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf
6. Осипов Г. В. Социальное мифотворчество и социальная практика / Осипов Г. В. – М. : Норма, 2000. – 543 с.
7. Тимошук В. Кому 10 мільярдів ... або знову про державні послуги / В. Тимошук, В. Стоян // Юридичний вісник України. – 2009. – № 30 (734). – С. 14; № 31 (735). – С. 15.
8. Бакуменко В. Д. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / за заг. ред.: В. Д. Бакуменка, В. М. Князєва ; кол. авторів:

В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Л. М. Гогіна, І. В. Козюра та ін. ; НАДУ. Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.

9. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

10. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін. за заг ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.

11. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 7. – С. 167.

12. Буренко Т. О. Тенденції розвитку організаційно-правового забезпечення адміністративних послуг в Україні / Т. О. Буренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 4 (44). – С. 14–18.

13. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / В. П. Тимошук (упоряд.) ; [Центр політико-правових реформ]. – К. : Факт, 2002. – 51 с.

14. Авер'янов В. Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян – демократична сутність влади: виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 459 с.

15. Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. В. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 6. – С. 17.

16. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посібник / Сороко В. М. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.

17. Дубенко С. Д. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань (на допомогу слухачам системи підвищення кваліфікації державних службовців) / Дубенко С. Д., Мельниченко В. І., Плахотнюк Е. Г. – К. : НАДУ, 2008. – 44 с.

18. Офіційний сайт Президента Н. Г. України. Комітет з економічних реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua

19. Щодо забезпечення вдосконалення порядку надання адміністративних послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання таких послуг [Електронний ресурс] : доручення Президента України від 15.08.2011 р. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13871.html>

20. Коліушко І. Б. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.

21. Ліпинський В. В. Правові аспекти кваліфікації дій, пов'язаних із користуванням чи розпорядженням транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України в митному режимі “транзит” [Електронний ресурс] / В. В. Ліпинський // Правова позиція. – 2016. – № 1. – С. 68–73. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2016_1_11

УДК 342.9

Т. П. Мінка, доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного
та митного права Університету
митної справи та фінансів

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ МІСЦЕВОЇ (МУНІЦИПАЛЬНОЇ) ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ

Висвітлено проблемні питання створення в Україні місцевої (муніципальної) поліції. Зроблено висновок, що процесам створення місцевої (муніципальної) поліції мають передувати вирішення питань щодо нормативно-правового регулювання її статусу із чітким окресленням завдань, функцій, розмежування повноважень із центральними органами Національної поліції. Обґрунтовується доцільність, що фінансувати місцеву (муніципальну) поліцію мають органи місцевого самоврядування.

Ключові слова: поліція; місцева (муніципальна) поліція; децентралізація; місцеве самоврядування; місцева влада.

The article highlights the problematic issues of creating a local (municipal) police in Ukraine. It is concluded that the processes of creating a local (municipal) police should be preceded by a decision on issues related to the legal regulation of its status, with a precise definition of tasks, functions, and the division of powers with the central authorities of the National Police. The feasibility of funding local (municipal) police is justified by local self-government bodies.

In the course of the reform of the local self-government and territorial organization of the government, reforms in the system of organs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the implementation of its own model of management at the regional level, taking into account the experience of the countries of the European continent, is essential for achieving a significant level of public policy and security performance at the local level, providing citizens with the required number and quality of police services.

The current practice of the police affairs shows that the decisive condition for ensuring proper public order and public security in a particular territory is, first of all, the consideration of local characteristics, the clear organization and management of forces and means, the possibility of obtaining timely and reliable information about the committed offenses and the prompt response on her.

With the commencement of democratization of society, with the depoliticization of the Ministry of Internal Affairs system, decentralization processes, which involve the granting of greater rights to local authorities and self-government in a number of regions of Ukraine, is becoming a topical issue of creating local police units that should be held at the expense of local budgets. The emergence of such formations will allow us to speak about the real provision of the right of territorial communities to self-government, their ability to independently solve the issues of ensuring the security of citizens at the local level. This, in turn, will allow all necessary steps to be taken to maintain proper public order in its territory.

© Т. П. Мінка, 2017

Consequently, in today's conditions of state-building and decentralization, the problem of the creation of a local (municipal) police is rather topical and requires the fastest solution. The priority model of the local (municipal) police should be its creation on the basis of police units of preventive activities. In addition, the processes of creating a local (municipal) police must be preceded by a solution to the issues of regulatory legal regulation of its status, with a clear outline of tasks, functions, division of powers with the central authorities of the National Police and the ways of financing.

When choosing a model for building a local (municipal) police, one must also resolve the issue of the subject, which must establish the size and structure of the local police. The basis for this choice of system and organizational structure of the local police should be the size of the population, its density, size and features of the territory of local education, the ability of the local self-government body to finance it. When determining the organizational structure of the local police, the geographical features of the service area should be taken into account, and they may be different.

Key words: police; local (municipal) police; decentralization; local government; local authorities.

Постановка проблеми. Під час проведення в нашій державі реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, реформ у системі органів МВС України першочерговим є запровадження власної моделі управління на регіональному рівні з урахуванням досвіду країн Європейського континенту для досягнення суттєвого рівня результативності публічного порядку та безпеки на місцевому рівні, забезпечення громадян потрібною кількістю та якістю поліцейських послуг.

Сучасна практика діяльності поліції засвідчує, що вирішальною умовою забезпечення нею належного публічного порядку та публічної безпеки на певній території є насамперед урахування місцевих особливостей, чітка організація і управління силами й засобами, можливість отримання своєчасної та достовірної інформації про вчинені правопорушення й оперативного реагування на неї. З початком демократизації суспільства, з деполітизацією системи МВС, процесами децентралізації, які пов'язані з наданням більших прав місцевим органам державної влади і самоврядування, в багатьох регіонах України стає актуальним питання створення підрозділів місцевої поліції, які мають утримуватися за рахунок коштів місцевих бюджетів. Поява таких дійсно допоможе забезпечити реальні права територіальних громад на самоврядування, їх можливість самостійно вирішувати питання щодо забезпечення безпеки громадян на місцевому рівні. Це, своєю чергою, дасть змогу вживати всіх необхідних заходів для підтримання належного публічного порядку на своїй території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впровадження місцевої (муніципальної) поліції було предметом наукових досліджень багатьох учених, серед яких слід виокремити праці В. Б. Авер'янова, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, О. П. Ключніченка, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Ю. Ф. Кравченка, О. І. Остапенка, Р. С. Павловського, Є. А. Переверзева, В. П. Петкова, Л. Л. Попова, А. В. Сергєєва, М. Ю. Фролова та ін. Водночас більшість наукових досліджень у цій сфері провадилася досить давно, тому втратила свою актуальність у сучасних умовах державотворення.

Мета статті – дослідити проблемні питання щодо створення в Україні місцевої (муніципальної) поліції.

Виклад основного матеріалу. Перші спроби створення муніципальної поліції були у 2001 р. Указом Президента України від 22.01.2001 р. № 29 було створено місцеву міліцію. Так, згідно з вищезгаданим Указом Президента України, місцева міліція утворюється органами місцевого самоврядування за спільним поданням місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, погодженим із Міністерством внутрішніх справ України, на базі підрозділів дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції України, патрульно-постової служби та служби дільничних інспекторів міліції та утримується за рахунок коштів місцевого бюджету [1].

Спроби легітимізувати муніципальну поліцію на національному рівні продовжились у 2014 р. Так, зокрема, народний депутат України М. Катеринчук зареєстрував законопроект “Про муніципальну поліцію” від 10.07.2014 р. № 4276а. У п. 2 ст. 1 проекту Закону зазначалося: “Муніципальна поліція села, селища, міста є підзвітною і підконтрольною відповідній раді, яка її утворила, підпорядкована її виконавчому комітету, відповідному сільському, селищному, міському голові”.

Чергова спроба впровадження нових норм права щодо муніципальних правоохоронних органів була 2015 р., коли голови найбільших парламентських фракцій, крім “Опоблоку”, зареєстрували законопроект “Про муніципальну варту” від 18.05.2015 р. № 2890. До завдань нового правоохоронного органу законотворці зарахували: “...забезпечення охорони публічного порядку на території юрисдикції рад міста обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, міст Києва, Севастополя, а також юрисдикції сільської, селищної, міської ради територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об’єднання, у взаємодії з підрозділами поліції; профілактику правопорушень; інформування органів та підрозділів поліції про виявлені кримінальні правопорушення; виконання окремих адміністративних стягнень; охорону майна, що перебуває у комунальній власності” [2].

Однак перші спроби створити муніципальну міліцію завершилися невдачею. Найголовнішими перешкодами на цьому шляху стали проблеми, розв’язання яких не знайшли, а саме: джерела фінансування, забезпечення соціальних виплат і заробітної плати, медичне обслуговування, страхування, брак приміщень тощо. Деякі фахівці висловлювали думки щодо того, як гарантуватиметься дотримання принципів верховенства права та законності в діяльності муніципальної міліції, а також якими будуть гарантії того, що муніципальна міліція не перетвориться на “придворну гвардію”.

Нині питання створення місцевої (муніципальної) поліції знову актуальне. Так, одним із принципів, який закладено в Стратегії розвитку органів внутрішніх справ, є децентралізація. Відповідно до цього принципу територіальні органи та підрозділи МВС України матимуть право самостійно вирішувати питання планування поточної діяльності, кадрової політики та розподілу наданого бюджету з повною відповідальністю за прийняті рішення перед місцевою громадою та керівництвом МВС.

Планування поточної діяльності територіальних підрозділів МВС здійснюватиметься на підставі рекомендацій, визначених апаратом Міністерства, з урахуванням особливостей ситуації в регіоні та потреб місцевих громад. Фінансування МВС з державного бюджету здійснюватиметься таким чином, що дасть змогу його територіальним органам і підрозділам використовувати ресурси, надані місцевими ор-

ганами самоврядування. Процедура отримання додаткових надходжень у бюджет територіальних підрозділів передбачатиме механізм антикорупційного контролю, а інформація про додаткові надходження буде відкритою для громадськості.

Частину функцій з підтримки правопорядку (патрулювання в громадських місцях, контролю за дотриманням правил торгівлі та паркування транспортних засобів тощо) буде передано місцевій (муніципальній) поліції, утвореній за рішенням місцевих органів самоврядування, що утримуватиметься їхнім коштом. Контролюватимуть діяльність місцевої (муніципальної) поліції служба Національної поліції та місцеві органи самоврядування. Утворення місцевої (муніципальної) поліції відбуватиметься поступово, з урахуванням особливостей кожного регіону, що передбачатиме можливість запровадження кількох альтернативних моделей [3].

Також одним із заходів, визначених у Стратегії розвитку органів внутрішніх справ, є розроблення моделей та механізму запровадження місцевої (муніципальної) поліції, яка створюється за рішенням органів місцевого самоврядування та фінансується їхнім коштом. Контроль за діяльністю місцевої (муніципальної) поліції здійснює служба Національної поліції та органи місцевого самоврядування.

Водночас процеси децентралізації та подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні висувають завдання створення муніципальних органів охорони публічного порядку – принципово нових для сучасної української держави правоохоронних формувань, які слід виконати найближчим часом. В умовах високого рівня злочинності в країні та зниження ефективності діяльності правоохоронних органів держави населення відчуває незадоволеність станом охорони публічного порядку і відповідну потребу в поліпшенні цієї діяльності. Тому зрозуміле бажання територіальних громад мати на місцях такі правоохоронні органи, функції яких найповніше відповідали б інтересам населення конкретних територій, а їхнє правове становище давало в змозгу здійснювати соціальний контроль за їхньою діяльністю.

Безумовно, що принцип децентралізації системи органів внутрішніх справ, який покладено в основу реформування МВС України, лежить у руслі тих політико-правових реформ, які зараз відбуваються в Україні. Тому доцільно говорити не стільки про децентралізацію системи органів МВС України, скільки про демонополізацію правоохоронної функції як такої, а щодо можливостей її реалізації органами місцевого самоврядування – про муніципалізацію функції охорони публічного порядку, тобто надання їй статусу функції місцевого самоврядування.

Децентралізація функції охорони громадського порядку притаманна багатьом країнам, серед яких слід зупинити увагу на США, де основний обсяг функцій із контролю за злочинністю і забезпечення громадського порядку виконують невеликі місцеві поліцейські агентства, які не мають не тільки федерального підпорядкування, але й контролю на рівні штатів. Маючи статус муніципальної поліції, ці агентства підконтрольні органам місцевого самоврядування і підзвітні жителям відповідних територіальних утворень.

До компетенції міністра внутрішніх справ Великобританії, на якого покладено формальну відповідальність за охорону громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, не входить безпосереднє керівництво місцевою поліцією – поліцією графств. Однак за законом від 1964 р. він зобов'язаний здійснювати нагляд за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, йому дано право звіль-

няти невідповідних своїй посаді шефів-констеблів, які очолюють територіальні поліцейські управління. У кожному графстві створено поліцейську адміністрацію і раду, що є колегіальним органом управління й водночас частиною структури місцевого органу влади. Рада, що складається з представників органів місцевого самоврядування і суддів, правомочна визначати бюджет поліції графства, організаційну структуру, напрями діяльності, а також висувати кандидатів на посаду шефа-констебля. Одночасно з радами діють громадські консультативні комітети, утворені з представників різних прошарків суспільства і різних професійних груп, їхнє основне завдання – визначення потреб суспільства у сфері охорони громадського порядку і внесення пропозицій щодо поліпшення діяльності поліції [4, 9].

Вивчаючи можливості використання досвіду іноземних країн під час створення муніципальних органів охорони громадського порядку України, слід урахувати, що особливості організації муніципальної поліції безпосередньо пов'язані з моделлю побудови поліцейських сил, адміністративно-територіальним розподілом держави, географічними умовами, прийнятою правовою системою, історичними й іншими національними традиціями. Ці особливості проявляються в правовому регулюванні компетенції та структурі муніципальної поліції, у вирішенні питань комплектування і матеріально-фінансового забезпечення її підрозділів, використанні форм і методів правоохоронної діяльності [4, 9].

У зв'язку із цим перспективним для України вбачається вивчення зарубіжного досвіду функціонування місцевої (муніципальної) поліції.

Наступною є проблема вибору моделі побудови місцевої (муніципальної) поліції. По-перше, така модель має чітко відображати обсяг завдань і повноважень поліції на центральному та місцевому рівнях. На нашу думку, на місцеву (муніципальну) поліцію мають бути покладені функції, які нині здійснюють підрозділи поліції превентивної діяльності та патрульної служби, а саме: запобігання та припинення адміністративних правопорушень у громадських місцях; превенція правопорушень, суб'єктами вчинення яких є діти; забезпечення в межах повноважень виконання рішень органів місцевого самоврядування. Місцева (муніципальна) поліція має виконувати профілактичну, охоронну та захисну функції щодо забезпечення публічного порядку, розгляду окремих категорій справ про адміністративні правопорушення.

По-друге, модель побудови місцевої (муніципальної) поліції має обиратися залежно від стану оперативної обстановки в регіоні, від сукупності політичних, економічних, криміногенних та інших соціальних факторів, розвиненості інститутів місцевого самоврядування, історичних, культурних та інших місцевих традицій.

По-третє, під час вибору моделі побудови місцевої (муніципальної) поліції слід також вирішити питання суб'єкта, який має установлювати чисельність і структуру місцевої поліції. В основі такого вибору системи й організаційної структури місцевої поліції мають бути чисельність населення, його щільність, розміри й особливості території місцевого утворення, спроможність органу місцевого самоврядування її фінансувати. У визначенні організаційної структури місцевої поліції слід урахувати й географічні особливості території, що обслуговується, а вони можуть бути різними.

У контексті нашого дослідження слід навести приклад функціонування муніципальної (місцевої) поліції в місті Вінниці. Так, муніципальна поліція в м. Вінниці має низку завдань і створена для забезпечення чистоти і порядку, організації озеленення, охорони зелених насаджень, водоймів, земельних ресурсів міста, здійснення контролю

в місцях відпочинку громадян, для контролю за утриманням в належному стані закріплених за підприємствами, установами й організаціями територій, для контролю за дотриманням тиші в громадських місцях на території Вінниці. Муніципальна поліція у м. Вінниці здійснює постійний контроль за дотриманням законодавства України про благоустрій населених пунктів, Правил благоустрою підприємствами, установами, організаціями та громадянами міста шляхом проведення перевірок території міста, розгляду звернень підприємств, організацій, установ та громадян, а також участі в обговоренні проектів благоустрою міста і внесення відповідних пропозицій на розгляд органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. Також виявляє факти порушення благоустрою міста, складає акти і протоколи про адміністративну відповідальність за порушення законодавства з питань благоустрою міста згідно зі статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідно до рішення виконкому міської ради і направляє їх на розгляд адміністративних комісій [5].

Такий досвід функціонування місцевої (муніципальної) поліції може бути корисним для подальшої розбудови моделі місцевої поліцейської діяльності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, в сучасних умовах державотворення та процесів децентралізації проблема створення місцевої (муніципальної) поліції досить актуальна і потребує якнайшвидшого розв'язання. Пріоритетною моделлю місцевої (муніципальної) поліції має стати її створення на базі підрозділів поліції превентивної діяльності. Водночас процесам створення місцевої (муніципальної) поліції мають передувати вирішення питань щодо нормативно-правового регулювання її статусу з чітким окресленням завдань, функцій, розмежування повноважень із центральними органами Національної поліції та шляхів фінансування.

Перспективним для подальших досліджень вважаємо вивчення зарубіжного досвіду функціонування місцевої (муніципальної) поліції та можливостей його впровадження у вітчизняне законодавство.

Список використаних джерел:

1. Про утворення місцевої міліції [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 22.01.2001 р. № 29. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/29/2001>
2. Полтавець С. Муніципальна поліція. Спроби створення (частина 1) [Електронний ресурс] / Полтавець С. – Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3185:munitsipalna-politsiya-sprobi-stvorenniya-chastina-1&catid=8&Itemid=350
3. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р. – Режим доступу : <http://police-reform.org/library/rozporядzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodopitannya-reform>
4. Сергєєв А. В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. В. Сергєєв. – Х., 2004. – С. 19.
5. Вінницька міська рада. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vmr.gov.ua/MunicipalEnreprise/Lists/CitiesBeautificationInspection/Default.aspx>

УДК 342.951

К. А. Гутченко, аспірантка
Університету митної справи та фінансів

“МИТНИЙ ТРАНЗИТ”: СУТНІСТЬ І ЗМІСТ ПОНЯТТЯ

Присвячено визначенню сутності, проблем та змісту митно-правового поняття “митний транзит”. Запропоновано історичний і теоретичний підходи для його визначення. Закладено передумови подальшого розвитку правового визначення поняття “митний транзит”.

Ключові слова: транзит; митний транзит; транзит через територію України; митна процедура; митні формальності; митне законодавство.

The work is devoted to the definition of the essence, problems and content of the customs-legal concept “customs transit”. Historical and theoretical approaches for its definition are offered. The preconditions for the further development of the legal definition of the concept of “customs transit”.

During the study of such a concept as “transit” in the national customs legislation, deficiencies of normative activity were discovered that could lead to misunderstanding of the term and lead to mistakes in law enforcement activities.

The study of the genesis of the concept of “transit” in international law was conducted.

In all analyzed international regulatory acts, the WMO customs term “Customs Regime” is a customs procedure under which goods are moved under customs control from one customs authority to another.

Key words: transit; customs transit; transit through the territory of Ukraine; customs procedure; customs formalities; customs legislation.

Постановка проблеми. Актуальність статті пов’язана з необхідністю розвитку понятійно-категоріального апарату в митному праві та діяльністю органів публічної влади, які здійснюють митну справу.

Одним із напрямів розвитку понятійно-категоріального апарату митного права і законодавства є визначення сутності та змісту поняття “митний транзит”. У митному законодавстві України дане поняття визначено у ст. 90 Митного кодексу України як один із митних режимів, проте міжнародні норми трактують його по-іншому. Історичний та теоретичний підходи допоможуть виявити недоліки та неточності, які наявні у національному митному законодавстві.

Розв’язання даної проблеми сприятиме подальшому теоретичному дослідженню та практичному вдосконаленню нормативно-правових актів і приведення їх відповідно до міжнародних стандартів і конвенцій, до яких приєдналася Україна. Виникнення даної проблеми обумовлено насамперед тим, що зміни мають відбуватися як у характері відносин між публічною владою та громадянином, так і в політичній сфері, а наукових підстав для цього ще не сформовано.

© К. А. Гутченко, 2017

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню розкриття сутності та змісту основних митно-правових понять присвятили свої праці багато науковців: Л. Р. Баязітов, І. Г. Бережнюк, Б. А. Кормич, Ю. Д. Кунєв, З. Ю. Кунєва, А. В. Мазур, О. С. Мельник, Д. В. Приймаченко, М. Г. Шульга та ін.

Наукова література має достатню кількість праць, присвячених визначенню сутності та змісту поняття “митний транзит”. Проте переважну частину з них зорієнтовано на визначення митного транзиту як митного режиму, що не відповідає визначенню поняття у джерелах міжнародного права. Причинами помилкового розуміння даного поняття є неправильне тлумачення терміна “митний транзит” у Митному кодексі України та нерозуміння відмінності сутності й змісту понять “митний режим” і “митна процедура”.

Мета статті – визначити сутність змісту митно-правового поняття “митний транзит”.

Виклад основного матеріалу. Аналіз численних наукових публікацій (в більшості – пострадянських) свідчить про неправильне розуміння поняття “митний транзит”.

Зокрема, О. С. Мельник зазначає, що досліджувану категорію слід розуміти як одну із визначених Митним кодексом України 2012 р. митних режимів, тим самим ототожнюючи поняття “митний режим” і “митна процедура”, крім того, науковець стверджує, що під час транзиту між митними органами України та користувачами режиму виникають суспільні відносини двох типів. До першого належать відносини між митними органами та фізичними особами (громадянами): 1) резидентами, тобто фізичними особами (громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства), які мають постійне місце проживання на території України, у тому числі які тимчасово знаходяться за кордоном; 2) нерезидентами – фізичними особами (іноземними громадянами, громадянами України, особами без громадянства), що мають постійне місце проживання за кордоном України, у тому числі які тимчасово перебувають на території України. До другого типу слід зарахувати суспільні відносини, що виникають між митними органами України та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності [1, 142].

М. Г. Шульга ототожнює поняття “митний режим” і “митний транзит”, перекладаючи фрагменти тексту Кіотської конвенції так: “Спеціальний додаток Е визначає, що: а) митний транзит – це митний режим, відповідно до якого товари транспортуються під митним контролем з одного митного органу в інший митний орган”. Автор характеризує митні формальності, які здійснюються під час митного транзиту. Їх поділяють на два складники митного оформлення: 1) забезпечення дотримання встановленого законодавством України порядку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України; 2) забезпечення статистичного обліку ввезення на митну територію України товарів і транспортних засобів комерційного призначення та їх вивезення за її межі й транзиту через її територію [2, 12].

Проте існує й інша група вчених, яка стверджує на те, що за Митним кодексом термін “митний режим” потрібно змінити на термін “митна процедура”.

Зокрема Л. Р. Баязітов та Ю. Д. Кунєв визначають, що митна процедура – унормована та уніфікована (за ознакою споріднення характеру обтяжень, що допускається залишити після “випуску”) сукупність умов і вимог процесу звільнення

суб'єктивного права від усіх або частини обтяжень, обумовлених наявністю певних юридичних обов'язків. Констатовано порушення у національному митному законодавстві співвідношення понять “митний режим” і “митна процедура” та інших, пов'язаних із ними. Виокремлено й досліджено один із чинників проблем порушення співвідношення понять, такий як коректність перекладів міжнародних нормативно-правових актів, які ратифікує Україна в митній сфері. Акцентовано увагу на факті, що через особливості перекладу Кіотської конвенції українською мовою (має силу закону) змінено навіть предмет конвенції: словосполучення “Customs procedures and practices”, що конкретизує сферу застосування норм усього міжнародного акта, перекладено як “митні правила і процедури” [3, 15].

З. Ю. Кунева у своїй дисертаційній роботі зазначає, що на системотвірну роль терміна “митне законодавство” для формування в митному праві системи не-суперечливих митно-правових понять учені наголошують уже тривалий час. Тому для реалізації потенціалу і місця митних формальностей доцільно ввести в Митний кодекс України поняття “митне законодавство України” та здійснити зміну поняття “митний режим” на поняття “митна процедура” за текстом усього кодексу, починаючи з визначення основних понять ст. 4. Такі зміни підштовхнуть законодавця до проведення повної ревізії Митного кодексу на відповідність нормам Кіотської конвенції, до якої Україна приєдналася у 2006 р., але основні положення якої ще не імplementовані в митне законодавство України [4, 169].

Для підтвердження положень науковців І. Г. Бережнюка, Л. Р. Баязітова, Ю. Д. Кунева, З. Ю. Куневої та більш поглибленого дослідження проблеми щодо визначення поняття “митний транзит” необхідно звернутись до міжнародних нормативно-правових актів і національного законодавства, та шляхом зіставлення й аналізу з'ясувати причини його неправильного тлумачення.

В історії національного митного законодавства спершу існувало поняття “транзит через митну територію України”. В Митному кодексі 1991 р. у п. 2 ст. 15 транзит через територію України слід було розуміти переміщення товарів та інших предметів під митним контролем через територію України між двома або в межах одного пункту на митному кордоні України. Ст. 54 Митного кодексу 1991 р. було визначено, що транзит через територію України товарів та інших предметів здійснюється відповідно до законодавства України. Перелік шляхів і напрямів транзиту й інші умови транзиту через територію України товарів та інших предметів встановлюються Кабінетом Міністрів України [5].

Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку шляхів і напрямків транзиту підакцизних товарів через територію України та пункти на митному кордоні, через які здійснюється ввезення і вивезення цих товарів, та граничні терміни транзиту підакцизних товарів автомобільним і залізничним транспортом через територію України” від 6 травня 1996 р. № 484 надала вичерпний перелік шляхів і напрямків транзиту, їх було визначено 25. Крім того, зазначеним нормативно-правовим актом визначені пункти пропуску на державному кордоні, через які здійснювалось ввезення і вивезення підакцизних товарів. Дані пункти пропуску було поділено залежно від способу сполучення: автомобільне, залізничне, річкове та морське сполучення, паромне сполучення (Іллічівськ, Крим), трубопровідне сполучення [6].

Митний кодекс України 2002 р. взагалі не дає визначення поняттям “транзит”, “митний транзит”, хоча за текстом Кодексу термін використовується. Наприклад, у ст. 22 Митного кодексу 2002 р. визначено такі права митної варті, пов’язані з транзитом:

– проводити за рішенням керівника спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи або його заступника, керівника регіональної митниці (митниці) або його заступника у встановленому Кодексом порядку огляд та перегляд оформлених митними органами транспортних засобів і товарів, у тому числі тих, що переміщуються транзитом через територію України;

– супроводжувати та охороняти товари, які перебувають під митним контролем, у тому числі ті, що переміщуються через територію України транзитом” [7].

Робимо висновок, що законодавець не визначав поняття “транзит” у Митному кодексі 2002 р.

На відміну від Митного кодексу 2002 р., Митний кодекс 2012 р. дає визначення поняттю “транзит”. Згідно зі ст. 90 Митного кодексу України: “транзит – це митний режим, відповідно до якого товари та/або транспортні засоби комерційного призначення переміщуються під митним контролем між двома органами доходів і зборів України або в межах зони діяльності одного органу доходів і зборів без будь-якого використання цих товарів, без сплати митних платежів та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності” [8].

Особливостями даного визначення є те, що:

1) товари та/або транспортні засоби комерційного призначення переміщуються під митним контролем між двома органами доходів і зборів України або в межах зони діяльності одного органу доходів і зборів;

2) без будь-якого використання цих товарів;

3) без сплати митних платежів;

4) без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

У гл. 17 Митного кодексу України 2012 р. визначено основні аспекти та умови розміщення товарів у митний режим “транзит”.

Отже, можна зробити проміжний висновок, що з 1991 р. і донині більшість учених та національне законодавство України визначають митний транзит як різновид митного режиму, ніяк не пов’язуючи досліджуваний термін із поняттям “митна процедура”.

Для більш детального вивчення сутності поняття “митний транзит” необхідно звернутись до міжнародних нормативно-правових актів.

Аналіз положень Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (у редакціях 1973 р., 1999 р.)

Ю. Д. Кунев та Л. Р. Баязітов у своїй праці “Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять “митна процедура” зазначили, що факт ототожнення виразів “Customs procedures” (англійською) та “regimes douaniers” (французькою) (зноска до абзацу другої преамбули Кіотської конвенції (далі – Кіотська конвенція) (табл. 1) вказує на прикладний зміст цих понять [3, 11].

На підтвердження цього було здійснено переклад фрагмента преамбули Конвенції 1973 р.

Переклад фрагмента Кіотської конвенції (1973 р.) та зноски до нього

Текст оригіналу	Переклад автора
Nothing that divergences between national Customs procedures can hamper international trade and other international exchanges	Зазначаємо, що розбіжності між національними митними процедурами можуть перешкоджати міжнародній торгівлі та іншим міжнародним обміном
The expressions “Customs procedures” and “regimes douaniers” used in English and French texts, respectively, must not be interpreted narrowly, as applying solely to Customs formalities or to procedure in it’s stricter sense. These expressions cover all rules concerning the treatment applicable to goods which are assigned a specific Customs destination. Under this abroad interpretation, Annexes devoted to provisions attaching to the application of Customs procedures can be regarded as also falling within the context of the Convention [9]	Вирази “Customs procedures” (англійською) та “regimes douaniers” (французькою), що використовуються в англійських і французьких текстах відповідно не мають тлумачитися вузько як застосування виключно митних формальностей чи стосуватися самої процедури в її вузькому значенні. Ці вирази охоплюють усі правила, які використовуються щодо товарів, залежно від специфіки їх митного призначення. Широке тлумачення передбачає, що Додатки, положення яких присвячені застосуванню митних процедур, розглядаються в межах контексту Конвенції [9]

Саме цей підхід представлено міжнародній спільноті у формі, прийнятої в 1973 р. Кіотської конвенції – міжнародної конвенції, положення якої були “досить гнучкими, щоб забезпечити її адаптованість до мінливої структури міжнародної торгівлі та розвитку митних методів”.

Зазначена Конвенція складається з двох частин: загальної та спеціальної. Перша – положення, що застосовуються без обмежень для всіх договірних сторін. Друга частина – це додатки (всього 31), кожен з яких присвячено окремій митній процедурі.

У 1999 р. видано нову редакцію Кіотської конвенції та додатків до неї. У цій редакції було виключено 5 додатків (F.6., J.1., G.2., G.1., H.1.), оскільки вони втратили ознаки митних процедур і були зараховані до Загального додатка.

Одним із додатків Кіотської конвенції є додаток Е, який регулює митну процедуру митного транзиту. Також Ю. Д. Кунєв та Л. Р. Баязітов порівняли назви та структури додатків до Кіотської конвенції в редакціях 1973 р., 1999 р., зокрема й Спеціальний додаток Е (Transit) [3, 12] (табл. 2).

Таблиця 2

Зіставлення назв (у різних версіях перекладів) і структур додатків до Кіотської конвенції в редакціях 1973 р., 1999 р.

Назви додатків до Кіотської конвенції (редакція 1973 р.)	Позначення структури	Текст українською мовою	Офіційний текст англійською мовою	Текст російською мовою
	E			
E.1. concerning Customs transit	Chapter 1	<i>Митний транзит</i>	<i>Customs transit</i>	<i>Таможенный транзит</i>
E.2. Concerning Transshipment	Chapter 2	<i>Перевантаження</i>	<i>Transshipment</i>	<i>ПЕРЕГРУЗКА</i>
E.3. Concerning carriage of goods coastwise	Chapter 3	<i>Каботажне транспортування товарів</i>	<i>Carriage of goods coastwise</i>	<i>Каботажная перевозка товаров</i>

Оскільки в Кіотській конвенції 1999 р. визначено митну процедуру митного транзиту, вважаємо за необхідне здійснити детальний аналіз понять “митний транзит” та “митна транзитна процедура” в контексті міжнародних нормативно-правових актів (табл. 3).

Таблиця 3

Аналіз понять “митний транзит” і “митна транзитна процедура” у Спеціальному додатку Е Кіотської конвенції 1999 р.

Terms	Офіційний текст англійською мовою	Офіційний переклад українською мовою у Конвенції	Переклад автора
1	2	3	4
Customs transit	Customs transit means the Customs procedure under which goods are transported under Customs control from one Customs office to another	“Митний транзит” – митний режим , відповідно до якого товари транспортуються під митним контролем з одного митного органу в інший митний орган	Митний транзит – це митна процедура , під якою товари переміщуються під митним контролем з одного митного органу в інший

1	2	3	4
Customs transit operation	The term “Customs transit operation” means the transport of goods from an office of departure to an office of destination under Customs transit [10]	“Операція митного транзиту” – транспортування товарів під режимом митного транзиту з митного органу відправлення в митний орган призначення [11]	Термін “Митна транзитна операція” означає транспортування товарів з митного органу відправлення в митний орган призначення під митним транзитом

Порівнявши переклади термінів “митний транзит” та “митна транзитна операція”, зробимо висновок, що законодавець неправильно переклав термін “Customs procedure” як “митний режим”. Крім того, в українському перекладі терміна “митна транзитна операція” вжито термін “режим”, хоча в оригіналі тексту Конвенції даного терміна немає.

Наступним міжнародно-правовим документом, у контексті якого має бути досліджено поняття “митний транзит”, є модернізований Митний кодекс ЄС 2013 р., який було прийнято 10.10.2013 р., оскільки його положення застосовуються та поширюються на всю територію країн ЄС (табл. 4).

Таблиця 4

Аналіз поняття “митний транзит” у Митному кодексі ЄС 2013 р.

Ст. кодексу ЄС	Офіційний текст	Переклад автора
Титул VII Спеціальні процедури Гл. 1 Загальні положення Ст. 210 (TITLE VII SPECIAL PROCEDURES CHAPTER 1 General provisions Art. 210)	Goods may be placed under any of the following categories of special procedures: a) transit, which shall comprise external and internal transit; b) storage, which shall comprise customs warehousing and free zones; c) specific use, which shall comprise temporary admission and end-use; d) processing, which shall comprise inward and outward processing [12]	Товари можуть бути поміщені в одну зі спеціальних процедур: а) транзит, який включає внутрішній та зовнішній транзит; б) зберігання, яке включає в себе поміщення в митний склад та вільну зону; в) спеціальне використання, яке включає в себе тимчасовий дозвіл та кінцеве використання; г) обробка, яка включає в себе зовнішню та внутрішню переробку [12]

Отже, можемо зробити проміжний висновок, що хоча Митний кодекс ЄС 2013 р. не дає визначення поняття “митний транзит”, проте розглядає його як різновид спеціальних процедур, які застосовуються до товарів, що переміщуються з одного митного органу в інший. Крім того, транзит, згідно з Митним кодексом ЄС 2013 р., містить зовнішню та внутрішню транзитну митну процедуру.

Для більш детального дослідження змісту та сутності поняття “митний транзит” вважаємо за необхідне проаналізувати положення Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП 1975 р.

15.07.1994 р. було прийнято Закон України “Про участь України у Митній конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП” [13].

Митною конвенцією “Про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП” (далі – Митна конвенція) не надано визначення поняттям “транзит” або “транзитні операції”. Проте у ст. 26 Митної конвенції вжито поняття “митні транзитні процедури”, “митний транзитний режим”, а саме:

1) коли частина перевезення із застосуванням книжки МДП проводиться територією держави, що не є Договірною Стороною цієї Конвенції, то операція МДП призупиняється на цій частині дороги. У такому разі митні органи Договірної Сторони, територією якої продовжується потім перевезення, приймають книжку МДП для поновлення операції МДП за умови, що митні печатки, пломби і/або розпізнавальні знаки не пошкоджені;

2) положення застосовується щодо тієї частини маршруту, на якій книжка МДП не використовується власником книжки на території Договірної Сторони у зв’язку з наявністю більш простих митних транзитних процедур або коли застосування митного транзитного режиму не є необхідним [14].

Ми бачимо, що Митна конвенція розрізняє поняття “митна транзитна процедура” та “митний транзитний режим”, хоча чіткого визначення цим термінам не дає.

Глосарій митних термінів ВМО – це джерело тлумачення митних термінів ВМО, саме тому вважаємо за необхідне звернутись до зазначеного джерела для аналізу поняття “митний транзит” та “митна транзитна операція” (табл. 5).

Таблиця 5

Аналіз визначення термінів “митний транзит” і “митна транзитна операція” у Глосарії митних термінів ВМО

Терміни	Визначення згідно з Глосарієм митних термінів ВМО	Переклад автора
1	2	3
CUSTOMS TRANSIT	Customs procedures under which goods are transported under Customs control from one Customs office to another. Notes: 1. The Customs normally allow goods to be transported under Customs transit in their territory:	Митні процедури, за якими товари переміщуються під митним контролем з одного митного органу в інший. Примітки. 1. Митниця, як правило, дозволяє здійснювати переміщення товарів у межах Митного транзиту на своїй території:

1	2	3
	a) from an office of entry into the Customs territory to an office of exit from the Customs territory (through transit); b) from an office of entry into the Customs territory to an inland Customs office (inward transit); c) from an inland Customs office to an office of exit from the Customs territory (outward transit); d) from one inland Customs office to another inland Customs office (interior transit). Customs transit movements as described in (a) - (c) above are termed "international Customs transit" when they take place as part of a single Customs transit operation during which one or more frontiers are crossed in accordance with a bilateral or multilateral agreement. 2. Customs transit is dealt with in Annex E.1. to the Kyoto Convention of 1974, Specific Annex E, Chapter 1 of the revised Kyoto Convention and the Customs Convention on the international transport of goods under cover of TIR carnets, 1975	а) з пункту пропуску в'їзду на митну територію до пункту пропуску виїзду із митної території (через транзит); б) з пункту пропуску в'їзду на митну територію до внутрішнього пункту пропуску (внутрішній транзит); в) від внутрішньої митниці до пункту пропуску виїзду з Митної території (зовнішній транзит); г) від однієї внутрішньої митниці до іншої внутрішньої митниці (внутрішній транзит). Перевезення митного транзиту, як описано в пунктах а–б вище, називається "міжнародний митний транзит", тобто коли переміщення відбуваються як частина єдиної митної транзитної операції, протягом якої перетинаються один або більше кордонів відповідно до двосторонніх чи багатосторонніх Угод. 2. Митний транзит розглядається у Додатку Е.1 до Кіотської Конвенції 1974 р., спеціальному додатку Е, гл. 1 зазначеної Кіотської конвенції та Митній конвенції про міжнародні перевезення товарів під карнетою МДП, 1975 р.
CUSTOMS TRANSIT OPERATION	Opération de transit douanier Transport of goods from an office of departure to an office of destination under Customs transit (*). (*) Annex E.1. to the Kyoto Convention of 1974 and Specific Annex E, Chapter 1 of the revised Kyoto Convention [15]	Операція з митного транзиту. Переміщення товарів із пункту пропуску відправлення в пункт призначення під митним транзитом (*). (*) Додаток Е.1 до Кіотської конвенції 1974 р. та спеціальний додаток Е, гл. 1 Кіотської конвенції [15]

Таким чином, можна зробити висновок, що Глосарій митних термінів ВМО посилається на положення Кіотської конвенції 1999 р. як першоджерела та визначає, що митний транзит – це митна процедура, за якої товари під митним контролем переміщуються з одного митного органу в інший.

Оскільки зміст поняття “митний транзит”, згідно з Кіотською конвенцією 1999 р. та Митним кодексом ЄС 2013 р., охоплює певні напрями переміщення, вважаємо за необхідне проаналізувати та порівняти їх зміст. Так, Митний кодекс ЄС 2013 р. визначає, що митний транзит – це спеціальна митна процедура, в якій можуть бути поміщені товари (табл. 6).

Таблиця 6

Аналіз статей Митного кодексу ЄС 2013 р.

Стаття МК ЄС, 2013 р.	Офіційний текст	Переклад автора
Ст. 226 “Зовнішній транзит” (Art. 226 “ <i>External Transit</i> ”)	Under the external transit procedure, non-Union goods may be moved from one point to another within the customs territory of the Union without being subject to any of the following: a) import duty; b) other charges as provided for under other relevant provisions in force; c) commercial policy measures, insofar as they do not prohibit the entry or exit of goods into or from the customs territory of the Union	Під зовнішньою транзитною процедурою товари не Спільноти можуть переміщуватись із одного пункту в інший по митній території Спільноти, не будучи предметом застосування: а) імпортного мита; б) інших платежів, передбачених чинним законодавством; в) торговельними обтяженнями, якщо вони не заборонені до ввезення/вивезення з митної території спільноти
Ст. 227 “Внутрішній транзит” (Art. 227 “ <i>Internal transit</i> ”)	Under the internal transit procedure, and under the conditions laid down in paragraph 2, Union goods may be moved from one point to another within the customs territory of the Union, and pass through a country or territory outside that customs territory, without any change in their customs status [12]	Під внутрішньою транзитною процедурою та за умовами, викладеними в параграфі 2, товари Спільноти можуть переміщуватись з одного пункту в інший через митну територію Спільноти та через країну або територію без зміни їхнього митного статусу [12]

Отже, щодо напрямів переміщення тут Митний кодекс ЄС 2013 р. зазначає на 2 транзитні процедури: зовнішню та внутрішню, які різняться за своєю: а) спрямованістю; б) статусом товарів.

Зміст поняття “митний транзит” за Кіотською конвенцією 1999 р. охоплює: по-перше, поняття “митна процедура”; по-друге, напрямків переміщення (з одного митного органу в інший). Для визначення напрямків переміщення товарів під митним контролем та митною процедурою митний транзит, згідно з Кіотською конвенцією 1999 р., необхідно проаналізувати Стандартне правило 2 Спеціального додатка Е (табл. 7).

Таблиця 7

**Аналіз Стандартного правила 2 Спеціального додатка Е
Кіотської конвенції 1999 р.**

Стандартне правило	Офіційний текст	Переклад фрагмента
Стандартне правило 2 Спеціального додатка Е (2 <i>Standard of Specific Annex E</i>)	The Customs shall allow goods to be transported under Customs transit in their territory: – from an office of entry to an office of exit; – from an office of entry to an inland Customs office; – from an inland Customs office to an office of exit; – from one inland Customs office to another inland Customs office [10]	Митниця повинна дозволяти переміщення товарів під час митного транзиту на своїй території: – з пункту в'їзду в пункт виїзду; – з пункту в'їзду до внутрішньої митниці; – з внутрішньої митниці до офісу виїзду; – з однієї внутрішньої митниці до іншої внутрішньої митниці

Отже, процедуру митного транзиту в Кіотській конвенції 1999 р. визначено в чотирьох можливих напрямках переміщення. Умовно ми можемо їх поділити на: 1) зовнішній – з пункту в'їзду в пункт виїзду; з пункту в'їзду до внутрішньої митниці; 2) внутрішній – із внутрішньої митниці до офісу виїзду; з однієї внутрішньої митниці до іншої внутрішньої митниці.

Даний аналіз статей Митного кодексу ЄС 2013 р., правил Кіотської конвенції стверджує, що:

- а) в міжнародній практиці існує поняття “**митний** транзит”;

б) **митний транзит** визначається як “процедура”, а не як “митний режим”;

в) у Митному кодексі ЄС за напрямком переміщення існують дві транзитні процедури – **зовнішнього та внутрішнього транзиту**.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Під час дослідження поняття “транзит” у національному митному законодавстві було виявлено недоліки нормотворчої діяльності, що можуть спричинити неправильне розуміння терміна та призвести до помилок у правозастосовчій діяльності.

З огляду на здійснене дослідження можна зробити такі висновки.

1. В національному законодавстві спочатку існувало поняття “транзит через митну територію України”. В Митному кодексі 2002 р. взагалі не було визначення поняття “транзит”. Чинний Митний кодекс 2012 р. визначає поняття “транзит”, але в міжнародних нормативно-правових актах існує ще й поняття “**митний** транзит”. Це перший суттєвий недолік митного законодавства України, адже в умовах Митного кодексу України 2012 р. мова йде виключно про “**митний** транзит”.

2. Проведено дослідження **генези поняття “транзит”** у міжнародному праві.

В усіх проаналізованих міжнародних нормативно-правових актах, Глосарії митних термінів ВМО “**митний режим**” – це **митна процедура**, під якою товари переміщуються під митним контролем із одного митного органу в інший. Саме таке визначення є загальноприйнятим для міжнародного законодавства.

3. Встановлено розбіжності у визначенні поняття “митний транзит” в національному та міжнародному законодавствах. Причиною помилки можна вважати здійснений неправильний переклад терміна “транзит” і відсутність розуміння сутності поняття “митна процедура”.

4. Проаналізовано зміст поняття “митний транзит”. Таким чином, визначено невід’ємні 2 складові частини досліджуваного терміна: 1) “митна процедура” – певна унормована й уніфікована сукупність умов і вимог, відповідно до яких переміщуються товари; 2) переміщення під митним контролем із одного митного органу в інший (зовнішня та внутрішня транзитні процедури).

Список використаних джерел:

1. Мельник О. М. Характеристика транзиту як виду митного режиму / О. М. Мельник // Європейські перспективи. Серія: Фінансове право. – 2013. – № 12. – С. 140–144.

2. Шульга М. Г. Митний режим транзиту / М. Г. Шульга // Теорія і практика правознавства : електр. наук. фах. вид. Нац. ун-ту “Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого”. – 2013. – Вип. 2.

3. Кунев Ю. Д. Визначення сутності та змісту основних митно-правових понять “митна процедура” / Ю. Д. Кунев, Л. Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. – 2014. – № 2 (13). – С. 7–23.

4. Кунева З. Ю. Митні формальності: основи адміністративно-правової моделі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. : спец. 12.00.07 “Адмініст-

ративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / З. Ю. Кунєва. – Запоріжжя : Запорізький національний університет. – 2017. – 63 с.

5. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 12.12.1991 р. № 1970-12 (втратив чинність). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>

6. Про затвердження переліку шляхів і напрямків транзиту підакцизних товарів через територію України та пункти на митному кордоні, через які здійснюється ввезення і вивезення цих товарів, та граничні терміни транзиту підакцизних товарів автомобільним і залізничним транспортом через територію України [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 06.05.1996 р. № 484 (втратив чинність). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/484-96>

7. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 11.07.2002 р. № 92-15 (втратив чинність). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92-15/ed20020711>

8. Митний кодекс [Електронний ресурс] : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

9. Handbook International Convention of the simplification and harmonization of Customs procedures. Internet Edition [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/kyoto/ku-01-e0.html>

10. International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures (as amended) (done at Kyoto on 18 May 1973, amended on 26 June 1999). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcoomd.org/KyotoNew/Content/content.html>

11. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур у змінений редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур [Електронний ресурс] : Закон України від 05.10.2006 р. № 227-V. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-16>

12. Regulation (EU) № 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2013:269:FULL&from=EN>

13. Про участь України у Митній конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенції МДП 1975 р.) [Електронний ресурс] : Закон України від 15.07.1994 р. № 117/94-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/117/94-вр>

14. Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП) 1975 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/99_012

15. Glossary of international Customs terms (2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://wcoomdpublishings.org/downloadable-publications.html>

УДК 342.95

Л. М. Дорофєєва, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету

**ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ УКРАЇНИ
У МІЖНАРОДНОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ З ПИТАНЬ ПРОТИДІЇ
МИТНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ**

Проаналізовано міжнародні та національні правові акти, що регулюють питання співробітництва країн та міжнародних організацій у протидії митному шахрайству та іншим правопорушенням у сфері митних відносин. Виокремлено ряд організаційних проблем, що негативно впливають на рівень взаємодії в питаннях протидії контрабанді та митним правопорушенням, до яких насамперед зараховано фактичну відсутність у митних органів України права на здійснення оперативних заходів, а також непрогнозовані зміни організаційної структури та повноважень державних органів, які безпосередньо реалізують митну справу. Наголошено на необхідності підвищення ролі вітчизняних митних органів у міжнародному співробітництві, для чого запропоновано низку заходів, спрямованих на посилення їхньої правоохоронної функції.

Ключові слова: митні органи; міжнародне співробітництво; контрабанда; оперативно-розшукова діяльність; взаємодія.

The article analyzes international and local legal acts, regulating issues of co-operation of countries and international organizations in counteraction of customs fraud and other offences in the customs sphere.

The evolution of approaches towards the organization of international cooperation of local customs agencies during the period from 1991 up to the present moment is researched. The certain comparison with the practices of customs administrations of other states, which implement the protection function through the system of procedural, operational investigative, and enforcement measures in a more active way, is mentioned.

A number of organizational problems, which negatively influence the level of cooperation regarding counteraction of contraband and customs offences, is allocated, such as, preeminently, virtual lack of right of customs agencies for taking operational measures, as well as unpredictable changes of organizational structure and authorities of state bodies, which actually implement customs procedures. The necessity of enhancement of the role of local customs agencies in international cooperation is emphasized, wherefore there was suggested a number of measures for amplification of their law-enforcement function.

Key words: customs agencies; international cooperation; contraband; operational investigative activities; liaising.

Постановка проблеми. Складовою частиною зовнішньополітичної діяльності України є участь у міжнародному співробітництві з питань державної митної справи.

© Л. М. Дорофєєва, 2017

Одним із важливих напрямів такого співробітництва став правоохоронний аспект, у рамках якого відбувається обмін необхідною для протидії контрабанді інформацією, надання взаємної адміністративної допомоги у справах про митні правопорушення, спільні операції з виявлення каналів незаконного переміщення вилучених із легального обігу предметів та речовин і причетних до таких об'єктів осіб тощо. Зусилля Всесвітньої митної організації спрямовані на вдосконалення форм і методів такого співробітництва. Держави також зацікавлені в координації діяльності своїх митних адміністрацій щодо подолання організованих злочинних угруповань уникнути встановленого порядку переміщення товарів через їх митні кордони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з організацією та здійсненням митними органами різних напрямів співробітництва на міжнародному рівні, вітчизняні науковці вивчали в контексті різних спеціальностей. Досліджувались міжнародні та правові аспекти, загальні умови надання процесуальної допомоги та організація проведення окремих заходів, крім того, практично всі комплексні розвідки у сфері митного права включали актуальні питання міжнародного співробітництва. Окреслені напрями стали предметом вивчення таких науковців, як К. В. Антонов, І. Г. Бережнюк, В. В. Варава, С. І. Денисенко, Є. В. Додін, М. М. Дорош, С. В. Ківалов, Я. М. Кістанова, О. В. Коломонець, Б. А. Кормич, М. А. Кривонос, П. В. Пашко, С. М. Перепьолкін, Д. В. Приймаченко, В. В. Прокопенко, В. М. Прусс, К. К. Сандровський, В. В. Серафимов, О. П. Федотов, В. В. Ченцов, О. В. Чорна та ін.

Проте активне реформування системи митних органів України та зміни процесуального законодавства в умовах євроінтеграційних процесів вимагають проведення сучасного дослідження питання участі митних органів нашої країни у міжнародному співробітництві в сфері протидії контрабанді та митним правопорушенням.

Мета статті – дослідити сучасний стан правового та організаційного забезпечення участі митних органів України в міжнародному співробітництві з питань протидії митним правопорушенням, а також надати пропозиції щодо підвищення ролі вітчизняних митних органів у міжнародній співпраці.

Виклад основного матеріалу. У ході реалізації державної митної політики сучасні митні органи забезпечують виконання більше двох десятків функцій, різних за своїм спрямуванням. Науковці та практики митної справи сформували багато систем їх класифікації, в основу яких покладено різноманітні характеристики притаманних митницям функцій, проте беззаперечним є виділення трьох основних: фіскальної, регуляторної та правоохоронної (або захисної). В рамках нашого дослідження зосередимо увагу саме на останньому із названих напрямів діяльності, акцентуючи увагу на міжнародному співробітництві в окресленій сфері.

Зазвичай митні адміністрації кожної країни спроможні самостійно виконати поставлені перед ними урядами своїх держав завдання, оскільки мають для цього нормативно визначені повноваження та ефективну організаційну структуру, а у своєму розпорядженні – достатні ресурси (технічні, інформаційні та кадрові). Проте є ряд завдань, для виконання яких власних зусиль, навіть у поєднанні з іншими національними органами та спеціальними службами, може бути замало. Саме до таких проблемних напрямів діяльності національних митних органів, що потребують взаємодії з митними та іншими органами іноземних держав, науковці зараховують боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил [1; 2].

Автори навчального посібника з протидії контрабанді зазначали, що боротьба зі злочинністю взагалі належить до внутрішньої функції кожної держави. Але за сучасних умов розвитку держави з різним рівнем соціально-економічних відносин ця функція часто переростає національні рамки та потребує спільних зусиль двох і більше країн. Широке міжнародне співробітництво виникає передусім у боротьбі з організованою злочинністю для запобігання та припинення особливо тяжких злочинів, які посягають не тільки на національний, але й наднаціональний правопорядок [3, 102].

Сучасні процеси світової інтеграції пропонують людству безпрецедентні можливості, які, на жаль, активно використовуються не лише для суспільного блага, – ціла низка антисоціальних явищ стає “проблемою без кордонів” [4, 7].

Дії злочинних угруповань, що здійснюють кримінальний бізнес через організацію контрабандного переміщення великих партій товарів, стають дедалі активнішими й витонченими. Для груп, які займаються контрабандою, характерний високий рівень організованості, ретельна підготовка, гнучка система зміни форм та методів своєї злочинної діяльності. Відомо, що сфера контрабанди фактично взята під контроль організованими злочинними угрупованнями, які мають тісні міжнародні та міжрегіональні зв'язки [5, 107].

Повноваження щодо організації та здійснення захисту економічних і митних інтересів населення й держави у всіх країнах Європи надано митним адміністраціям, в арсеналі яких давно є оперативно-розшукові заходи.

Всесвітня митна організація, як зазначає С. В. Ківалов, є справжнім штабом співробітництва держав і міжнародних організацій у правотворчій і правозастосовній діяльності у сфері міжнародних відносин. Вона координує роботу національних митних служб у рамках наявних багатосторонніх договорів у цій сфері, більшу частину яких укладено саме під егідою ВМО [5; 6]. За висновком І. Г. Бережнюка, сучасна ВМО – це єдина міжнародна організація, що має компетенцію в питаннях митної справи і може по-справжньому називатися “голосом міжнародного митного співтовариства” [7, 169]. В. В. Ченцов обґрунтовано зараховує до головного завдання ВМО розвиток міжнародного співробітництва (крім гармонізації та уніфікації митних систем шляхом створення стандартів, спрощення митних процедур і вдосконалення митного законодавства), у зв'язку із чим підкреслює тісні контакти Всесвітньої митної організації з Інтерполом, Службою ООН з контролю над наркотиками, Контертерористичним комітетом Ради безпеки ООН, іншими міжнародними організаціями для виконання вищезазначених завдань [8, 162–163].

Правову основу міжнародного співробітництва в питаннях протидії намаганням уникнути встановленого порядку переміщення товарів і предметів через кордон становлять кілька міжнародних конвенцій, кожна з яких охоплює певний напрям такого співробітництва. Як відомо, міжнародні договори укладаються між державами для конкретного і чіткого визначення їх взаємних прав та обов'язків, зокрема у сфері співпраці та взаємної допомоги в митних справах. Договірна форма закріплення міжнародних митних відносин обумовлює стабільність міжнародного правопорядку. Реалізація положень Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р., що набула чинності в 1980 р., отримала своє практичне втілення в міжнародних договорах, укладених державами в галузі митної справи [9, 208].

Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18.05.1973 р. (Киотська конвенція) підкреслює, що одним з основних принципів досягнення її мети має бути співробітництво з іншими національними органами влади, митними службами інших держав та торговими співтовариствами у всіх випадках, коли це можливо. Увагу зосереджено на необхідності протидії всім видам протиправної поведінки під час переміщення товарів через кордон, і насамперед тим, що не становлять складу кримінального злочину. Саме в цій Конвенції (додаток Н) міститься визначення поняття “митні правопорушення”, під яким розуміють будь-яке порушення або спробу порушення митного законодавства [10].

Міжнародну конвенцію про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. (Конвенція Найробі) повною мірою спрямовано на розвиток співробітництва між митними адміністраціями в напрямі протидії порушенням митного законодавства. Крім основного тексту, до її складу входить 11 додатків, кожен з яких вважається окремою Конвенцією. Зазначена особливість впливає на умови приєднання до цього міжнародного договору: обов’язковим є приєднання не лише до самої Конвенції Найробі, але й прийняття хоча б одного з 11 Додатків. Конвенція є базовим документом для запровадження та реалізації багатостороннього співробітництва всіх країн, але не обмежує їх можливості щодо регулювання регіональними або двосторонніми угодами окремих та спеціальних питань такої взаємодії. С. М. Перепьолкін констатує, що з метою організації міжнародного митного співробітництва та взаємної адміністративної допомоги на двосторонній основі кожна держава намагається укласти якомога більше угод з іншими учасниками міжнародних відносин [11, 67].

Залишаючи питання кваліфікації та відповідальності за порушення митного законодавства у віданні національного законодавства, ця міжнародна конвенція спонукає країни до формування єдиних підходів до організації протидії контрабанді та узагальненого поняття “контрабанда”, під якою пропонує розуміти митне шахрайство, що полягає у переміщенні товарів через митний кордон у будь-який прихований спосіб (ст. 1) [12]. Тут вважаємо за потрібне звернути увагу на ґрунтовне зауваження професора Є. В. Додіна, який зауважив бездіяльність законодавства щодо впровадження міжнародних норм і стандартів Конвенції Найробі у кримінальне, кримінально-процесуальне, адміністративно-деліктне законодавство нашої країни і врахування загальновизнаної у світовій правоохоронній діяльності термінології та понять, що панують у сфері боротьби з митною злочинністю. Це стосувалось “митного шахрайства”, “порушення митного законодавства” та інших понять, що вже давно знайшли своє місце в деліктному законодавстві більшої частини країн – учасниць Конвенції [13, 21].

Я. М. Кістанова дослідила, що інтенсифікація інтеграційних процесів у Європі має позитивні наслідки в усіх сферах життя суспільств держав-членів, водночас спричиняє і зростання кількості правопорушень у митній сфері та підвищення їх якісних характеристик, що майже нівелює самостійні зусилля держав щодо боротьби з ними та викликає необхідність тіснішого адміністративного співробітництва між відповідними компетентними органами держав – членів ЄС, спрямованого на боротьбу з митними правопорушеннями [14, 89].

Збільшення території Європейського Союзу, пов'язане з прийняттям до його складу нових країн-членів, привело до появи спільного кордону між Україною та Європейським Союзом, довжина якого близько 1400 км. З урахуванням такого тісного сусідства, зумовленого передусім питаннями економічної безпеки і забезпечення надійного захисту громадян ЄС та України, відбулась активізація українсько-європейського співробітництва в галузі митної справи [15, 27].

На основі аналізу права ЄС і митної статистики науковці виокремили найчастіше скоювані митні правопорушення, на боротьбу з якими скеровують свої зусилля держави – члени ЄС і негативні наслідки скоєння яких істотно відчуває економіка ЄС. Адміністративно-правове співробітництво в цих сферах має пріоритетне для ЄС значення, особливо щодо узгодження методів відбору і збирання митної та поліцейської інформації. До них належать: ввезення фінансових ресурсів до ЄС; боротьба з незаконним обігом наркотиків; боротьба з піратством та іншими порушеннями прав інтелектуальної власності [14, 204].

Про спрямування спільних зусиль митних служб держав – членів Євросоюзу на організацію тісної співпраці для недопущення значних порушень митних правил, у тому числі на міжнародному рівні, зауважував З. О. Буричко. Він підкреслював, що кількість тих митних служб, зокрема за межами Євросоюзу, з якими укладаються угоди про співробітництво, постійно зростає. Таке співробітництво стало неминучим саме в напрямі боротьби з контрабандою наркотиків, зброї, сигарет, а також із махінаціями у зв'язку з наданням субсидій на експорт сільськогосподарських товарів з території Євrorинку [16, 115].

Цілком погоджуємося з думкою, що забезпечення державами ефективної боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил безпосередньо залежить від сформованих національного й міжнародного рівнів організації та координації участі національних митних органів у взаємодії з питань щодо надання взаємної адміністративної допомоги, нормативних та інституційних засад (структурних елементів) такої діяльності [1, 28–29].

Національне митне, адміністративне та кримінальне процесуальне законодавство дає можливість здійснення міжнародного співробітництва різних державних і правоохоронних органів, у тому числі в питаннях протидії митним правопорушенням. При цьому не завжди суб'єктами такої взаємодії можуть бути вітчизняні митні органи.

У багатьох випадках надання взаємної допомоги стає єдиним можливим шляхом отримання інформації, необхідної для розслідування шахрайських оборудок. Інформаційний обмін, що здійснюється шляхом надсилання запитів митної адміністрації України до відповідної митної адміністрації іноземної держави або надання інформації, дослідники зараховують до найбільш поширеної форми взаємної адміністративної допомоги в практиці митних органів України [17, 92].

Його значення важко переоцінити, адже за такої діяльності може бути зібрана і передана інформація щодо: місця товарів, транспортних засобів, фізичної або юридичної особи; а також місця, часу і причини контролю; маршруту і призначення; дані супроводжуваних осіб, підозрюваних або водіїв транспортних засобів; видів транспортних засобів; транзитних вантажів; обставин, за яких “розкрилися” товари, транспортні засоби, дії або особи. Отже, науковці роблять єдиний правиль-

ний висновок щодо особливостей поведінки з такою інформацією: якщо вона була зібрана в ході таємного розслідування, мають бути вжиті заходи, щоб таємність не зазнала небезпеки [18]. Питання поведінки з такою інформацією потребують конфіденційності, а процедура отримання (за умови, що така діяльність має залишитись поза сприйняттям підозрюваних осіб) – застосування оперативно-розшукових заходів, або негласних слідчих дій. Проблема надання вітчизняним митним органам права на здійснення оперативно-розшукових заходів уже 25 років є предметом наукових дискусій. Д. В. Приймаченко ще 13 років тому зазначав, що основним недоліком правового статусу митних органів України є невідповідність їх діяльності міжнародним стандартам, тому що митні органи України не мають права на здійснення оперативно-розшукової діяльності, яка є характерною функцією відповідних служб іноземних країн [19, 15].

У 2000 р. Л. В. Деркач окреслив проблему значного обмеження можливості участі українських митників у міжнародній співпраці у напрямі боротьби з наркобізнесом через те, що оперативні підрозділи митних та спеціальних служб інших країн далеко не завжди інформують Держмитслужбу про проведення багаточисельних міжнародних операцій щодо припинення контрабанди наркотиків. Це пов'язано з тим, що, за їх твердженням, митна служба України не має зафіксованого законодавством права на проведення оперативно-розшукової діяльності [20, 81].

Ще у 2010 р. К. В. Антонов і В. В. Варава також наполягали на тому, що право оперативно-розшукової діяльності необхідне митним органам не лише для протидії та запобігання проявам контрабанди, але й для результативної взаємодії з митними і правоохоронними органами інших держав [21, 153].

С. М. Перепьолкін і В. В. Горбоніс ще 6 років тому, розглядаючи вдосконалення взаємної адміністративної допомоги як пріоритетну передумову розвитку митної служби України, для розв'язання проблем діяльності митних органів з її надання насамперед вважали за необхідне дати підрозділам митних органів, які здійснюють заходи щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, право на оперативно-розшукову діяльність [17, 95].

Незважаючи на достатню однотайність висновків науковців та практиків митної справи, за 26 років незалежності в Україні митні органи так і не поповнили свій арсенал заходів протидії контрабанді оперативно-розшуковими діями. На нашу думку, дану проблематику слід розглядати у площині як правового, так і організаційного забезпечення.

Реформування системи державних органів України, що безпосередньо реалізують митну політику, та активні зміни норм матеріального і процесуального права у сфері протидії кримінальним правопорушенням суттєво переформатували правові засади роботи вітчизняних митниць у напрямі реалізації захисної функції.

Проте втрата вітчизняними митницями статусу суб'єкта кримінального судочинства (як органу дізнання) жодним чином не знизилася їх активності у сфері протидії злочинності: митниці системно проводять правоохоронну діяльність, залишаючись учасником кримінального провадження як заявник. Завдяки змінам законодавства, що відбулись у 2013 р., відколи до числа суб'єктів виконання доручень слідчого на проведення негласних слідчих дій (ст. 41 і ч. 6 ст. 246 КПК) було включено оперативні підрозділи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства,

практичні спеціалісти та науковці вкотре повернулись до дискусії про необхідність здійснення митними органами оперативно-розшукових заходів [22].

За період, що минув з 2013 р., у переліку підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, з'явилися оперативні підрозділи органів доходів і зборів – спеціальні підрозділи податкової міліції та оперативні підрозділи, котрі ведуть боротьбу з контрабандою [23, ст. 5]. Митні органи України зазнали певних організаційних та функціональних реформ, проте спеціалізовані підрозділи (оперативні в розумінні кримінального процесуального законодавства) створено так і не було. Не було внесено змін у Митний кодекс України, як і не видано підзаконні нормативні акти, які б визначили спеціальний порядок здійснення такого роду діяльності та коло посадових осіб митниці, уповноважених на її проведення.

Що стосується постійних змін назв, організаційної структури та функцій підрозділів митниць, які забезпечують протидію митним правопорушенням, слід зазначити їх доволі безсистемний характер, обумовлений швидше ситуативними рішеннями, ніж довгостроковою концепцією. Це ж стосується і центрального органу виконавчої влади, до повноважень якого належить реалізація державної митної політики: за чотири роки з грудня 2012 р. замість Державної митної служби України було утворено Міністерство доходів і зборів, яке у 2014 р. було реорганізовано в Державну фіскальну службу України. З 2015 р. головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, став Мінфін. В умовах такої активної трансформації, на жаль, складно розраховувати на вдосконалення понятійного апарату й узгодженість норм, у тому числі щодо оперативно-розшукового законодавства.

І якщо чотири роки тому конструкція ст. 5 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” ще була розмитою та неприйнятною до використання її митницями, то нині вона потребує змін ще й у зв’язку з ліквідацією підрозділів податкової міліції. Якщо врахувати аналогію формування оперативних підрозділів, уповноважених на проведення оперативно-розшукових заходів в інших правоохоронних органах, можна знайти спільні риси: це, як правило, невеликий структурний підрозділ із прямим підпорядкуванням керівникові або одному із заступників керівника органу, посадові особи якого працюють в умовах режимних обмежень та мають фактичне право на застосування спеціальних засобів і зброї. Проходження служби оперативними працівниками, як правило, відбувається на підставі різного роду статутів, вони саме “служать”, а не “працюють”, відповідно до Кодексу законів про працю та законодавства про державну службу, як посадові особи митниці.

Практично вже чотири роки залишається відкритим питання: посадові особи якої саме структурної одиниці уповноважені на проведення ОРД, оскільки наведених у Законі України “Про оперативно-розшукову діяльність” “підрозділів органів доходів і зборів, які ведуть боротьбу з контрабандою”, з одного боку, буквально не існує (з такою назвою), а з іншого – завдання боротьби з контрабандою стоїть практично перед усім особовим складом митниці. Зважаючи на пряму заборону проведення оперативно-розшукової діяльності іншими підрозділами органів, зазначених у ст. 5 ЗУ “Про оперативно-розшукову діяльність”, назва наділеного спе-

ціальними повноваженнями підрозділу обов'язково має узгоджуватися зі структурою митниці та враховувати функції й завдання, що виконуються окремими управліннями та самостійними відділами.

Виходячи з того, що на всіх митницях організація боротьби з контрабандою є основним напрямом діяльності Управління протидії митним правопорушенням, цілком логічним видається внесення змін в абзац 7 зазначеного Закону для того, щоб надати повноваження на здійснення оперативно-розшукових заходів оперативними підрозділами Департаменту ДФС та управлінь митниць, які забезпечують організацію протидії митним правопорушенням, та ввести такі оперативні відділи до складу управлінь.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Враховуючи наведене, зазначимо, що проведені в період з 2012 р. зміни митного та кримінально-процесуального законодавства формально дають підстави для здійснення оперативно-розшукових заходів і негласних слідчих дій посадовими особами митниць ДФС та іншими підрозділами органів доходів і зборів. Однак фактично ні організаційна структура, ні нормативно-правова база не створюють умови для практичної реалізації зазначених норм, хоча, як і в абсолютній більшості держав світу, захисна функція митних органів повинна мати в арсеналі механізмів її реалізації оперативно-розшукові заходи.

В умовах євроінтеграційних процесів міжнародне співробітництво з питань протидії митним правопорушенням набуває все більшого значення в діяльності митних органів України. Одним із важливих факторів підвищення ролі вітчизняних митних органів у такому співробітництві стане реальне посилення їх правоохоронної функції.

Список використаних джерел:

1. Кривонос М. А. Організація взаємодії митних органів щодо надання взаємної адміністративної допомоги з питань порушень митного законодавства / М. А. Кривонос // Вісник Академії митної служби України. Серія: "Право". – 2012. – № 1. – С. 25–29.
2. Прокопенко В. В. Місце міжнародного митного права у системі міжнародного права / В. В. Прокопенко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 57. – С. 375–380.
3. Контрабанда: засоби попередження та протидії: навчальний посібник / Б. В. Романюк, М. І. Камлик, В. В. Коваленко та ін.; за ред. Я. Ю. Кондратьєва, Б. В. Романюка. – К.: МІВВІЦ, 2001. – 118 с.
4. Гриненко І. М. Наркобізнес та національна безпека / Гриненко І. М. – К.: Сфера, 2002. – 211 с.
5. Економіко-правові аспекти розвитку транспортних систем: зб. наук. праць / гол. ред. Л. В. Багрій-Шахматов; Одеськ. нац. морськ. ун-т. – Одеса: Фенікс, 2003. – Вип. 5. – 216 с.
6. Ківалов С. В. Всесвітня митна організація: історія та сучасність / С. В. Ківалов // Митна справа. – 2009. – № 6 (66). – С. 3–9.
7. Кредісов А. І. Всесвітня митна організація як інститут управління митною справою на міжнародному рівні / А. І. Кредісов, І. Г. Бережнюк // Журнал європейської економіки. – 2009. – № 7. – С. 168–190.

8. Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз : дис. ... докт. наук з держ. упр. / В. В. Ченцов. – Д., 2013. – 454 с.
9. Борисов К. Г. Международное таможенное право : учеб. пособие / Борисов К. Г. – Изд. 2-е, доп. – М. : РУДН, 2001. – 616 с.
10. Міжнародна Конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур від 18.05.1973 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_643
11. Перепьолкін С. М. Міжнародно-правове забезпечення надання взаємної адміністративної допомоги з митних питань / С. М. Перепьолкін // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. – 2010. – № 1 (4). – С. 65–68.
12. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_926
13. Додін Є. В. Митна злочинність: поняття та структура / Є. В. Додін // Митна справа. – 2010. – № 3. – С. 17–29.
14. Кістанова Я. М. Адміністративно-правове співробітництво в сфері боротьби з митними правопорушеннями в ЄС : дис. ... канд. юрид. наук / Я. М. Кістанова. – К., 2015. – 228 с.
15. Дорош М. М. Розвиток співпраці митних органів України з митними органами держав – учасниць Європейського Союзу / М. М. Дорош // Вісник Нац. університету “Львівська політехніка”. Юридичні науки. – 2015. – № 813. – С. 23–27.
16. Митне законодавство зарубіжних країн / за ред. З. О. Буричка. – Тернопіль : Астон, 2002. – 616 с.
17. Перепьолкін С. М. Національно-правова регламентація взаємної адміністративної допомоги з митних питань / С. М. Перепьолкін, В. В. Горбонос // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. – 2011. – № 1. – С. 91–96.
18. Кришталь Д. О. Основи адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки України в контексті боротьби з організованою злочинністю / Д. О. Кришталь // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2008. – № 19. – С. 264–272.
19. Приймаченко Д. В. Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки та поняття / Д. В. Приймаченко // Митна справа. – 2004. – № 6. – С. 14–18.
20. Деркач Л. В. Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра / Деркач Л. В. – К. : Книга, 2000. – 544 с.
21. Антонов К. В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства / К. В. Антонов, В. В. Варава // Вісник Академії митної служби України. – 2010. – № 1 (4). – С. 152–157.
22. Кримінально-процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 // Голос України. – 2012. – № 90–91.
23. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 22. – Ст. 303.

М. В. Калантай, суддя господарського суду
Харківської області

ОСКАРЖЕННЯ ЯК ПЕРЕДУМОВА МИТНОГО СПОРУ

Проаналізовано право подавати скаргу, а також процедуру адміністративного оскарження незаконних рішень, дій, бездіяльності митних органів та їхніх посадових осіб. Розглянуто питання належного відповідача за скаргою, доцільності конкретизації в Митному кодексі України права подавати скаргу. Піддано критиці однорівневу систему адміністративного оскарження в Державну фіскальну службу України.

Ключові слова: митний спір; оскарження; право; рішення; дія (бездіяльність).

The right to file a complaint, as well as the procedure for administrative appeal of illegal decisions, actions, inactivity of customs authorities and their officials, has been analyzed. Considered the question of the proper defendant on the complaint, the expediency of specifying in the Customs Code of Ukraine the right to file a complaint. The administrative appeal procedure has been investigated in terms of the prospect of a revision of Article 25 of the Customs Code of Ukraine. The one-level administrative appeal system to the State Fiscal Service of Ukraine has been criticized. At the same time, the article states that it is unacceptable to simplify the idea of the process of debussing the process of administrative appeal of decisions, actions, inactivity of the customs authority. A false approach is adopted in which the elimination of customs as legal entities of public law is explained by the authors of the pseudoreform of the fiscal service, among other things, by "simplifying the appeals procedure" through the "reduction of administrative appeals".

Key words: customs dispute; appeal; right; decision; action (inaction).

Постановка проблеми. Поширена думка, що адміністративно-правовий спір, у тому числі й митний, є таким у випадку, коли один із учасників – суб'єкт владних повноважень, зокрема митний орган, і полягає він в оскарженні ухвалених таким суб'єктом правового акту індивідуальної дії, а також його дій (бездіяльності), вчинюваних у зв'язку з виконанням державно-владних повноважень. Утім, власне *факт оскарження* засвідчує реалізацію особою належного їй конституційного права й не завжди спричиняє юридичні наслідки, характерні для спірного правовідношення.

З іншого боку, однією з теоретико-правових проблем власне митно-правового спору є нечіткість нормативно-правової регламентації *процедури оскарження* незаконної, на думку скаржника, діяльності (бездіяльності) митного органу: ідеться про найменування суб'єкта державно-владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльності яких можуть бути оскаржені, про потребу гармонізації правових приписів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності податкових і митних органів тощо.

© М. В. Калантай, 2017

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У дисертаційному дослідженні “Адміністративне оскарження як гарантія прав громадян у сфері виконавчої влади” М. І. Белікова [1] з’ясовує місце адміністративного оскарження в системі гарантій прав громадян, дає характеристику скарги як основного елемента адміністративного оскарження, встановлює підстави та предмет адміністративного оскарження, розглядає провадження за скаргами громадян як вид адміністративно-юрисдикційних проваджень, у зв’язку з чим виокремлює принципи й стадії цих проваджень, а також пропонує класифікацію проваджень за скаргами громадян.

У монографічній праці Д. В. Лученка “Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти” [2] досліджено механізм оскарження як спосіб захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб’єктами публічно-владних повноважень, розглянуто питання зародження й розвитку ідеї оскарження актів публічної влади у класичних джерелах і сучасній літературі, проаналізовано суб’єктивно-правовий, об’єктивно-правовий, діяльнісний і функціональний аспекти механізму оскарження, охарактеризовано європейські стандарти оскарження, висвітлено досвід реформування й розвитку законодавства про судове й адміністративне оскарження в пострадянських країнах, визначено напрями вдосконалення законодавства і судової практики у досліджуваній сфері.

Поява останнім часом розвідок, присвячених адміністративному оскарженню, дає надію на формування необхідної теоретичної основи для вдосконалення відповідного законодавства. Дослідження окремих різновидів адміністративно-правових спорів, митних зокрема, мають доповнювати, конкретизувати пропозиції щодо виконання в цілому непростого завдання гарантування прав особи у відносинах з органами публічної адміністрації.

Мета статті – доповнити, конкретизувати пропозиції щодо гарантування права на оскарження – одного з ключових прав особи у відносинах з органами публічної адміністрації, а саме з митним органом.

Виклад основного матеріалу. Як слушно зауважує Б. А. Кормич, ефективність оскарження адміністративних актів, дій або бездіяльності суб’єктів владних повноважень є одним із ключових маркерів, що характеризує стан взаємовідносин між громадянами та публічною владою. Причому це стосується як оскарження в цілому, так і судового контролю над публічною владою, зокрема [3, 1]. Відповідно до ч. 1 ст. 55 Конституції України, права і свободи людини і громадянина захищаються судом та, згідно із ч. 2 цієї ж статті, кожному гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Чи зазначене право на оскарження універсальне, чи має якісь винятки? Оскаржувати в суді особа має право лише певні категорії рішень, дій чи бездіяльності? Правову позицію щодо цього свого часу висловив Конституційний Суд України в рішенні від 14.12.2011 р. № 19-рп/2011 [4]: “В аспекті конституційного звернення положення ч. 2 ст. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що конституційне право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному. Реалізація цього права забезпечується у відповідному виді судочинства і в порядку, визначеному процесуальним законом”.

Митний кодекс України (далі – МК) не є процесуальним законом у традиційному розумінні, проте містить гл. 4 “Оскарження рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників і відповідальність за них”. Також питання оскарження рішень митного органу врегульовано, зокрема, Податковим кодексом України (далі – ПК), в якому ст. 14.1.7 визначено поняття “оскарження рішень контролюючих органів” як оскарження платником податку податкового повідомлення – рішення про визначення сум грошового зобов’язання платника податків або будь-якого рішення контролюючого органу в порядку і строки, встановлені цим Кодексом за процедурами адміністративного оскарження, або в судовому порядку [5].

Чи необхідно вказану норму поширювати на рішення, які ухвалює митний орган? Або, інакше кажучи, чи є орган доходів і зборів (п. 34-1 ст. 4 МК зараховує до них Державну фіскальну службу України (далі – ДФС), митниці й митні пости) контролюючим органом у сенсі ПК? Встановити це важливо з тих міркувань, що процедура адміністративного оскарження ПК є де в чому відмінною від процедури адміністративного оскарження МКУ, на чому справедливо наголошують учені-правники. Так, В. В. Тильчик [6, 165–166] пропонує уніфікувати нормативно-правове регулювання в обох кодифікованих актах і процедури досудового врегулювання податкових та митних спорів, і порядку оскарження рішень, дій (бездіяльності), що, на його погляд, дасть змогу “виділити форми захисту (досудову та судову), визначити їхні особливості в податковій та митній сферах щодо скасування незаконних рішень, дій (бездіяльності) посадових осіб Державної фіскальної служби України” [6, 166]. Приводом для глибшого вивчення зазначеної тематики слугував проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) від 02.06.2016 р. № 1401-VIII [7], яким, зокрема, запропоновано доповнити ст. 124 Основного Закону й упровадити конституційну норму щодо можливості на рівні закону України визначати “обов’язковий досудовий порядок урегулювання спору”.

Зауважимо, відповідь на сформульоване вище питання міститься в тексті ПК (ч. 1 ст. 41): “Контролюючим органом є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову, державну митну політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, законодавства з питань сплати єдиного внеску та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючий орган (далі – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову та митну політику), його територіальні органи”.

Чи є органи доходів і зборів, а саме митниця й митний пост, територіальними органамиДФС України? На наш погляд, так, бо територіальний принцип є одним із ключових у легальних визначеннях понять митниці й митного поста: 1) *митниця* (ст. 546 МК) є митним органом, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів, тобто на “центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, митниці та митні пости” (п. 34-1 ст. 4 МК); 2) *митний пост* (ч. 1 ст. 547 МК) – орган доходів і зборів, який входить до складу митниці як відокремлений

структурний підрозділ і в зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів.

Згідно з п. 38 Закону України від 04.07.2013 р. № 404-VII [8] у ПК пропонувалося “слова” в органі державної податкової служби” в усіх відмінках і числах замінити словами “у контролюючому органі” у відповідному відмінку і числі, а слова “орган державної податкової служби, митний орган”, “орган державної податкової служби”, “орган податкової служби”, “податковий орган”, “державна податкова служба”, “митний орган” в усіх відмінках і числах – словами “контролюючий орган” у відповідному відмінку і числі”.

Слід зауважити, що ст. 41 ПК має назву “Контролюючі органи та органи стягнення”, це засвідчує розмежування митних і податкових органів ДФС України за функціональною ознакою. Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 41 ПК, повноваження і функції контролюючих органів визначаються цим Кодексом, МК та законами України. Розмежування повноважень і функціональних обов’язків контролюючих органів визначається законодавством України.

Інше питання, що постає на порядку денному, – розуміння власне *терміна “оскарження”*. Чи є оскарженням подання до суду або митного органу скарги, яка за формальними ознаками підпадає під документ, вимоги до якого передбачено ст. 26 МК? Адже, як випливає зі змісту п. 5 ч. 7 ст. 346 МК “Підстави та порядок проведення органами доходів і зборів документальних виїзних перевірок”, оскарженням є “...подання підприємством в установленому порядку органу доходів і зборів заперечення до акта такої перевірки, в якій вимагається повний або частковий перегляд результатів відповідної перевірки чи скасування прийнятого за її результатами податкового повідомлення-рішення і зазначаються обставини, які не були досліджені під час перевірки та об’єктивний розгляд яких неможливий без проведення перевірки”.

Аналіз даних Єдиного державного реєстру судових рішень дає змогу зробити висновок, що саме *ст. 24 МК “Право на оскарження”* найчастіше згадується з-поміж інших норм гл. 4.

Відповідно до ч. 1 ст. 24 МК, кожна особа має право оскаржити а) рішення, б) дії або в) бездіяльність органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників, якщо вважає, що цими рішеннями, діями або бездіяльністю порушено її права, свободи чи інтереси.

МК України містить правові норми, які *конкретизують* передбачене гл. 4 *право на оскарження*. Нижченаведений перелік не вичерпує всіх можливих практичних ситуацій, тож додаткової аргументації потребує сам підхід законодавця, який вважав за доцільне додатково конкретизувати право на оскарження.

1. Відповідно до ч. 6. ст. 21 консультація з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи може бути оскаржена до органу вищого рівня в порядку, визначеному гл. 4 МК, або до суду як правовий акт індивідуальної дії, якщо вона, на думку зацікавленої особи, суперечить нормам відповідного акта законодавства. Визнання судом такої консультації недійсною є підставою для надання нової консультації з урахуванням висновків суду.

2. Декларант або уповноважена ним особа, які заявляють митну вартість товару, згідно з п. 3 ч. 4 ст. 52 МК, мають право: ...оскаржувати у порядку, визначеному гл. 4 МК, рішення органу доходів і зборів щодо коригування митної вартості

оцінюваних товарів та бездіяльність органу доходів і зборів щодо неприйняття протягом строків, установлених ст. 255 МК для завершення митного оформлення, рішення про визнання митної вартості оцінюваних товарів.

3. Рішення органів доходів і зборів щодо класифікації товарів для митних цілей обов'язкові. Такі рішення оприлюднюються у встановленому законодавством порядку. У разі незгоди з рішенням органу доходів і зборів щодо класифікації товару декларант або уповноважена ним особа, як впливає з ч. 7 ст. 69 МК, має право оскаржити це рішення до органу вищого рівня відповідно до гл. 4 МК або до суду.

4. Рішення про відмову в митному оформленні приймається в межах строку, відведеного ст. 255 МК для завершення митного оформлення. Згідно із ч. 3 ст. 256 МК, неприйняття такого рішення протягом зазначеного строку є бездіяльністю, яка може бути оскаржена в порядку, встановленому гл. 4 МК.

5. Згідно з ч. 4 ст. 264 “Прийняття митної декларації”, орган доходів і зборів зобов'язаний надати декларанту або уповноваженій ним особі можливість самостійного фіксування в електронній системі митного оформлення факту й часу подачі органу доходів і зборів митної декларації або документа, який відповідно до законодавства її замінює, та документів, необхідних для митного оформлення, на паперовому носії, а в разі електронного декларування – можливість одержання від органу доходів і зборів повідомлення про дату й час отримання цим органом електронної митної декларації або документа, що відповідно до законодавства її замінює. Ненадання органом доходів і зборів такої можливості є бездіяльністю, яка може бути оскаржена відповідно до гл. 4 МК.

6. Громадянин, стосовно якого здійснюється особистий огляд, має, згідно з п. 8 ч. 4 ст. 340 МК, право “...оскаржувати рішення, дії органу доходів і зборів щодо проведення такого огляду”.

7. Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 350 МК, посадові особи підприємства, що перевіряється, мають право “...оскаржувати рішення, прийняте органом доходів і зборів за результатами перевірки”.

8. Доводи про незгоду з рішеннями органу доходів і зборів щодо правильності визначення заявлених у митних деклараціях кодів товарів згідно з УКТ ЗЕД, їхньої митної вартості та країни походження, підстав для звільнення від оподаткування викладаються підприємством під час апеляційного оскарження податкових повідомлень-рішень про визначення суми грошового зобов'язання, винесених за результатами документальної перевірки, у порядку, передбаченому ст. 56 ПК (ч. 15 ст. 354 МК).

9. Контрольні проби (зразки), а також залишки досліджених проб і пошкоджені під час проведення досліджень (аналізів, експертиз) зразки зберігаються у спеціалізованому органі з питань експертизи та досліджень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику (його відокремленому підрозділі) протягом 60 днів з дня їх надходження. Протягом цього строку декларант або уповноважена ним особа має право оскаржити рішення органу доходів і зборів, прийняте на підставі результатів проведеного дослідження (аналізу, експертизи), в установленому МК порядку (ч. 14 ст. 357).

10. Відповідно до ч. 3 ст. 410 МК, може бути оскаржене рішення про відмову у наданні дозволу на: 1) митну брокерську діяльність; 2) відкриття та експлуатацію магазину безмитної торгівлі; 3) відкриття та експлуатацію митного складу; 4) відкриття

та експлуатацію вільної митної зони комерційного або сервісного типу; 5) відкриття та експлуатацію складу тимчасового зберігання; 6) відкриття та експлуатацію вантажного митного комплексу.

11. Згідно із ч. 6. ст. 412 МК, оскарження наказу про зупинення дії чи про анулювання дозволу на відкриття й експлуатацію митного складу, складу тимчасового зберігання, вантажного митного комплексу, митно-брокерську діяльність тощо здійснюється у порядку, встановленому законом (саме на такий різновид нормативно-правових актів вказав законодавець. – прим. М. К.).

12. Оскаржувати постанови в справах про порушення митних правил (гл. 72 МК), дії посадової особи органу доходів і зборів, яка проводила опитування в такій справі (п. 9 ч. 3 ст. 504 МК), тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів та документів, зазначених у ч. 1 ст. 511 МК (ч. 1 ст. 512 МК) (останнє – в порядку, встановленому не лише гл. 4 МК, але й іншими (?! – прим. МК) законами України).

Є в основному митному законі норма, яка прямо заперечує право оскаржувати: відповідно до ч. 7 ст. 521 МК, мирова угода у справі про порушення митних правил оскарженню не підлягає.

Якщо ставити за мету визначення механізму та способів захисту прав учасників митних правовідносин, то треба виокремлювати такі види діяльності митних органів, під час здійснення яких відбувається реалізація покладених на них функцій: нормотворча, фіскальна, діяльність у сфері митної справи, правоохоронна, діяльність з надання державних послуг (у тому числі дозвільна та інформаційно-консультаційна), діяльність щодо розгляду скарг на рішення, дії (бездіяльність) підпорядкованих митних органів та їхніх посадових осіб [9, 8]. Причому оскарження рішень і дій митного органу, прийнятих або вчинених під час здійснення кожного виду діяльності, має свою специфіку, яка попри позірну подібність у процедурних питаннях оскарження визначається для кожного виду діяльності своїми підставами виникнення спору, виявленням рішень і дій, які підлягають оскарженню (об'єкта оскарження), встановленням прав, свобод і законних інтересів, які порушені оскаржуваними діями й рішеннями; як наслідок, усі зазначені фактори разом із конкретним видом діяльності митного органу впливають на правовий режим захисту порушених прав і визначають *процедуру оскарження* [9, 16].

Однією з теоретико-правових проблем власне митно-правового спору є також нечіткість нормативно-правової регламентації *процедури оскарження* незаконної, на думку скаржника, діяльності (бездіяльності) митного органу. Про порядок оскарження, скажімо, рішення про відмову в митному оформленні, особа інформується шляхом внесення відповідної інформації в сам текст такого рішення (ч. 2 ст. 256 МК України), у якому, крім того, мають бути зазначені причини відмови та наведені вичерпні роз'яснення вимог, виконання яких забезпечує можливість митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення. Проте це радше виняток з правила, ніж усталений стандарт.

МК України у гл. 4 регламентує відносини, що виникають у разі оскарження рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників і відповідальність за них. Порядок такого оскарження “до посадових осіб та органів вищого рівня” (ст. 25 зазначеної глави) автори законопроекту № 2177а від 30.06.2015 р. [10] з метою, зокрема, забезпечення реалізації рекомен-

дацій Міжнародного валютного фонду (МВФ) щодо вдосконалення роботи органів ДФС України запропонували змінити шляхом викладення ст. 25 в іншій редакції. Ключова новела полягає в запровадженні права оскаржувати не лише рішення, дії чи бездіяльність посадовців органів доходів і зборів, але й територіальних органів ДФС України. Тобто пропонується привести у відповідність назву статті та її зміст.

Зауважимо, що, згідно з п. 15 Звіту МВФ з технічної допомоги щодо реформування ДФС (лютий, 2016 р.), для поновлення довіри з боку бізнесу ДФС має запровадити “справедливу та ефективну систему внутрішнього оскарження”, адже, як стверджують автори звіту, “скаржники від бізнесу зрідка виграють скарги за адміністративною процедурою оскарження нарахувань податкових зобов’язань, але водночас перемагають у 50 % справ у судовому розгляді”. Ефективна щодо витрат і справедлива система адміністративного оскарження, зазначена в документі, може бути побудована в разі створення у структурі ДФС “централізованого внутрішнього незалежного підрозділу оскарження, який підпорядковуватиметься безпосередньо Голові ДФС” [11].

Запровадження однорівневої системи адміністративного оскарження в ДФС України покликано, на думку авторів звіту: а) зменшити період фактичного часу на оскарження за адміністративною процедурою; б) покращити розгляд таких скарг завдяки комплектуванню централізованого підрозділу ДФС кваліфікованими фахівцями з областей. Очікувалося, що такий підхід сприятиме скороченню часового періоду для проходження адміністративного оскарження на 80–90 днів [11].

На наш погляд, таке рішення в разі його ухвалення, навпаки, призвело до зволікання щодо розгляду скарг, адже, як засвідчує практика, “централізований підрозділ ДФС” нараховував би мінімальну кількість штатних одиниць, що стало б причиною надмірного навантаження на посадових осіб незалежно від їхньої кваліфікації, а перенесення в столицю держави центру прийняття рішень зі скарг унеможливило б особисту участь скаржників у процесі розгляду скарг по суті. Перебільшеними видаються очікування від перепідпорядкування безпосередньо Голові ДФС органу розгляду скарг, адже й тепер задоволення вимог скаржника посадовою особою департаменту ДФС ймовірніше виняток, аніж усталена практика.

Неприпустимим, на наш погляд, є спрощення уявлення щодо процесу де бюрократизації процедури оскарження. Саме таким прикладом є обґрунтування мети ліквідації митниць як окремих юридичних осіб публічного права. Серед іншого, “спрощення процедури оскарження” через “зменшення строків адміністративного оскарження”, що, на думку, скажімо, авторів повернутого на доопрацювання законопроекту “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо мінімізації впливу на адміністрування надходжень до бюджету” від 22.04.2016 р. № 4516, начебто сприятиме “скорішому надходженню податків та зборів до бюджету, забезпечення рівності всіх категорій платників податків при оскарженні рішень органів ДФС” [12].

Забезпечення прозорості процесу адміністративного оскарження, вдосконалення його процедури – завдання, що мають виконуватися в процесі реформування ДФС. Це прямо впливає із Плану дій із реформування митниці, один із блоків якого дістав назву “Законодавство”. Так, удосконалювати процедуру адміністративного оскарження рішень (дій, бездіяльності? – *прим. М. К.*) митного органу запропоновано шляхом “розробки та внесення змін до МК України, інших норма-

тивно-правових актів, які встановлюють порядок і строки оскарження, права та обов'язки осіб, відповідальність посадових осіб за недотримання процедури оскарження та відповідальність осіб, які прийняли неправомірне рішення чи допустили бездіяльність". Очікувати виконання запланованого, очевидно, доведеться вже в поточному році, а не в заявленому 4-му кварталі 2017 р. Як і "запровадження інституту медіації при вирішенні спорів" (п. 7) [13].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів становить важливий етап у перебігу виникнення спірного митного правовідношення. Теоретико-правовою проблемою власне митно-правового спору є нечіткість нормативно-правової регламентації і права на таке оскарження та відповідної процедури оскарження. Для гарантування права на оскарження – одного з ключових прав особи у відносинах з органами публічної адміністрації, а саме з митним органом – пропонується відмовитись від ідеї однорівневої системи адміністративного оскарження.

Перспективні розвідки щодо цього в подальшому – критичний аналіз практики застосування статей гл. 4 МК України, що, зокрема, встановлюють: вимоги до форми та змісту скарг, строки їх подання, порядок і строки їх розгляду, особливої задоволення скарг на рішення, дії або бездіяльність органів доходів і зборів або їх посадових осіб, процедуру перевірки законності та обґрунтованості рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів або їх посадових осіб у порядку контролю (за даними з ЄДРСР, саме ця норма згадується лише одного разу [14]; при тому, що "суд в повній мірі повинен перевірити, наскільки правомірними є дії обох учасників правовідносини – адміністративного органу і громадянина" [15, 33]), порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів або їх посадових осіб у судовому порядку, а також питання притягнення до юридичної відповідальності органів доходів і зборів та їхніх посадових осіб.

Список використаних джерел:

1. Белікова М. І. Адміністративне оскарження як гарантія прав громадян у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / М. І. Белікова. – Запоріжжя, 2015. – 22 с.
2. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія / Д. В. Лученко. – Х. : Право, 2017. – 440 с.
3. Кормич Б. А. Відгук на дисертаційне дослідження Лученка Д. В. на тему "Інститут оскарження в адміністративному праві", подане на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право [Електронний ресурс]. – Х., 2018. – 11 с. – Режим доступу : <http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Luchenko/vidguk2.pdf>
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича (...) (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14.12.2011 р. 19-рп/2011 р. // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 1. – С. 84.

5. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Ст. 3248.

6. Тильчик В. В. Нормативно-правове регулювання процедури досудового вирішення публічно-правових спорів у сфері реалізації податкової та митної політики: проблеми уніфікації / В. В. Тильчик // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Юридичні науки. – 2016. – № 845. – С. 161–166.

7. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) [Електронний ресурс]: Закон України законопроект від 02.06.2016 р. №1401-VIII. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

8. Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв’язку з проведенням адміністративної реформи : Закон України від 04.07.2013 р. № 404-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 20–21. – Ст. 710.

9. Горбунов С. С. Правовой институт оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации: материальный и процессуальный аспекты : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / С. С. Горбунов. – Екатеринбург, 2012. – 27 с.

10. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби [Електронний ресурс] : проект Закону України від 30.06.2015 р. № 2177а. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55747

11. Томас Сторі, Енкіко Аав, Уільям Крендел, Джон Кротті, Девід Хартнет. Україна. Звіт з технічної допомоги: реформування ДФС [Електронний ресурс] : доповідь МВФ по країні № 16/48. – Вашингтон, 2016. – 72 с. – Режим доступу : <https://www.imf.org/external/lang/ukrainian/pubs/ft/scr/2016/cr1648u.pdf>

12. Аналіз впливу регуляторного акта до проекту Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо мінімізації впливу на адміністрування надходжень до бюджету” від 22.04.2016 р. № 4516 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sfs.gov.ua/data/normativ/000/001/63766/Anal_z_regulyatornogo_vplivu_PK.doc

13. Проект Плану дій з реформування митниці (Напрямок 1 – “Законодавство”) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/01%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE.pdf>

14. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва по справі за позовом ТОВ “Нікея-ЛТД” Київської міжрегіональної митниці Міндоходів від 26.08.2014 р. № 826/7977/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40422978>

15. Боннер А. Т. Избранные труды : в 7 т. – Т. VI. Проблемы административной юстиции, особого производства, гражданского и медицинского права. Юридическая публицистика / Боннер А. Т. – М. : Проспект, 2017. – 511 с.

УДК 342.7+681.3

П. В. Макушев, доктор юридических наук,
декан юридического факультета
Днепропетровского гуманитарного университета

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЕ УКРАИНЫ

Исследуются правовые нормы, регулирующие порядок использования персональных данных работников таможенной службы и лиц, пользующихся услугами таможни в процессе реализации таможенного дела в Украине.

Ключевые слова: персональные данные; таможенная служба; информация с ограниченным доступом.

Досліджено правові норми, що регулюють порядок використання персональних даних працівників митної служби та осіб, які користуються послугами митниці в процесі реалізації митної справи в Україні.

Ключові слова: персональні дані; митна служба; інформація з обмеженим доступом.

We study the legal rules that govern the use of personal information to customs officials and individuals who use the services of customs in the customs business in Ukraine.

The main regulatory legal acts defining the procedure for the use of personal data in the customs service of Ukraine, the main current rules for ensuring the protection of such information, the problems of the legal regulation of information relations in customs at the request of personal data and the prospects for improving legislation in order to improve the implementation of the provisions of the legislation on the protection of personal data. Legal norms and theories that determine the content and legal regime of personal data in the process of implementing information relations to which the customs service of Ukraine is a party are also considered.

Key words: personal information; customs; undisclosed information.

Постановка проблемы. Современная система органов государственного управления в Украине переживает очередной этап перестройки, одним из весомых результатов которого является объединение налоговой и таможенной служб в рамках одного министерства – Министерства доходов и сборов (Миндоходов). Одной из главных задач этого министерства является обеспечение формирования и реализация единой государственной налоговой и таможенной политики в части администрирования налогов и сборов, таможенных платежей, борьба с правонарушениями в этих сферах [1]. Особое внимание эксперты в области налогообложения и таможенной деятельности уделяют информационной составляющей процесса объединения этих служб. По их мнению, объединение налоговой и таможенной служб в

© П. В. Макушев, 2017

рамках одного министерства повысит эффективность наполнения бюджета за счет создания единой информационной базы, что существенно облегчит и ускорит процесс обмена информацией. Теоретики и практики сходятся во мнении, что улучшение обмена информацией, в частности мониторинга и контроля внешнеэкономических операций субъектов хозяйственной деятельности, положительно скажется на повышении качества проверок и в конечном итоге должно привести к увеличению поступлений в бюджет [2]. Большие задачи ставятся перед системой информационного обеспечения Миндоходов, однако быстрая смена законодательства и ускоренное объединение таможенной и налоговой служб создают условия, при которых представители власти уделяют недостаточно внимания отдельным вопросам информационного обеспечения этой отрасли. Одним из таких проблемных аспектов является обеспечение защиты персональных данных в таможенной службе Украины.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросы относительно особенностей правового регулирования использования персональных данных в таможенной службе Украины отражены в источниках [1–23].

Цель статьи – определить нормативно-правовые акты, устанавливающие порядок использования персональных данных в таможенной службе Украины, основные действующие правила обеспечения защиты такой информации, проблемы правового регулирования информационных отношений в таможене при обращении персональных данных и перспективы совершенствования законодательства с целью повышения эффективности реализации положений законодательства о защите персональных данных. Предметом рассмотрения этого научного исследования являются правовые нормы и теории, определяющие содержание и правовой режим персональных данных в процессе реализации информационных отношений, участником которых является таможенная служба Украины.

Изложение основного материала. В соответствии со ст. 2 Закона Украины “О защите персональных данных” [3], персональные данные определяются как сведения или совокупность сведений о физическом лице, которое идентифицировано или может быть конкретно идентифицировано. Законодатель закрепляет идентичность двух понятий “персональные данные” в Законе Украины “О защите персональных данных” и “информация о физическом лице” в Законе Украины “Об информации” [4]. Во 2 абз. ст. 11 Закона Украины “Об информации” косвенно отмечено, что персональные данные могут быть как конфиденциальные, так и иметь открытый характер, то есть не быть информацией с ограниченным доступом. В ч. 2 ст. 5 Закона Украины “О защите персональных данных” указано, что персональные данные, кроме обезличенных персональных данных, по режиму доступа являются информацией с ограниченным доступом. Поскольку органы государственной власти, выполняя свои функции, обязаны накапливать персональные данные, по которым необходимо идентифицировать всех, с кем они вступают в трудовые, административные, хозяйственные и другие виды отношений, то в разы увеличивается объем конфиденциального делопроизводства.

Анализируя перечень сведений, составляющих персональные данные, мы выяснили, что в Законе Украины “О защите персональных данных” четко не указано содержание сведений, составляющих персональные данные. Однако Законом Украины “Об информации” к конфиденциальной информации о физическом лице отнесены данные о его национальности, образовании, семейном положении, религиозных убеж-

дениях, состоянии здоровья, а также адрес, дата и место рождения [4]. Конституционный Суд Украины решением от 30 октября 1997 г. № 5-зп отнес к конфиденциальной информации о физическом лице еще и сведения о его имущественном положении и другие персональные данные [5], а решением от 20 января 2012 г. № 2-рп/2012, давая официальное толкование ч. 1–2 ст. 32 Конституции Украины, пояснил, что в информацию о личной и семейной жизни лица (персональные данные) входят сведения о национальности, образовании, семейном положении, религиозных убеждениях, состоянии здоровья и т. д. [6]. Таким образом, по мнению Конституционного Суда Украины перечень данных о лице, которые признаются конфиденциальной информацией, не является исчерпывающим. Значительный объем информации относится к персональным данным и рекомендациями Минздрава от 04.05.2012 г. № 11-02-09/10-63 [7]. Эта ситуация свидетельствует о необходимости создания большого количества баз данных по всем направлениям деятельности органов государственной исполнительной власти, в том числе органов таможенной службы Украины, как на сотрудников этих учреждений, так и на граждан, которые обращаются к ним за помощью.

Понимание законодателем необходимости принятия такого количества документов, представленных картотеками, журналами учета, договорами о неразглашении, разрешениями на использование и т. д., которые значительно замедляют выполнение государственными органами их непосредственных обязанностей, привело к облегчению административных процедур, связанных с регистрацией баз данных. Законом Украины “О внесении изменений в Закон Украины “О защите персональных данных” от 20.11.2012 № 5491-VI работодатели освобождены от обязанности регистрировать такие базы персональных данных, как “Сотрудники”, то есть ведение которых связано с обеспечением и реализацией трудовых отношений [8]. Таким образом, таможенные органы уже не обязаны регистрировать базы данных своих сотрудников, однако должны соблюдать основные требования Закона Украины “О защите персональных данных” относительно персональных данных их работников, учитывая нормы трудового законодательства и нормативно-правовых актов, регулирующих порядок прохождения службы в таможенных органах. Так, Порядок присвоения специальных званий таможенной службы Украины определяет, что для получения звания действительного государственного советника таможенной службы необходимо предоставить в службу биографическую справку, копию документа о назначении на должность, копию акта о присвоении предварительного специального звания таможенной службы, копию первой страницы и страницы трудовой книжки с записью о присвоении предварительного специального звания таможенной службы [9]. Указанные сведения являются непосредственно персональными данными, однако сам нормативно-правовой документ не содержит основных правил использования этих персонифицированных сведений, поэтому, на наш взгляд, необходимо поместить в текст этого акта требование к сотрудникам таможенной службы соблюдать правила использования персональных данных в соответствии с Законом Украины “О защите персональных данных”. Другой документ, который регламентирует трудовые отношения таможенных служащих, а именно Положение “О порядке и условиях прохождения службы в таможенных органах Украины” [10], определяет, что основным документом для измерения стажа работы является трудовая книжка, а также справки, военный билет, выписки из приказов, личные счета и ведомости о выдаче заработной платы, другие документы, содержащие данные

о месте и стаже работы [10]. Эти документы содержат персональные данные служащего таможни, и их использование должно осуществляться в соответствии с законодательством о защите персональных данных. Поэтому, мы убеждены, что одним из необходимых изменений в этих нормативно-правовых актах, регламентирующих порядок прохождения службы в таможенных органах, является необходимость дополнения их основными правилами использования и защиты персональных данных работников таможенной службы при внутриорганизационных отношениях.

Представителями власти были услышаны ученые, предлагавшие облегчить процедуры использования персональных данных за счет исключения из круга влияния Закона Украины “О защите персональных данных” персональных данных наемных работников, поскольку, по мнению И. Б. Усенко, эта часть отношений хорошо урегулирована трудовым законодательством. Регистрации, предлагает исследователь, подвергать только базы данных, которые направлены, так сказать, наружу и касаются людей, которые не имеют непосредственных отношений с владельцем базы данных [11]. Следовательно, остается открытым вопрос о порядке регистрации и использования баз данных лиц, обращающихся к таможенной службе в процессе выполнения возложенных на нее функций.

Спектр информационных отношений при реализации таможенного дела является значительным, поскольку он связан с регулированием процессов перемещения товаров через таможенную границу Украины, их таможенным контролем и таможенным оформлением, применением механизмов тарифного и нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности, взиманием таможенных платежей, ведением таможенной статистики, обменом таможенной информацией, ведением Украинской классификации товаров внешнеэкономической деятельности, осуществлением государственного контроля непищевой продукции при ее ввозе на таможенную территорию Украины, предотвращением и противодействием контрабанде, борьбой с нарушениями таможенных правил, организацией и деятельностью таможенных органов и другими мероприятиями, направленными на реализацию государственной политики в сфере государственного таможенного дела [12]. При выполнении системой таможенных органов возложенных на нее обязанностей возникает большое поле информации о лицах, событиях, предметах и т. д., сведения о которых часто являются информацией с ограниченным доступом. Например, лица, перемещающие вещи через таможенную границу, должны передавать таможене сведения, составляющие коммерческую или банковскую тайны, а также экономические сведения, характеризующие предмет, экспортируемый или импортируемый для его же оценки при уплате таможенных пошлин. При пересечении таможенной границы физическими лицами в распоряжение таможенных органов попадают их персональные данные, которые дублируются в значительном количестве информационными системами и становятся доступными для большого количества работников таможен, а также и других партнерских служб.

Для осуществления своих полномочий Государственной таможенной службе Украины законом предоставлено право на обработку персональных данных физических лиц, которая происходит в процессе обработки таможенных деклараций. Согласно ч. 5–7 и п. 2 ч. 8 ст. 257 Таможенного кодекса Украины (далее – ТКУ), формат таможенных деклараций, подаваемых как электронные документы, базируется на

международных стандартах электронного обмена данными, условия и порядок декларирования, перечень сведений, необходимых для осуществления таможенного контроля и таможенного оформления, определяются ТКУ. Положение о таможенных декларациях и формы этих деклараций утверждаются Кабинетом Министров Украины, а порядок заполнения таких деклараций и других документов, применяемых при таможенном оформлении товаров, транспортных средств коммерческого назначения, – центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сфере финансов. Форма таможенной декларации на бланке единого административного документа МД-2 утверждена Постановлением Кабинета Министров Украины от 21.05.2012 г. № 450 [13]. Порядок заполнения таможенных деклараций на бланке единого административного документа утвержден приказом Министерства финансов Украины от 30.05.2012 г. № 651 [14]. Согласно этим документам, перечень сведений, подлежащих внесению в таможенные декларации, ограничивается только теми сведениями, которые необходимы для целей взимания таможенных платежей, формирования таможенной статистики, а также для обеспечения соблюдения требований ТКУ и других законодательных актов. Таможенное оформление товаров, транспортных средств коммерческого назначения осуществляется таможенными органами на основании таможенной декларации, в которой декларантом в зависимости от таможенных формальностей, установленных ТКУ для таможенных режимов, и заявленной цели перемещения вносятся, в частности следующие сведения, в том числе в виде кодов: сведения о декларанте, уполномоченном лице, что составило декларацию, отправителе, получателе, перевозчике товаров. Правила заполнения граф таможенной декларации на бланке единого административного документа приведены в разд. II Порядка. В частности, в графе 54, в соответствии с положениями настоящего раздела Порядка, указываются сведения о физическом лице, которое непосредственно составило таможенную декларацию: фамилия, инициалы, регистрационный номер учетной карточки плательщика налогов или серия и номер паспорта (для физических лиц, которые из-за своих религиозных убеждений отказываются от принятия регистрационного номера учетной карточки налогоплательщика и официально уведомили об этом соответствующий орган государственной налоговой службы и имеют соответствующую отметку в паспорте).

Ст. 11 ТКУ предусмотрено, что информация, касающаяся государственного таможенного дела, полученная таможенными органами, может использоваться ими исключительно для таможенных целей и не может разглашаться без разрешения субъекта, лица или органа, предоставившего такую информацию, в частности передаваться третьим лицам, в том числе другим органам государственной власти, кроме случаев, определенных настоящим ТКУ и другими законами Украины. Эта норма отмечает, что информация граждан о предприятиях, товарах, транспортных средствах коммерческого назначения, перемещающихся ими через таможенную границу Украины, которая собирается, используется и формируется таможенными органами, вносится в информационные базы данных и используется с учетом ограничений, предусмотренных для информации с ограниченным доступом [12]. Также сотрудники таможенной службы Украины обязаны хранить государственную, служебную [16] и коммерческую тайны [10]. В отношении лиц, нарушающих эти правила

проводятся служебные расследования [17], к основаниям проведения которых предлагаем отнести и нарушение правил использования персональных данных.

В соответствии со ст. 21 Закона Украины “Об информации”, информация с ограниченным доступом является конфиденциальной. Также эта является информация о физическом лице, доступ к которой ограничен физическим или юридическим лицом, кроме субъектов властных полномочий. Конфиденциальная информация может распространяться по желанию (согласию) соответствующего лица в определенном им порядке, согласно предусмотренным им условиям, а также в других случаях, определенных Законом. Порядок отнесения информации к секретной или служебной, а также порядок доступа к ней регулируются законами, основным из которых является Закон Украины “О доступе к публичной информации” (ст. 6–9) [16]. Таким образом, работники таможни должны придерживаться основных правил использования персональных данных в процессе реализации таможенной своих полномочий, что определено также в Типовом порядке обработки персональных данных в базах персональных данных [18]. Согласно указанным документам, на наш взгляд, необходимо разработать и принять положение об обработке персональных данных в таможенных органах Украины – по аналогии с Порядком составления и представления запросов на получение публичной информации, распорядителем которой является Государственная таможенная служба Украины [19]. В предложенном нормативном акте необходимо учесть основные положения, касающиеся защиты зафиксированной также видео- и фотоперсонифицированной информации в соответствии с Положением об информационно-телекоммуникационной системе видеоконтроля Государственной таможенной службы Украины [20]. Особого внимания потребуют разработки правил использования персональных данных в Единой автоматизированной информационной системе Государственной таможенной службы Украины, которая начала создаваться еще в 1992 г., когда служба была как Государственный таможенный комитет Украины (до 29 ноября 1996 г.) [23], и в перспективе системы “Электронная таможня” [22], внедрение которой было рассчитано до 2013 г. и направленно на укрепление таможенной безопасности и совершенствование информационной инфраструктуры таможенной службы в Украине.

Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших исследований в данном направлении. Правовое регулирование использования персональных данных в таможенных органах недостаточно развито. На наш взгляд, нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность таможенных органов, нуждаются в дополнении их положениями, отражающими основные требования действующего законодательства о защите персональных данных. Для урегулирования вопроса использования персональных данных работников таможенных органов необходимо дополнить Порядок присвоения специальных званий таможенной службы Украины и Положение о порядке и условиях прохождения службы в таможенных органах Украины положениями, определяющими обязанности работников таможни обеспечить защиту персональных данных работников во внутриорганизационных отношениях. Для выполнения этой обязанности сотрудникам таможни предлагаем дополнить перечень оснований проведения служебных расследований в таможенных органах нарушением правил использования персональных данных.

Систематизующую роль в соблюдении законодательства о защите персональных данных в таможенных органах сыграет разработка и принятие Положения об обработке персональных данных в таможенных органах Украины. Этот документ должен содержать: перечень сведений, составляющих персональные данные в таможенном деле; перечень документов, в которых эта информация может содержаться; перечень должностных лиц таможенной службы, которые будут обеспечивать защиту персональных данных; основания и порядок передачи этих сведений в различные ведомства, образцы расписок о согласии передачи персональных данных для использования в нуждах таможенной службы Украины и соглашения о неразглашении персональных данных работниками таможен. Особого внимания потребует в будущем разработка правил использования персональных данных в системе “Электронная таможня”.

Список использованных источников:

1. Положення про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України від 18 березня 2013 р. № 141/2013 // Урядовий кур’єр від 19.03.2013. – № 51.
2. Создание Министерства доходов и сборов увеличит поступления в бюджет – эксперты [Электронный ресурс] // УНІАН. – Режим доступа : <http://economics.unian.net/rus/news/152029-sozдание-ministerstva-dohodov-i-sborov-velichit-postupleniya-v-byudjet-ekspertyi.html>
3. Про захист персональних даних : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.
4. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України “Про інформацію” та статті 12 Закону України “Про прокуратуру” (справа К. Г. Устименка) від 30 жовтня 1997 р. № 5-зп. – Справа № 18/203-97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-97>
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень ч. 1–2 ст. 32, ч. 2–3 ст. 34 Конституції України № 1–9 / 2012 р. у від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/v002p710-12>
7. Рекомендації щодо розробки в установах охорони здоров’я (освіти) галузі: положення про порядок обробки баз персональних даних “Працівники” [Електронний ресурс] : Рекомендації МОЗ від 04.05.2012 № 11-02-09/10-63. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/140966>
8. Про внесення змін до Закону України “Про захист персональних даних” : Закон України від 20.11.2012 р. № 5491-VI // Голос України від 19.12.2012 р. – № 241.
9. Порядок присвоєння спеціальних звань митної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 752 // Зібр. від 21.08.2012. – № 150.
10. Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 97 . – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/97-93-%D0%BF>

11. Усенко І. Б. Коментар до Закону України “Про захист персональних даних” [Електронний ресурс] / І. Б. Усенко // Права людини в Україні: інформаційний портал Харківської правозахисної групи. – 27.02.12. – Режим доступу : <http://khpg.org/index.php?id=133034393>

12. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–48. – У розділі ст. 552.

13. Про затвердження зразків бланків єдиного адміністративного документа, додаткових аркушів, доповнень і специфікації та їх технічного опису : наказ Міністерства фінансів України від 22.02.2012 № 246 // Офіційний вісник України від 02.04.2012 р. – № 23. – С. 132. – Ст. 899.

14. Порядок заповнення митних декларацій на бланку єдиного адміністративного документа : наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 № 651 // Офіційний вісник України від 31.08.2012 р. – № 64. – С. 94. – Ст. 2629.

15. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314. – Ст. 6.

16. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять відомості, що становлять службову інформацію в митній службі України : наказ Державної митної служби України від 06.11.2012 р. № 627 // Зібр. від 10.12.1998.

17. Інструкція про порядок організації та проведення службового розслідування і службової перевірки в митній службі України : наказ Державної митної служби України від 13.08.2010 № 918 // Офіційний вісник України від 25.02.2011 р. – № 12. – С. 82. – Ст. 532.

18. Угода між Урядом України та Урядом Королівства Норвегія взаємодопомогу в митних справах [Електронний ресурс] : затверджено Постановою КМ № 209 від 14.02.2007. – Режим доступу : <http://uazakon.com/document/fpart01/idx01649.htm>

19. Порядок складання та подання запитів на отримання публічної інформації, розпорядником якої є Державна митна служба України : наказ Міністерства фінансів України 07.08.2012 р. № 893 // Офіційний вісник України від 21.09.2012 р. – № 69. – С. 327. – Ст. 2831.

20. Про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему відеоконтролю Державної митної служби України : наказ Міністерства фінансів України 20.12.2012 № 1389 // Офіційний вісник України від 26.03.2013 р. – № 21. – С. 281. – Ст. 717.

21. Типовий порядок обробки персональних даних у базах персональних даних [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 30.12.2011 № 3659/5. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0001-12/paran46#n46>

22. Концепція створення багатофункціональної комплексної системи “Електронна митниця” : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 № 1236-р // Офіційний вісник України від 29.09.2008. – № 71. – С. 51. – Ст. 2392.

23. Пашко П. В. Митні інформаційні технології [Електронний ресурс] : навчальний посібник / П. В. Пашко ; Рекомендовано МОН. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2011 (Серія: “Митна справа в Україні”). – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/18411014/informatika/mitni_informatsiyni_tehnologiyi_-_pashko_pv

УДК 342.95

О. М. Миколенко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права,
кримінального процесу та криміналістики
Одеського національного університету
ім. І. І. Мечникова

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ

Висвітлено дискусійні питання юридичної науки щодо місця адміністративно-деліктного права в системі права України, а також стосовно його функціонального призначення як правового інституту адміністративного права України.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; адміністративно-деліктне право; адміністративно-деліктні відносини; система права; функції права.

The scientific article is devoted, firstly, to the discussion of the issues of jurisprudence on the place of administrative-tort law in the system of law of Ukraine. The conducted research points out that in the science of administrative law there is no single approach to the place of administrative-tort law in the system of law of Ukraine.

This, in turn, prevents it from determining the functional role of administrative-tort law both within the system of law and externally, specifically, with the legal regulation of a certain group of social relations. It is concluded that no preconditions and grounds exist today for the allocation of an independent branch of law in the system of law of Ukraine "administrative-tort law". This is explained by the fact that, firstly, the traditional criteria for the differentiation of the law in the industry are obsolete and do not work in relation to the newly formed sets of uniform rules of law, and secondly, there are no clear criteria for the delineation of the field of law, the sub-branch of law and the law institute, and thirdly, the subject of legal regulation is based on the allocation of all elements of the system of law, so it can not be the only criterion for the differentiation of law in the industry.

Administrative-tort law as a legal institute of administrative law provides implementation of the protective function of the norms of administrative law. If, however, to consider administrative and tort law as an integral system that regulates a homogeneous group of social relations, among its functions should be allocated institutional, restrictive, preventive, human rights, punitive, educational and other functions.

Key words: administrative liability; administrative-tortable law; administrative-tortable relations; system of law; functions of law.

Постановка проблеми. В науці адміністративного права немає єдиного підходу щодо місця адміністративно-деліктного права в системі права України. Це, своєю чергою, заважає визначити функціональну роль адміністративно-деліктного права як всередині системи права, так і зовні, а саме за правового впливу на певну групу суспільних відносин.

© О. М. Миколенко, 2017

У наукових працях можна зустріти твердження щодо того, що адміністративно-деліктне право є галуззю права (О. М. Крамник, В. Н. Ульянова, А. П. Шергін та ін.), підгалуззю адміністративного права (наприклад, В. К. Колпаков) та правовим інститутом адміністративного права (Ю. П. Битяк, Д. М. Лук'янець, О. В. Кузьменко та ін.). Кожна наведена думка має власну низку наукових аргументацій і висвітлена в юридичній літературі. Серед них, на наш погляд, найбільш руйнівними для системи адміністративного права є думки про галузеву самостійність адміністративно-деліктного права в системі права України. Нині саме цей аспект привертає до себе увагу науковців, переосмислюється предмет адміністративно-правового регулювання, означено тенденції щодо поділу адміністративного права на численні самостійні галузі права (наприклад, поліцейське право, адміністративно-процесуальне право тощо).

Переконані, що визначити місце адміністративно-деліктного права в системі права України можливо лише з'ясувавши його правову сутність. Для цього слід звернутися не тільки до таких традиційних детермінант юридичної науки, як предмет і метод правового регулювання, але й до поняття "функція права". Саме це поняття допомагає не тільки розмежувати сферу суспільних відносин між галузями права і розкрити специфіку правового впливу на них, але й показати зв'язки в системі права між її елементами (галузями, підгалузями та правовими інститутами).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання правового регулювання адміністративної відповідальності розглянули у своїх працях такі науковці, як А. Б. Агапов, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, О. Т. Зима, Л. В. Коваль, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. М. Крамник, Д. М. Лук'янець, О. В. Кузьменко, В. Н. Ульянова, А. П. Шергін та ін.

Беручи до уваги важливість і наукову цінність наявних досліджень, а також віддаючи належне досягненням учених у теоретичних і практичних питаннях притягнення осіб до адміністративної відповідальності, слід констатувати, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці немає комплексного дослідження функціонального призначення адміністративно-деліктного права в системі права України. Це зумовило потребу проведення системного комплексного дослідження місця адміністративно-деліктного права в системі права України та його функціональної ролі як одного із важливих елементів цієї системи.

Мета статті – на підставі комплексного аналізу наявних наукових і нормативних джерел розкрити функціональне призначення адміністративно-деліктного права в системі права України.

Виклад основного матеріалу. Як уже зазначалося, в юридичній літературі адміністративно-деліктне право іноді розглядається як самостійна галузь права.

Наприклад, О. М. Крамник стверджує, що адміністративно-деліктному праву "тісно" в системі адміністративного права, навіть якщо його розглядати як підгалузь. Аргументує він свою позицію так.

По-перше, брак простору для адміністративно-деліктного права в рамках адміністративного права пояснюється тим, що адміністративне право містить велику кількість власних норм, яким теж потрібна "свобода", і вони її отримують завдяки своєму статусу. Без них неможливо зрозуміти навіть основи адміністративного права. Адміністративно-деліктне право опиняється на "узбіччі" лише як один із методів державного управління [1, 10].

Дуже спірне твердження, з яким не можемо погодитися з таких причин.

1. Спираючись на основи управлінської або публічно-сервісної концепції адміністративного права, дійсно, виникає питання про те, чому суспільні відносини, які пов'язані з підставами і порядком притягнення особи до адміністративної відповідальності, включено в предмет адміністративного права?

Адміністративісти Росії, Білорусі та деякі школи адміністративного права в Україні досі сповідують у своїх дослідженнях догму про те, що адміністративне право регулює суспільні відносини, які складаються у сфері державного управління. При цьому поняття “державне управління” має настільки розпливчастий зміст, що постійно виникають питання щодо правової природи управлінських та організаційних відносин, які формуються всередині органів місцевого самоврядування, а також всередині установ і організацій, заснованих на державній формі власності. В управлінській концепції адміністративного права постійно ототожнюються два самостійні поняття “державне управління” і “державне регулювання”, при цьому немає чітких критеріїв розмежування владних відносин і відносин підпорядкування, адміністративно-правових і конституційно-правових відносин тощо. Наприклад, адміністративно-деліктні відносини не є відносинами підпорядкування, але є владними відносинами. Відносини з реєстрації суб'єктів господарської діяльності теж не є відносинами підпорядкування, але при цьому вони владні. Не зрозуміло на якій підставі О. М. Крамник робить висновок про те, що адміністративно-деліктні відносини не є відносинами, які складаються у сфері державного управління, і відповідно випадають за межі предмета адміністративного права. Водночас відносини з реєстрації суб'єктів господарської діяльності О. М. Крамник впевнено відносить до державно-управлінських. Тобто чітких критеріїв розмежування управлінських і деліктних відносин учений не пропонує. У цьому сенсі слід віддати належне науковцям України, які з кінця 90-х рр. минулого століття намагались уточнити предмет адміністративного права, щоб надати йому логічності й системотвірних ознак.

Публічно-сервісна концепція адміністративного права була сформована як протипага управлінській концепції й обумовлена бажанням учених України відірватися від спадщини тоталітарного минулого у вигляді радянського адміністративного права. На жаль, представники публічно-сервісної концепції, захопившись адміністративними правовідносинами з надання адміністративних послуг та забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, забули про дві інші специфічні групи відносин, які є невід'ємною частиною предмета адміністративного права:

- внутрішньо-організаційні відносини, які виникають всередині органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також всередині системи органів державної виконавчої влади. Саме ці відносини і визначають природу адміністративного права України;

- правоохоронні відносини, які виникають у зв'язку із вжиттям заходів державного примусу (заходи адміністративного примусу, включаючи санкції, які накладають адміністративні суди, а також заходи дисциплінарного примусу, яких вживають до державних службовців).

Саме тому яскравих представників публічно-сервісної концепції адміністративного права нині назвати не можемо. Вчені звертають увагу лише на те, що адміністративне право, не втративши своєї управлінської та правоохоронної сутності,

дедалі більше набуває сервісного характеру, адже адміністративно-правове регулювання все більше починає охоплювати сферу надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Навіть В. Б. Авер'янов, який був одним із перших послідовників публічно-сервісної концепції адміністративного права в Україні, зазначав, що адміністративне право – це аж ніяк не “управлінське право”, а переважно “публічно-сервісне право”, тобто право, спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх відносинах з органами публічної адміністрації. Цей акцент і має стати домінантою в тлумаченні “адміністративної” природи адміністративного права як галузі права [2]. Принципова відмінність, підкреслює В. Б. Авер'янов, полягає у відході від домінування “управлінського” складника предмета адміністративного права і визнанні не просто рівноцінного, а важливішого, ніж так званий “публічно-сервісний” складник. Це зумовлено, на думку автора, етимологією власне назви галузі – “адміністративне” право. Адже одним із мовних джерел цієї назви можна вважати латинські не тільки *administratio* – “керування”, “управління”, але й *administro* – “прислужую”, “допомагаю”. Інакше кажучи, у назві адміністративного права навіть етимологічно наявний зв'язок не тільки з “управлінням”, але й з “обслуговуванням”, “служінням” [3, 76–80].

2. Сумнівна й термінологія, котру використовує О. М. Крамник для обґрунтування самостійності в системі права адміністративно-деліктного права. Так, стверджується, що адміністративно-деліктне право має “власні норми, яким потрібна свобода” (швидше “свобода” від адміністративного права), і що нині адміністративно-деліктне право опинилося “на узбіччі” (швидше “на узбіччі” адміністративного права) як один із методів державного управління [1, 10].

“Власні” норми може мати тільки та галузь права, яка виділена в системі права на підставі предмета і методу правового регулювання. Що ж відбувається в сучасній системі права України? У системі права почали виокремлювати господарське, екологічне, медичне, енергетичне та інші галузі права. Очевидно, що ці галузі не мають “власного” предмета правового регулювання (адже суспільні відносини, які вони регулюють, уже врегульовані іншими галузями права) і, як наслідок, не можуть мати “своїх” норм. Наприклад, господарське право в предмет свого правового регулювання включає суспільні відносини з реєстрації суб'єктів господарської діяльності. Ці ж суспільні відносини виокремлено й у предметі адміністративного права. Тож ті ж суспільні відносини є предметом двох самостійних галузей права. При цьому в результаті адміністративно-правового та господарсько-правового регулювання виникає не дві самостійні групи правовідносин, а одна, яка рівною мірою використовується в рамках адміністративного та господарського права. Так не має бути. У системі права наявні випадки, коли одні і ті ж суспільні відносини регулюються за допомогою різних галузевих методів правового регулювання, як це, наприклад, відбувається з відносинами власності в рамках адміністративно-правового та цивільно-правового регулювання. Використання різних методів правового регулювання до однієї і тієї ж групи суспільних відносин дає змогу, як наслідок, говорити про появу двох самостійних груп правовідносин, одна з яких складається в рамках адміністративного права, а інша – в рамках цивільного права. У наведеному прикладі з адміністративним і господарським правом невирішеним залишається питання щодо правової природи норм, які регулюють суспільні відно-

сини у сфері реєстрації суб'єктів господарської діяльності. Вони є “власними” нормами адміністративного або ж господарського права? Тобто знову повертаємося до невіршеної в теорії держави і права проблеми виокремлення критеріїв диференціації права на галузі та розкриття сутності поняття “галузь права”.

Також в аргументації О. М. Крамника є певні протиріччя. Спочатку він стверджує, що адміністративне право регулює суспільні відносини у сфері державного управління, з яких випадають адміністративно-деліктні відносини, але пізніше заявляє, що адміністративно-деліктне право використовується в рамках адміністративного права як один із методів державного управління (йдеться про метод примусу). Тобто, не маючи відношення до державного управління, О. М. Крамник адміністративно-деліктне право характеризує як один із методів державного управління.

По-друге, на думку О. М. Крамника, брак простору для адміністративно-деліктного права в рамках адміністративного права пояснюється тим, що адміністративно-деліктне право містить велику кількість норм і в цьому сенсі схоже з кримінальним правом, яке є самостійною галуззю права. На його думку, кримінальне право втратило б свою справжню значущість у системі права, якби його включили в систему конституційного права як підгалузь, адже воно охороняє чимало відносин, які регулює конституційне право [1, 10].

Дуже спірне твердження, з яким не можемо погодитися з таких причин. Співвідношення адміністративно-деліктного права з кримінальним правом у питаннях диференціації права на галузі вважаємо некоректним. Завжди дуже важливо визначити функціональне призначення галузі права як всередині системи права, так і зовні щодо наявних суспільних відносин. Кримінальне право не можна розглядати тільки з погляду охорони конституційних норм. Дана галузь права покликана охороняти всі норми права від правопорушень із підвищеним рівнем суспільної небезпеки (конституційні, адміністративні, цивільні норми та норми інших галузей права). Тому всередині системи права кримінальне право реалізує охоронну функцію, тоді як зовні, як регулятор суспільних відносин, кримінальне право реалізує установчу, обмежувальну, превентивну, каральну, виховну й інші функції.

У перспективі зміст адміністративно-деліктного права напевно змінюватиметься, тому що в правовій системі України з'явився інститут “кримінальних проступків”. Поява цього інституту потребує переосмислення значення і місця в категоріальному апараті адміністративного права поняття “адміністративний проступок”, а також співвідношення кримінально-караних діянь з адміністративно-караними діями.

Якщо в системі права виокремити самостійну галузь права “адміністративно-деліктне право”, то виникає питання “Навіщо системі права України дві самостійні галузі права, що реалізують охоронну функцію?”. Адже тоді є сенс об'єднати кримінальне й адміністративно-деліктне право в одну велику галузь права, яка й виконуватиме всередині системи права України охоронну функцію щодо всіх інших галузей права (при цьому назва такої галузі не є принциповою – “карне право”, “деліктне право” тощо). Тобто виокремлення адміністративно-деліктного права в самостійну галузь права не можливе і з тієї причини, що виокремившись із системи адміністративного права, воно одразу ж стане частиною системи кримінального

права, адже інших суттєвих підстав для його “самостійного” існування серед інших галузей права немає.

На цю особливість адміністративно-деліктного права звертає увагу і В. К. Колпаков. Він зазначає, що єдиною теоретичною підставою (вихідною теоретичною базою) для визначення предмета регулювання адміністративно-деліктного права як галузевої інституції є концепція поділу правових норм і відносин на регулятивні й охоронні. Керуючись положеннями цієї концепції, можна зробити висновок, що наявність загального простору дії норм кримінального й адміністративно-деліктного права є об’єктивною реальністю і вагомим доказом їхньої єдиної генетичної природи [4, 92, 95].

Водночас слід зазначити, що сучасне адміністративно-деліктне право як частина адміністративного права виконує охоронну функцію не тільки щодо норм адміністративного права, але й до норм конституційної, цивільної, трудової та інших галузей права. Це дає змогу говорити про особливу роль, яку нині відіграє в системі права України адміністративно-деліктне право.

Зазначимо, що реформування інституту адміністративної відповідальності може значно звузити сферу суспільних відносин, на яку традиційно поширювалися норми адміністративно-деліктного права. Але в рамках адміністративного права назавжди залишаться правопорушення, котрі посягають виключно на адміністративні правовідносини і вимагатимуть застосування адміністративних санкцій у вигляді стягнень. Це означає, що відносно адміністративного права адміністративно-деліктне право, як його частина, завжди виконуватиме охоронну функцію.

Підсумовуючи свої міркування, О. М. Крамник зазначає, що адміністративно-деліктне право отримає змогу для свого повного прояву тільки тоді, коли його буде відокремлено як самостійну галузь права. І для цього, на думку вченого, є всі підстави, серед яких особливе місце належить специфіці його предмета правового регулювання [1, 10–11]. Власне предмет правового регулювання мало що визначає, адже він використовується під час визначення галузей, підгалузей і правових інститутів. Кожен правовий інститут має свою специфіку предмета правового регулювання, але це не може бути приводом для його трансформації в самостійну галузь права. В кожному конкретному випадку, особливо коли йдеться про галузеву диференціацію права, слід враховувати не тільки традиційні критерії диференціації права на галузі (предмет і метод правового регулювання), але й функціональне призначення даного елемента в наявній системі. В сучасній системі права України досить однієї охоронної галузі права “кримінальне право” і немає потреби в існуванні двох чи трьох інших охоронних галузей права (можливо, це буде, як вже зазначалося, галузь права, яка об’єднуватиме кримінально-правові та деякі адміністративно-деліктні норми, які нині належать до системи адміністративного права).

А. П. Шергін теж аргументує виокремлення в системі права самостійної галузі “адміністративно-деліктне право”.

По-перше, типологія юридичних фактів – необхідний засіб вивчення правових відносин і визначення їхньої галузевої належності. Саме вони є зв’язуючою ланкою між нормами і конкретними правовідносинами [5, 55]. У цьому сенсі адміністративно-деліктні відносини суттєво відрізняються від інших адміністративних правовідносин. Якщо для управлінських і сервісно-публічних відносин характерна велика кількість

видів юридичних фактів (це обумовлено розмаїттям обставин і ситуацій, які виникають у повсякденній організаційній діяльності органів публічної адміністрації), то виникнення адміністративно-деліктних відносин законодавець зв'язав лише з одним видом юридичних фактів – вчиненням адміністративного правопорушення.

Цей аргумент А. П. Шергіна щодо виокремлення в системі права самостійної галузі “адміністративно-деліктне право” вважаємо непереконливим. Якщо типологію юридичних фактів взяти за основу, то цивільне право і адміністративне право слід поділити на безліч самостійних галузей права (наприклад, виокремити зобов'язальне право, спадкове, адміністративно-примусове право тощо). Запропонований А. П. Шергіним підхід можна застосувати виключно до кримінального права, адже виникнення кримінально-правових відносин пов'язане безпосередньо із вчиненням кримінального правопорушення (злочину чи кримінального проступку). Щодо інших галузей права, то помітно, що підставами для виникнення їхніх правовідносин є різні юридичні факти, обумовлені різноманітністю ситуацій, які постійно і повсякденно виникають у реальному житті.

По-друге, А. П. Шергін зазначає, що суб'єкти адміністративно-деліктних відносин, на відміну від суб'єктів адміністративно-правових (управлінських) відносин, мають особливий правовий статус, який виражається насамперед у законодавчому визначенні: а) власне коло суб'єктів, котрі можуть брати участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, б) їхніх прав і обов'язків; в) чіткому регулюванні компетенції органів адміністративної юрисдикції; г) закріпленні сукупності правових засобів щодо встановлення правопорушення, винності порушника [5, 56].

Цей аргумент у кінці 20-х рр. ХХІ ст. вже не сприймається серйозно, адже в середині 90-х рр. минулого століття (коли висловлював свої думки А. П. Шергін) дійсно існувала проблема процедурного та процесуального забезпечення діяльності органів публічної адміністрації. Якщо ж нині ознайомитись із чинним законодавством України та взяти до уваги проект Адміністративно-процедурного кодексу України [6] і проект Закону “Про адміністративну процедуру” [7], то помітимо, що чинне законодавство:

- передбачає коло суб'єктів, що можуть брати участь в управлінських, публічно-сервісних та адміністративно-деліктних відносинах;
- закріплює чіткий перелік їхніх прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб, які є учасниками управлінських, публічно-сервісних та адміністративно-деліктних відносин;
- не просто закріплює компетенцію органів публічної адміністрації, але й передбачає чіткі процедури та механізми реалізації цієї компетенції з урахуванням прав і свобод людини та громадянина;
- передбачає гарантії забезпечення принципу законності в управлінських, публічно-сервісних та адміністративно-деліктних відносинах.

Тобто нині законодавець намагається детально прописати процедуру реалізації не тільки юрисдикційних повноважень органів публічної адміністрації, але й реалізацію їхніх управлінсько-організаційних і публічно-сервісних повноважень.

По-третє, на думку А. П. Шергіна, для адміністративно-деліктних відносин характерно те, що весь їхній зміст пронизує найважливіший юрисдикційний принцип

змагальності учасників. Останнім законодавець надає відповідні процесуальні права. Саме реалізація даного принципу додає особливу своєрідність розглянутим відносинам і формує специфічний правовий режим [5, 56].

Адміністративно-деліктне право не зводиться лише до його процесуальної частини, де серед інших принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення можна виокремити такий принцип, як змагальність учасників провадження. Адміністративно-деліктне право складається також із матеріальної частини, яка взагалі не виокремлює цей принцип під час характеристики взаємовідносин між правопорушником та органом адміністративної юрисдикції. Тобто даний аргумент не можна брати до уваги під час виокремлення в системі права самостійної галузі права, адже всі без винятку суспільні відносини, що регулює певна галузь права, мають задовольняти єдиний критерій. Принцип змагальності учасників не поширюється на матеріальні правовідносини адміністративно-деліктного права.

По-четверте, А. П. Шергін формулює проблеми, що можуть виникнути у разі визнання адміністративно-деліктного права окремою правовою галуззю. Усі вони стосуються: 1) конституювання даної галузі права (тобто які правові інститути дана галузь права повинна мати); 2) розмежування з іншими правовими утвореннями та визначення місця адміністративно-деліктного права в системі права (тобто визначення меж правового регулювання даної галузі права); 3) браку наукового підґрунтя для створення самостійної галузі права (тобто правова наука не створила потрібних теоретичних передумов для визнання адміністративно-деліктного права як “суверенного” правового утворення [5, 60].

Щодо перших двох проблем, які виникають, на думку А. П. Шергіна, у разі визнання адміністративно-деліктного права окремою правовою галуззю, вже висловлювалися критичні зауваження в попередніх положеннях статті. Наголосимо, що конструювання (тобто внутрішня будова) галузі права – це одвічне дискусійне питання, яке виникає у представників конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального та інших галузей права України. Його вирішення тісно пов’язане з визначенням змісту галузевого предмета правового регулювання. Розвиток суспільних відносин потребує постійних змін у правовому регулюванні. Це, своєю чергою, іноді суттєво позначається на внутрішній будові галузей права. Тому будь-яка внутрішня структура галузі права завжди має тимчасовий характер, адже вона напевно змінюватиметься під впливом суспільних відносин, які постійно розвиваються та видозмінюються.

Третя проблема, яка виникає у разі визнання адміністративно-деліктного права окремою правовою галуззю, на думку А. П. Шергіна, полягає у браку в правовій науці потрібних теоретичних передумов для визнання адміністративно-деліктного права як “суверенного” правового утворення.

Нестача у правовій науці теоретичних напрацювань щодо визнання адміністративно-деліктного права як галузі права пояснюється передусім неможливістю теоретично обґрунтувати те, що не має об’єктивних підстав для свого існування. Однак наукова методологія, котру нині мають на озброєнні науковці України, не дає змоги на теоретичному рівні обґрунтувати доцільність і потребу існування в системі права такої галузі, як “адміністративно-деліктне право”. Ті ж поодинокі праці, в яких учені намагаються обґрунтувати доцільність існування адміністратив-

но-деліктного права як галузі, – слабкі в аргументації, що вже було продемонстровано під час аналізу поглядів О. М. Крамника і А. П. Шергіна.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. З представленого вище аналізу видно, що ніяких передумов, тим більше підстав, не існує для виокремлення в системі права України самостійної галузі права “адміністративно-деліктне право”. По-перше, традиційні критерії диференціації права на галузі – застарілі щодо новоутворених сукупностей однорідних норм права (наприклад, медичне право, спортивне право тощо); по-друге, немає чітких критеріїв розмежування галузі права, підгалузі права і правового інституту (відомо тільки те, що галузь права складається з підгалузей права та правових інститутів, а підгалузь права – із правових інститутів); по-третє, предмет правового регулювання лежить в основі визначення всіх елементів системи права (галузей, її підгалузей, правових інститутів), тому він не може бути єдиним критерієм диференціації права на галузі.

Адекватне розуміння категорії “функція” можливо тільки в рамках системного підходу, який вимагає розкриття внутрішньої взаємодії елементів у системі та взаємодії елементів як самостійних систем. Як елемент системи адміністративного права, адміністративно-деліктне право забезпечує реалізацію охоронної функції адміністративного права. Якщо ж розглядати адміністративно-деліктне право як цілісну систему, що впливає на певну групу суспільних відносин, то серед його функцій виокремлюємо установчу, обмежувальну, профілактичну, правозахисну (процесуальну), каральну, правовідновлювальну, компенсаційну та виховну функції.

Подальші комплексні дослідження функцій адміністративно-деліктного права як елемента системи права України сприятимуть розвитку науки адміністративного права, вдосконаленню правотворчої діяльності з питань адміністративної відповідальності та підвищенню ефективності діяльності адміністративно-юрисдикційних органів.

Список використаних джерел:

1. Крамник А. Н. Административно-деликтное право. Общая часть : учебное пособие / Крамник А. Н. – Минск : Тесей, 2004. – 288 с.
2. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
3. Авер'янов В. Б. Нові риси предмета українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Персонал: журнал інтелектуальної еліти. – № 4. – 2005. – С. 76–80.
4. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
5. Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права / А. П. Шергин // Государство и право. – 1994. – № 8–9. – С. 52–65.
6. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03.12.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893
7. Про адміністративну процедуру [Електронний ресурс] : проект Закону // Веб-сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/file/42462.docx>

УДК 341.01

С. М. Перепьолкін, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави
і права Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

ДЖЕРЕЛА ТА ФОРМИ МІЖНАРОДНОГО МИТНОГО ПРАВА

Присвячено з'ясуванню сутності наявних доктринальних підходів до розуміння понять “джерела міжнародного митного права” та “форми міжнародного митного права”, а також обґрунтуванню авторського бачення щодо їх співвідношення.

Ключові слова: міжнародне митне право; джерела права; форми права; ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН; теорія міжнародного митного права.

The article focuses on the clarification of the essence of existing doctrinal approaches to the understanding of the concept of “international customs law source” and the concept of “the form of international customs law”, as well as the substantiation of the author’s vision on their relationship. It is noted that the study of international customs law sources has been given considerable attention by both Ukrainian and foreign scientists. Despite this, the problem under study in the international customs law theory has not yet been resolved, because most of the published works were devoted to the analysis of the content of certain international customs conventions, or acts of international organizations, or the general description of the author’s vision on the types of international customs law sources. The emphasis is placed on the inappropriateness of the interpretation of the term “source of law” through the term “form of law” and the inefficient use of the legal form-based approach to understanding the sources of law in order to establish a correlation between the concept of “international customs law source” and the notion of “the form of international customs law”.

Key words: international customs law; sources of law; forms of law; Article 38 of the Statute of the International Court of Justice; theory of international customs law.

Постановка проблеми. Джерела права та форми його існування є одними з основних категорій як для міжнародного права, так і для будь-якої галузі внутрішньо-державного права. Тому їх дослідженню приділяється значна увага з боку представників правової доктрини. Не є винятком щодо цього і доктрина міжнародного митного права, українські та зарубіжні представники якої неодноразово акцентували свою увагу на проблематиці джерел міжнародного митного права та форм його існування.

Серед зарубіжних та українських науковців, які розробляли цю проблематику, слід згадати такі прізвища: С. Т. Алібекова, О. Ю. Бакаєва, К. А. Бекашев, К. Г. Борисов, Н. Е. Буваєва, Н. В. Живенко, Ф. Г. Клян, Г. В. Матвієнко, В. В. Мицик, Є. Г. Моїсєєв, С. М. Овчінніков, К. К. Сандровський, О. В. Шорніков.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ґрунтовні дослідження, в яких започатковано розв’язання проблеми джерел міжнародного митного права, свідчать

© С. М. Перепьолкін, 2017

про те, що основну увагу представники доктрини міжнародного митного права зазвичай приділяли аналізу змісту окремих міжнародних митних конвенцій або актів міжнародних організацій, діяльність яких пов'язана зі здійсненням митної справи; рідше проблемам їх імплементації на внутрішньодержавному рівні. Найчастіше дослідники міжнародного митного права загалом характеризували його джерела, інколи поділяючи їх на різні види. Проте розв'язанню теоретичних питань розуміння джерел міжнародного митного права, зокрема їх співвідношення із формами міжнародного митного права, в українській та зарубіжній міжнародно-правовій літературі належної уваги не приділялось. Отже, окреслена проблематика актуальна та потребує подальшого дослідження.

Мета статті – з'ясувати сутність наявних доктринальних підходів до розуміння поняття “джерела міжнародного митного права” та поняття “форми міжнародного митного права”, а також обґрунтувати авторське бачення щодо їх співвідношення.

Виклад основного матеріалу. В українській та зарубіжній навчальній і науковій літературі з міжнародного та внутрішньодержавного митного права існують такі підходи до розуміння джерел та форм міжнародного митного права.

В. В. Мицик джерелами міжнародного митного права визнає багатосторонні та двосторонні угоди, загальні принципи міжнародного права, загальні принципи права. Міжнародний звичай як джерело не характерний для сучасного міжнародного митного права, зазначає вчений, оскільки держави приділяють надзвичайно важливе значення документально та з юридично-технічного боку точно зафіксованим угодам у галузі митного співробітництва [1, 80–81].

К. К. Сандровський стверджував, що міжнародно-правовий звичай є першим за появою та другим за значенням у наш час, після міжнародного договору, основним юридичним джерелом міжнародного митного права. Інші джерела міжнародного митного права, до переліку яких увійшли за аналогією з приблизним офіційним переліком джерел міжнародного права, що наводиться в ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН, загальні принципи права, визнані цивілізованими націями, під якими автор розумів як загальні принципи міжнародного права, так і принципи національних правових систем (наприклад, принципи справедливості, сумлінності, взаємності), судові рішення, доктрина міжнародного права, а також юридично обов'язкові резолюції міжнародних організацій, зокрема регламенти, що приймаються Міжнародною організацією цивільної авіації або Всесвітнім поштовим союзом та стосуються різних питань діяльності митних служб держав (наприклад, порядку митного оформлення міжнародних поштових відправлень або процедури митного огляду в міжнародних аеропортах). Український вчений розглядав їх як допоміжні джерела міжнародного митного права або як такі, що мають обмежене значення. Як окреме джерело міжнародного митного права К. К. Сандровський виділяв, на наш погляд, можливість Міжнародного суду ООН, відповідно до п. 2 ст. 38 його Статуту, вирішувати передану на його розгляд справу *ex aequo et bono* (виходячи із засад справедливості та доброго сумління. – К. С.), якщо сторони згодні” [2, 46–56].

Схожу думку до розуміння джерел міжнародного митного права обстоює ще один представник української науки міжнародного митного права – Ф. Г. Клян. На його переконання, джерела міжнародного митного права, під якими пропонується розуміти форми закріплення норм, створених узгодженими позиціями суб'єктів, можуть бути класифіковані на: основні формальні джерела (договори та міжнародний звичай);

другорядні (загальні принципи права), допоміжні (теорія і судова практика) та інші (ехеаequoetbono, односторонні акти, резолюції міжнародних організацій та чинна практика в галузі митних правовідносин – це насамперед практика митного контролю щодо реалізації митної політики держави через запровадження і дотримання норм та правил внутрішнього митного законодавства і норм міжнародного митного права) [3, 40–41].

Однак якщо опрацювати зміст навчального посібника “Международное таможенное право”, опублікованого науковцем із Російської Федерації К. Г. Борисовим ще у 2001 р., то можна дійти висновку, що використаний Ф. Г. Кляном у дисертаційному дослідженні підхід до розуміння джерел міжнародного митного права та їх класифікації не є авторським, адже його опис можна побачити у зазначеній вище праці.

Не розкривають обговорювані нами положення у повному обсязі й ставлення до джерел міжнародного митного права самого К. Г. Борисова. Адже, на його думку, джерелами міжнародного митного права можуть бути як форми закріплення (зовнішнього вираження) норм, створених узгодженими позиціями його суб’єктів, так і процедури або методи розробки цих норм. Щодо питання класифікації джерел міжнародного митного права, то виходячи з того, що форма, в якій виражено правило, надає йому якість правової норми, називається джерелом права в юридичному сенсі. Вчений дійшов висновку, що юридичними джерелами міжнародного митного права є: основні принципи сучасного міжнародного митного права; міжнародний договір як загальний, так і зі спеціальних питань міжнародних митних відносин; міжнародний звичай, визнаний державами як правова норма; загальні принципи сучасного міжнародного права; внутрішнє законодавство держав (суб’єктів права); односторонні заяви держав; прецеденти міжнародних відносин; діюча практика в галузі міжнародних митних відносин; рішення міжнародних організацій з питань митного співробітництва і взаємодопомоги держав. Як допоміжні джерела автор виділяв рішення міжнародних судів і арбітражів, офіційні доктрини найбільш кваліфікованих спеціалістів з публічного права різних націй, а також стверджував, що в певних випадках джерелами міжнародного митного права можуть бути звичаєвості (торговельного та митного характеру) та національні традиції, що мають міжнародний характер [4, 22–23, 25].

Треба зазначити, що запропонований К. Г. Борисовим підхід до розуміння джерел міжнародного митного права та їх видової диференціації набув значного поширення серед представників російської науки міжнародного митного права. Деякі науковці погоджуються з його думкою без жодних зауважень [5, 70]. Багато хто використовує визначені К. Г. Борисовим види джерел міжнародного митного права для викладення власного бачення їх переліку або для здійснення їх класифікації. Так, наприклад, Н. В. Живенко вважає, що основними джерелами міжнародного митного права є: міжнародний договір як загальний, так і зі спеціальних питань міжнародних митних відносин; міжнародний звичай, визнаний державами правовою нормою; загальновизнані принципи сучасного міжнародного права; обов’язкові рішення міжнародних міжурядових організацій. Щодо внутрішньодержавних законів у митній сфері, прецедентів міжнародних митних відносин, рішень міжнародних організацій з питань міжнародного митного співробітництва та взаємодопомоги держав, діючої практики у сфері міжнародних митних відносин та рішень міжнародних судів і арбітражів у митній сфері, то, на думку дослідниці, всі вони відіграють допоміжну роль для формування джерел міжнародного митного права [6, 51]. О. Ю. Бакаєва і Г. В. Матвієнко зазначають, що до джерел міжнародного митного права належать:

загальновизнані принципи міжнародного права; міжнародні договори; міжнародний звичай; акти конференцій і організацій ООН (резолюції, рекомендації, регламенти); резолюції міжнародних організацій, зокрема Ради митного співробітництва / Всесвітньої митної організації. Специфічні принципи міжнародного митного права, прецеденти міжнародних відносин, зокрема судові, практика діяльності митних органів окремих держав розглядаються авторами як такі, що мають важливе значення під час розробки і прийняття міжнародних договорів та угод. Норми національного законодавства О. Ю. Бакаєва і Г. В. Матвієнко зараховують до джерел міжнародного митного права умовно, оскільки вони є лише основою для майбутнього узагальнення практики, що складається в галузі митної справи [7, 476]. О. В. Шорніков зазначає, що джерелами міжнародного митного права є: міжнародні договори в галузі митної справи, або договори, що стосуються питань митної справи; міжнародно-правові звичаї; рішення міжнародних судових і арбітражних органів; внутрішнє митне законодавство держав – учасниць міжнародного митного співробітництва; рішення міжнародних економічних і митних організацій [8, 27, 31].

Щодо інших науковців, то вони також розглядають джерела міжнародного митного права як форму вираження і закріплення міжнародно-правових митних норм. Однак коло таких джерел вони суттєво звужують. Так, Н. Е. Буваєва, всупереч власному твердженню, що види джерел міжнародного митного права за своєю природою такі самі, як і в міжнародного права в цілому, коло яких визначено у ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН, робить висновок, що основними джерелами міжнародного митного права як галузі міжнародного права є: міжнародні договори в галузі митної справи; міжнародно-правові митні звичаї; спеціальні принципи міжнародного митного права. Акти міжнародних організацій, на її переконання, лише сприяють становленню міжнародно-правових звичаїв як джерел права. Завдяки їх формулюванням і тлумаченням звичаєво-правові норми впроваджуються у життя [9, 72–73, 75–76]. К. А. Бекашев та Є. Г. Моїсєєв виділяють тільки основні джерела міжнародного митного права та зараховують до них міжнародний договір, міжнародний звичай, обов'язкові рішення міжнародних організацій [10, 280]. На думку ж С. Т. Алібекова, основними джерелами міжнародного митного права є тільки міжнародні договори та міжнародно-правові звичаї, а документи (резолюції) міжнародних організацій мають допоміжний характер [11, 13].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, українські та зарубіжні науковці визначають джерела міжнародного митного права здебільшого у формально-юридичному значенні, підтвердженням чого є поширена в доктрині міжнародного митного права практика інтерпретації терміна “джерело права” через термін “форма права” або розгляду джерел міжнародного митного права як формальних чи юридичних. Відрізняються погляди вчених тільки щодо переліку таких джерел та характеристики їх змісту.

На нашу думку, сформований підхід, як і “джентльменську угоду” юристів-міжнародників щодо визначених у ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН засобів, які Міжнародний суд ООН може застосовувати для вирішення переданих йому спорів, джерела міжнародного права слід вважати дискусійними, оскільки вони порушують вимогу щодо однозначності юридичної термінології та суттєво ускладнюють поняттєвий апарат міжнародного митного права.

Відійти від ототожнення джерел та форм міжнародного митного права можна, якщо проаналізувати зміст самого поняття “джерело”. Л. Оппенгейм писав, що джерело означає зародження і може бути визначено як потік води, який виривається з-під землі. Коли ми бачимо потік води і маємо бажання визначити, звідки він, ми піднімаємося вгору за течією доти, доки не знаходимо місце, де вода виходить на поверхню. Ми знаємо, що це місце не є причиною появи води, однак є джерелом [12, 18].

Для міжнародного митного права таким джерелом виступає зумовлена конкретними потребами міжнародних відносин узгоджена воля його суб'єктів, яка залежно від обраного самими суб'єктами способу організації змісту і зовнішнього існування (прояву) може виявлятися у різних формах одночасно [13, 948]. Найпоширенішою формою зовнішнього існування міжнародного митного права є договірне (конвенційне) право, яке багатьма його дослідниками визнається основною формою міжнародного митного права. Однак, ураховуючи наявний в юридичній науці плюралізм підходів до розуміння права, а також належність правових систем держав до різних правових сімей світу, можна стверджувати, що міжнародне митне право може існувати і в інших формах, які для одних держав визнаватимуться як основні, а для інших такого значення не матимуть. Наприклад, у формі звичаєвого права, правового прецеденту, правової доктрини тощо. Тому вважаємо, що форми міжнародного митного права недоречно класифікувати на основні, другорядні, допоміжні та інші, як це робить багато хто зі згаданих вище науковців.

Підсумовуючи вищезазначене, зауважимо, що запропоноване нами бачення співвідношення понять “джерело міжнародного митного права” та “форми міжнародного митного права” є лише одним з кроків у напрямі розвитку теорії міжнародного митного права. Тому подальше наукове обговорення означеної проблематики зберігає свою актуальність.

Список використаних джерел:

1. Мицик В. В. Поняття, місце і роль сучасного митного права та його складових: міжнародного, національного і позитивного митного права країни / В. В. Мицик // Укр. часоп. міжнар. права. – 1994. – № 1. – С. 73–82.
2. Сандровский К. К. Международное таможенное право : учебник / Сандровский К. К. – 2-е изд., испр. – К. : Знання, КОО, 2001. – 461 с.
3. Клян Ф. Г. Міжнародно-правове регулювання переміщення товарів через митний кордон : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Федір Геннадійович Клян. – К., 2011. – 199 с.
4. Борисов К. Г. Международное таможенное право : учеб. пособие / К. Г. Борисов. – 2-е изд., доп. – М. : Изд-во РУДН, 2001. – 616 с.
5. Воронцова Н. А. Международное таможенное право в системе международного права / Н. А. Воронцова, И. А. Климова // Московский журнал международного права. – 2016. – № 1. – С. 68–78.
6. Живенко Н. В. Международно-правовые основы таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Живенко Наталья Владимировна. – М., 2007. – 172 с.
7. Бакаева О. Ю. Таможенное право России : учебник / О. Ю. Бакаева, Г. В. Матвиенко ; отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2007. – 504 с.

8. Шорников А. В. Участие Российской Федерации в международном таможенном регулировании : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Алексей Владимирович Шорников. – М., 1999. – 194 с.
9. Буваева Н. Э. Международное таможенное право : учеб. для магистров / Буваева Н. Э. ; под. общ. ред. А. В. Зубача. – М. : Юрайт, 2013. – 376 с.
10. Бекашев К. А. Таможенное право : учебник / К. А. Бекашев, Е. Г. Моисеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Проспект, 2007. – 360 с.
11. Алибеков С. Т. Международное таможенное право [Электронный ресурс] / Алибеков С. Т. – 2-е изд., испр. и доп. – Алматы : КазУМОиМЯ им. Абылайхана, 2012. – 1454 с.
12. Oppenheim L. International Law: a treatise / L. Oppenheim, H. Lauterpacht. – Eight edition. – London : Longmans, Green and Co, 1957. – Vol. 1, Peace. – lvi, 1072 p.
13. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрична думка, 2007. – 992 с.



УДК 351.75(492)

Д. С. Припутень, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ ЗАХОДІВ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ
ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Розглянуто проблемні питання застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. На підставі проведеного аналізу зроблено відповідні висновки і надано пропозиції.

Ключові слова: безпека дорожнього руху; тимчасове вилучення посвідчення водія; огляд транспортного засобу.

The article deals with the problematic issues of application of measures for ensuring the conduct of cases in administrative traffic offenses in the field of road safety, such as temporary withdrawal of a driver's license, temporary detention of a vehicle and its review. Based on the analysis conducted, appropriate conclusions were made and proposals were made.

The work of scientists, who paid attention to the issues of ensuring the conduct of cases on administrative violations, in particular in the field of road safety, was considered. The legislation regulating the application of measures to ensure the conduct of cases on administrative offenses and the practice of its application are also analyzed. The disadvantages of certain normative legislation were revealed regarding the application of such measures of ensuring the proceedings as temporary withdrawal of a driver's license, the temporary arrest of vehicles and their inspection, and the removal of drivers from driving vehicles.

© Д. С. Припутень, 2017

The proposals on elimination of these shortcomings by improving the current legislation are provided.

Key words: road safety; temporary withdrawal of driver's license; vehicle inspection.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема масштаби дорожньо-транспортної аварійності, займають важливе місце в суспільному житті та потребують глибокого наукового осмислення.

Більшість дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП) відбувається внаслідок порушень Правил дорожнього руху України учасниками дорожнього руху, за що передбачена адміністративна чи кримінальна відповідальність залежно від наявності наслідків та їх тяжкості. Притягнення до адміністративної відповідальності порушників Правил дорожнього руху слугує превентивним засобом до вчинення ДТП.

Водночас недосконалість чинного адміністративного законодавства не забезпечує дієвого впливу на дорожню дисципліну. Аналіз адміністративної практики та судових рішень у справах про адміністративні правопорушення свідчить про те, що значна кількість адміністративних актів, а також процедура їх прийняття підрозділами поліції містять недоліки, не відповідають вимогам чинного законодавства, порушують права та законні інтереси осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності. Це призводить до оскарження зазначених адміністративних актів поліції у суді. Внаслідок цього особи, винні у порушенні Правил дорожнього руху, уникають відповідальності, що не забезпечує принцип невідворотності покарання. Практика свідчить, що найбільше таких порушень вчиняється під час застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, а саме: огляд транспортного засобу, тимчасове вилучення посвідчення водія, відсторонення водія від керування транспортним засобом тощо. Це потребує додаткового дослідження та аналізу як чинного законодавства в цій сфері, так і практики його застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання правового забезпечення безпеки дорожнього руху розглядали такі науковці, як М. Ю. Веселов, А. В. Гаркуша, Г. В. Галімішина, Т. О. Гуржій, С. М. Гусаров, Д. С. Денисюк, В. В. Доненко, М. М. Долгополова, В. В. Єгупенко, В. В. Ємельяненко, М. А. Микитюк, А. М. Подоляка, В. Й. Развадовський, А. Є. Рубан, О. Ю. Салманова, М. М. Стоцька та ін. Але застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху в умовах реформування поліції та адміністративного законодавства висвітлено недостатньо, тому вважаємо за необхідне розглянути проблемне застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху більш детально.

Мета статті – розглянути проблемні питання щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху, а також надати пропозиції щодо вдосконалення законодавства в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. До заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні порушення у сфері безпеки дорожнього руху належать: 1) тимчасове затримання транспортного засобу; 2) відсторонення водія від керування транспортним засобом; 3) огляд стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування його під впливом лікарських препаратів, які знижують увагу та швидкість реакції водія; 4) тимчасове вилучення посвідчення водія.

Так, ст. 260 КУпАП визначає загальні підстави застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. До них належать випадки прямо передбачені законами України з метою:

- припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу;
- встановлення особи;
- складання протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості його складання на місці вчинення правопорушення; якщо складання протоколу є обов'язковим;
- забезпечення своєчасного та правильного розгляду справ і виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення [1].

Як бачимо, в усіх перелічених випадках наявне адміністративне правопорушення, тобто існує сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують зазначене діяння як суспільно шкідливу, протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, які посягають на здоров'я та безпеку громадян, збереження транспортних засобів, шляхів і шляхових споруд, безпеку дорожнього руху, встановлений порядок діяльності державних органів і установ у даній сфері, за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [2].

Для таких заходів забезпечення провадження потрібні певні обставини, які унеможливають провадження у справах про адміністративні правопорушення. Проаналізувавши ст. 260 КУпАП, до таких підстав можна зарахувати: 1) неможливість припинення адміністративного правопорушення іншим шляхом; 2) неможливість встановлення особи; 3) неможливість складання протоколу про адміністративне правопорушення на місці вчинення правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим; 4) необхідність забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Найбільш вживаним серед заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є тимчасове вилучення посвідчення водія, яке здійснюється відповідно до ст. 265-1 КУпАП у разі вчинення водієм правопорушення, санкція якого передбачає позбавлення права керування транспортними засобами на певний період. При цьому поліцейський здійснює тимчасове вилучення посвідчення водія та видає тимчасовий дозвіл на право керування транспортними засобами терміном дії три місяці. Про тимчасове вилучення посвідчення водія вноситься запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

Після закінчення тримісячного строку тимчасового вилучення посвідчення водія у випадках, якщо судом не прийнято рішення щодо позбавлення водія прав керування транспортним засобом або якщо справу про адміністративне правопорушення не розглянуто у встановлений законом термін, особа має право звернутися за отриманням вилученого документа.

Таке звернення особи є обов'язковим для його виконання незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення. За подання такого звернення та повернення особі тимчасово вилученого посвідчення водія не може стягуватись плата.

Окрему увагу слід звернути на те, що посвідчення водія вилучається тимчасово, при цьому видається тимчасове посвідчення водія, строком до трьох місяців, адже саме в цей період суд має прийняти рішення у справі про адміністративне правопорушення.

Враховуючи це, пропонуємо внести відповідні зміни до ст. 260 КУпАП, а саме після слів “особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі” доповнити ще словами “тимчасове вилучення”.

Одними з найбільш конфліктних заходів, що проводить поліція під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, є огляд автомобіля, а також перевірка номерів складових частин автомобіля, зокрема номери шасі (кузова, рами) на відповідність із реєстраційними документами на транспортний засіб. Зазначимо, що серед основних повноважень поліції, визначених ст. 23 Закону України “Про Національну поліцію”, немає такого повноваження, як огляд транспортного засобу. Водночас п. 4 ст. 34 Закону України “Про Національну поліцію” визначає, що поліцейський може здійснювати поверхневу перевірку речі або транспортного засобу у випадках, якщо існує достатньо підстав вважати, що: 1) у транспортному засобі знаходиться правопорушник або особа, свобода якої обмежується в незаконний спосіб; 2) у транспортному засобі знаходиться річ, обіг якої заборонено чи обмежено, або яка становить загрозу життю чи здоров’ю такій особі або інших осіб; 3) річ або транспортний засіб є знаряддям вчинення правопорушення та/або знаходиться в тому місці, де може бути скоєно кримінальне правопорушення, для запобігання якого необхідно провести поверхневу перевірку. Ч. 5 даної статті визначає спосіб здійснення поверхневої перевірки, а саме: шляхом візуального огляду транспортного засобу, салону чи багажника автомобіля.

Також у ст. 260 КУпАП чітко не зазначено, що огляд транспортних засобів належить до заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, а лише зазначається, що допускається огляд речей. Однак чи можна здійснювати огляд речей, якщо вони знаходяться в транспортному засобі? На це питання закон чіткої відповіді не дає. Огляд безпосередньо самого транспортного засобу передбачено ч. 3 ст. 264 КУпАП, в якій зазначається, що у разі вчинення порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу уповноважені на те посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органів рибоохорони, а також поліцейські, військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України можуть провадити в установленому порядку огляд транспортних засобів.

Таким чином, пропонуємо закріпити всі підстави для огляду транспортного засобу в Законі України “Про Національну поліцію”, доповнивши ст. 23 п. 13-1 таким змістом:

“...здійснює огляд транспортного засобу лише в разі наявності достатніх підстав вважати, що водій транспортного засобу або пасажир причетні до вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення, та в транспортному засобі можуть бути знаряддя кримінального чи адміністративного правопорушення, або майна, яке було здобуте у результаті його вчинення, або майна, обмеженого чи забороненого в обігу”.

Ст. 121-1 КУпАП передбачає відповідальність за експлуатацію водіями транспортних засобів, ідентифікаційні номери складових частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах. До того ж п. 2.4 б Правил дорожнього руху України встановлює обов’язок водія дати можливість перевірити номери агрегатів і комплектність транспортного засобу. Водночас відповідальності за невиконання цього обов’язку немає. Як показує практика, часто між поліцейськими та водіями виникає суперечка з цього приводу, коли останні відмовляються надати можливість здійснити

перевірку номерів складових частин транспортного засобу. Розв'язання даної проблеми актуально ще й тому, що в Україні збільшується кількість так званих “автомобілів-двійників”, які ухиляючись від сплати податків, порушують правила експлуатації транспортних засобів дорогами України.

Отже, розв'язання даної проблеми передбачає встановлення відповідальності за ненадання можливості поліцейському під час виконання службових обов'язків перевіряти номери складових частин транспортного засобу. Для цього слід внести зміни до ст. 122-2 КУпАП “Невиконання водіями вимог про зупинку”, а саме після слів “про зупинку транспортного засобу”, доповнити словами: “ненадання можливості працівнику поліції під час виконання службових обов'язків перевіряти номери вузлів та агрегатів транспортного засобу”.

Ще одним із заходів щодо забезпечення провадження, який використовується у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, є відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд їх на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, які знижують увагу та швидкість реакції.

Цей захід поліцейські здійснюють тільки за наявності підстав вважати, що водій транспортного засобу вчинив правопорушення, передбачене ст. 130 КУпАП, тобто керування транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, або знаходився під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції. Складність використання такого заходу полягає в тому, що поліцейським доводиться спілкуватись із особою, яка знаходиться у нетверезому стані та часто поводить себе неадекватно, що потребує витримки та професіоналізму працівників поліції.

До об'єктивних ознак, які дають підстави вважати, що водій перебуває у стані сп'яніння, належать: запах алкоголю з рота; нестійкість пози; порушення мовлення; помітне тремтіння пальців рук; різка зміна кольору шкіри обличчя; поведінка, неадекватна обстановці. Особливу увагу слід звернути на водіїв із сильним стороннім запахом з рота (бензину, одеколону, кропової води, різних есенцій, ментолу, м'яти, лаврового листа, мускатного горіха тощо) [3, 25].

Огляд водія з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, можна провести двома способами:

1) поліцейським на місці зупинки транспортного засобу, з використанням спеціальних технічних засобів, дозволених до застосування МОЗ і Держспоживстандартом;

2) лікарем закладу охорони здоров'я (в сільській місцевості за відсутності лікаря – фельдшером фельдшерсько-акушерського пункту, який пройшов спеціальну підготовку).

Результати огляду, проведеного в присутності двох свідків, поліцейським із використанням спеціальних технічних засобів, дозволених до застосування МОЗ і Держспоживстандартом, зазначаються в протоколі про адміністративне правопорушення. Під час проведення огляду в закладах охорони здоров'я висновки про його результати долучається до протоколу про адміністративне правопорушення.

У разі відмови водія транспортного засобу від проведення огляду в закладі охорони здоров'я посадова особа поліції в присутності двох свідків складає протокол про адміністративне правопорушення, в якому наводить ознаки сп'яніння і дії водія щодо ухилення від огляду [4].

Зазначимо, що відсторонення водія від керування транспортним засобом, відповідно до вимог КУпАП, передбачається лише у разі керування водієм транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Але фактично такий захід забезпечення провадження здійснюється і у випадках тимчасового затримання транспортного засобу.

З огляду на це пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 265-2 КУпАП, а саме: після слів “працівник уповноваженого підрозділу, що забезпечує безпеку дорожнього руху” доповнити словами “здійснює відсторонення водія від керування транспортним засобом”.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, нами розглянуто проблемні питання застосування окремих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, а саме такі, як тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу та його огляд. Виявлено недоліки чинного законодавства, що регламентує порядок їх застосування, та надано пропозиції щодо його вдосконалення. При цьому можна виділити такі напрями подальшого дослідження в цій сфері:

- 1) діяльність поліції щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі застосування заходів забезпечення провадження у сфері безпеки дорожнього руху;
- 2) відмежування поліцейських заходів від заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 3) поєднання заходів примусу та переконання в діяльності поліції.

Список використаних джерел:

1. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Демський Е. Ф. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
2. Панов І. О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничного інспектора міліції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ігор Олексійович Панов ; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 235 с.
3. Доненко В. В. Керування транспортом у стані сп'яніння: адміністративно-деліктні проблеми : монографія / В. В. Доненко, В. К. Колпаков. – Д. : Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ, 2003. – 196 с.
4. Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 р. № 1103. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1103-2008-%D0%BF>

УДК 351.713:(339.543:621.643/646)(477)

В. В. Прокопенко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри морського та митного права
Національного університету
"Одеська юридична академія"

**МИТНІ ФОРМАЛЬНОСТІ ЩОДО ТОВАРІВ,
ЯКІ ПЕРЕМІЩУЮТЬСЯ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ
ТРУБОПРОВІДНИМ ТРАНСПОРТОМ**

Присвячено характеристиці митних формальностей із виокремленням дій, які виконуються під час переміщення товарів через митний кордон України трубопровідним транспортом. Установлено, що підставою для переміщення товарів трубопровідним транспортом через митний кордон України є періодична митна декларація. Після такого переміщення митниці подається додаткова декларація або декілька декларацій. З'ясовано, що є деякі відмінності у виконанні митних формальностей щодо природного газу, які пов'язані з його зберіганням у газосховищах.

Ключові слова: дія; енергоносії; митний контроль; митне оформлення; митна формальність; трубопровідний транспорт.

The article is sanctified to description of custom formalities with the selection of actions that is executed at moving of commodities through the custom border of Ukraine by a pipeline transport. It is found out, that moving through the custom border of Ukraine of such power mediums as oil, oil products, ammonia, etilen, natural gas comes true exceptionally by main pipeline transport. It is set that moving of commodities through the custom border of Ukraine by a pipeline transport comes true on the basis of the executed periodic customs declaration. Certainly, that after moving of commodities through the custom border of Ukraine obligatory is a grant to the custom of additional customs declaration or a few such declarations on a volume, that was directly moved and that must not exceed to the volume indicated in periodic customs declaration. It is found out, that to ecological and radiological control commodities that move through the custom border of Ukraine a pipeline transport and only collection is not celebrated in case of such moving are not subject, but if, for example, oil will be brought in on custom territory of Ukraine by a railway or motor-car transport (in cisterns), some types of state control are obligatory, as well as in payment of only collection.

It is well-proven that at moving of power mediums through the custom border of Ukraine a pipeline transport is execute the next custom formalities related to custom registration: declaration; acceptance of periodic customs declaration; registration of periodic customs declaration; completion of custom registration; declaration; acceptance of additional declaration; registration of additional declaration; completion of custom registration. One custom formality related to custom control-actual control is in addition, executed only.

Some differences are set in execution custom formalities in relation to natural gas, that is related to his storage in gas-holders and touch the account of commodities that are in gas-holders or in gas-transport systems of Ukraine, it is a grant of corresponding information to the custom is in relation to the amount (to the volume) of being of natural gas.

© В. В. Прокопенко, 2017

Key words: action; power mediums; custom control; custom registration; custom formality; pipeline transport.

Постановка проблеми. Трубопровідний транспорт є специфічним видом транспорту, структура якого складається з мережі нафто-, газо-, нафтопродуктопроводів та інших магістралей, якими транспортуються на відстань рідкі, газоподібні або тверді продукти трубопроводами. Трубопровідний транспорт становить 11 % від обсягу світового вантажообігу. Основна особливість трубопровідного транспорту – це безперервність його функціонування. Не викликає сумнівів, що переміщення товарів через митний кордон України трубопровідним транспортом має низку особливостей щодо проведення митного контролю й митного оформлення цієї категорії товару.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У спеціальній літературі деякі аспекти діяльності трубопровідного транспорту вже стали предметом досліджень. Так, Є. В. Довженко здійснив теоретико-правову характеристику правового регулювання трубопровідного транспорту в Україні. Е. А. Онацький дослідив адміністративно-правові засади діяльності магістрального трубопровідного права. Л. Д. Руденко акцентувала увагу на недосконалому законодавчому визначенні магістрального трубопровідного транспорту. Однак переміщення товарів через митний кордон України трубопровідним транспортом, аналіз митної діяльності, пов'язаної з цим, так і залишились поза увагою науковців і практиків.

Мета статті – дослідити митні формальності з виокремленням дій, що виконуються під час переміщення товарів через митний кордон України трубопровідним транспортом.

Виклад основного матеріалу. В міжнародному та національному законодавстві України широко використовується поняття “енергоносії”, які переміщуються територією України та за її межі з використанням трубопровідного транспорту та ліній електропередачі. Так, наприклад, гл. 11 Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами з іншої сторони присвячено питанням, пов'язаним із торгівлею енергоносіями, в ст. 326 МК України, ст. 188 Податкового кодексу України, ст. 6 Закону України “Про трубопровідний транспорт” законодавець оперує поняттям “енергоносії”. В низці підзаконних нормативних актів України нормотворець також застосовує зазначене поняття. Виникає питання, що необхідно розуміти під цим поняттям?

У ст. 1 Закону України “Про теплопостачання” зазначається, що енергоносії – це органічне паливо, електроенергія, нетрадиційні та поновлювані види енергії, альтернативні джерела енергії [1]. У ч. 5 ст. 1 Закону України “Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу” міститься таке визначення поняття “енергоносії” – кам'яне і буре вугілля, торф, інші види первинного твердого палива, кам'яновугільні брикети, інші види вторинного твердого палива, буровугільні та торф'яні брикети, газ нафтопереробки, нафтопродукти, природний газ, природні енергетичні ресурси (ядерна, гідравлічна та геотермальна енергія, інші природні ресурси), електрична і теплова енергія [2].

Аналіз чинного українського законодавства дає змогу виокремити категорію енергоносіїв (товарів), які переміщуються через митний кордон України трубопровідним транспортом. Такими товарами є нафта, нафтопродукти, аміак, етилен, природний газ.

Згідно зі ст. 2 Закону України “Про трубопровідний транспорт”, систему трубопровідного транспорту України становлять магістральний трубопровідний транспорт і промисловий трубопровідний транспорт [3]. Ураховуючи предмет дослідження, нас цікавить виключно магістральний трубопровід, який являє собою технологічний комплекс, що функціонує як єдина система і до якого входить окремий трубопровід з усіма об’єктами і спорудами, зв’язаними з ним єдиним технологічним процесом, або кілька трубопроводів, якими здійснюються транзитні, міждержавні, міжрегіональні поставки продуктів транспортування споживачам, або інші трубопроводи, спроектовані та збудовані згідно з державними будівельними вимогами щодо магістральних трубопроводів [3].

Наказом Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 629 закріплений Порядок і строки митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються трубопровідним транспортом, в якому визначені дії, що підлягають виконанню відповідними особами і митницями (митними постами) у ході здійснення митного контролю та митного оформлення товарів під час їх переміщення через митний кордон України трубопровідним транспортом, а також здійснення операцій із заміщення природного газу [4].

Переміщення товарів через митний кордон України трубопровідним транспортом здійснюється на підставі оформленої періодичної митної декларації та відомості оформлених митницею періодичних митних декларацій доступних для перегляду посадовими особами митниць, через які відбувається переміщення відповідних задекларованих товарів в автоматизованій системі митного оформлення.

Першою митною формальністю є декларування. Декларант або уповноважена особа (в цьому випадку здійснюється дія щодо укладення договору з декларування товару) заповнює, як уже зазначалось вище, періодичну митну декларацію відповідно до обраного митного режиму.

Під час переміщення товарів через митний кордон України трубопровідним транспортом митниці на митному посту надаються документи, передбачені п. 5 ч. 1 та 3 ст. 335 МК України, а саме:

- зовнішньоекономічний договір (контракт) або інші документи, що підтверджують право володіння, користування та/або розпорядження товарами;
- акт прийому-передачі товарів або довідка, що підтверджує кількість товарів;
- комерційні та супровідні документи (за наявності їх у власника трубопровідного транспорту) на товари, що переміщуються через митний кордон України, а на момент митного оформлення – рахунок-фактуру;
- найменування та адреса відправника товарів;
- найменування та адреса отримувача товарів;
- документи (дозволи, сертифікати), що підтверджують показники товару [5].

Крім того, обов’язково митниці подається рахунок або інший документ, який визначає вартість енергоносія. Щодо визначення митної вартості природного газу, необхідно зазначити таке: ДФС України щомісяця обчислює середню митну вартість імпортованого природного газу, яка склалася у процесі його митного оформлення під час ввезення на територію України за попередній місяць. Так, відповідно до вимог пп. 252.8 ст. 252 розд. IX “Рентна плата” ПК України, ДФС України обчислено середню митну вартість імпортованого природного газу, що склалася у процесі його митного оформлення під час

ввезення на територію України в період із 01.01.2018 до 31.01.2018, яка становить 7784,0547 грн або 272,9341 дол. США за 1 тис. м³ [6].

П. 2.5 Порядку митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються трубопровідним транспортом, передбачено, які документи, оформлені за результатами переміщення товарів через митний кордон України за попередній календарний місяць, можуть використовуватись як акт прийому-передачі товарів окремо для природного газу, нафти, нафтопродуктів, аміаку, етилену.

Останньою дією є формування пакета документів декларантом або уповноваженою особою для подання митниці.

Таким чином, митна формальність декларування складається із:

- укладення договору з декларування (за необхідності);
- заповнення періодичної митної декларації;
- формування пакета документів.

Такі три митні формальності пов'язані з діями посадової особи митниці щодо роботи з митною декларацією. Для виконання митної формальності, а саме прийняття митної декларації, здійснюються такі дії:

- подання митниці декларантом або уповноваженою особою пакета документів; реєстрація посадовою особою митниці періодичної митної декларації;
- перевірка митної декларації. Під час виконання наступної митної формальності – оформлення митної декларації – здійснюються дії щодо перевірки правильності класифікації товару та визначення країни походження товару тощо; контролю зіставлення даних; оцінки ризику. Завершення митного оформлення – наступна митна формальність, у процесі якої виконуються такі дії:
 - проставлення в митній декларації відбитка особистої номерної печатки;
 - внесення до електронної митної декларації відмітки про завершення митного оформлення.

Переміщення товарів через митний кордон України трубопровідним транспортом здійснюється за попередньою митною декларацією, і після такого переміщення декларант або уповноважена ним особа має подати митниці додаткову декларацію (або декілька додаткових декларацій) протягом відповідного календарного місяця за періодичною митною декларацією (попереднього або у разі подання додаткової декларації до завершення відповідного календарного місяця – поточного). Як бачимо, наступна митна формальність – це декларування, що складається з трьох дій:

- заповнення додаткової митної декларації;
- підписання суб'єктом господарювання актів прийому-передачі;
- подання додаткової митної декларації.

Зазначимо, що акти прийому-передачі товару мають бути підписані суб'єктом господарювання, яким може бути й іноземець. Саме тому національним законодавством передбачається надання таких актів до 15 числа місяця, що настає за місяцем подання додаткової декларації у випадку, коли є необхідність їх підписання іноземним суб'єктом господарювання.

Наступні митні формальності та дії щодо прийняття додаткової митної декларації, її оформлення та завершення митного оформлення ідентичні формальностям та діям посадової особи митниці, пов'язаним із роботою з періодичною митною декларацією.

Під час оформлення додаткової митної декларації митницею, уповноваженою на здійснення митних формальностей на трубопровідному транспорті, здійснюється контроль зіставлення даних про обсяги товарів, що переміщуються трубопровідним транспортом через митний кордон України за періодичною митною декларацією, зазначених в актах прийому-передачі, товаросупровідних документах, та інформації, отриманої за результатами фактичного контролю. Іншими словами, в додатковій митній декларації або декількох таких деклараціях зазначається об'єм, безпосередньо переміщений через митний кордон, який не має перевищувати об'єму, поданого у періодичній митній декларації.

Є деякі відмінності у виконанні митних формальностей щодо природного газу. Так, у випадку ввезення на митну територію України природного газу з метою зберігання у газосховищах обирається митний режим митного складу. За фактом переміщення природного газу до газосховища декларант або уповноважена ним особа мають подати митниці, уповноваженій на здійснення митних формальностей на трубопровідному транспорті, додаткову декларацію (додаткові декларації) відповідно до митного режиму митного складу на обсяги, переміщені до газосховищ за періодичною митною декларацією протягом відповідного календарного місяця. Нормотворець допускає одночасне зберігання в газосховищах природного газу з різним митним статусом. Обов'язок операторів газосховищ – надавати митниці, уповноваженій на здійснення митних формальностей на трубопровідному транспорті, щомісяця до 20 числа реєстри обсягів природного газу, що зберігається у газосховищах на митній території України. Крім того, оператор газотранспортної системи України з періодичністю раз на тиждень (щосереди) має надавати у формі електронного документа відповідній митниці необхідну для здійснення фактичного контролю оперативну інформацію про переміщувані товари за попередній тиждень на підставі показників приладів обліку, в тому числі розташованих за межами митної території України [4].

Як бачимо, відмінності стосуються виключно обліку товарів, які перебувають у газосховищах або у газотранспортній системі України, тобто надання інформації митниці щодо кількості (об'єму) знаходження природного газу.

Необхідно зазначити, що екологічному та радіологічному контролю не підлягають товари, що переміщуються трубопровідним транспортом [7], єдиний збір не справляється у разі переміщення товарів трубопровідним транспортом [8]. А якщо, наприклад, нафта ввозитиметься на митну територію України залізничним або автомобільним транспортом (у цистернах), деякі види державного контролю обов'язкові, як і сплата єдиного збору.

Згідно зі ст. 231 МК України, митний контроль товарів, що переміщуються через митний кордон України трубопровідним транспортом, у тому числі з метою транзиту через митну територію України, здійснюється в місцях митного контролю, які визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику [5]. Наказом Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 629 затверджено перелік місць митного контролю товарів, що переміщуються трубопровідним транспортом. Так, для митного контролю природного газу встановлено 24 місця, для митного контролю нафти – 13, для митного контролю нафтопродуктів – 11, для митного контролю аміаку – 14.

Для здійснення митного контролю товарів, які переміщуються через митний кордон України трубопровідним транспортом, виконується лише одна митна формальність – фактичний контроль.

Фактичний контроль нафти, нафтопродуктів, аміаку, етилену здійснюється з періодичністю, що відповідає періодичності подання додаткової декларації на переміщені товари.

Фактичний контроль природного газу здійснюється у разі виявлення розбіжностей в документах та інформації та/або за результатами аналізу ризиків з обов'язковим складанням акта про результати фактичного контролю.

Залежно від виду товарів, що переміщуються трубопровідним транспортом, під час здійснення фактичного контролю визначаються:

- фактичний обсяг і фізико-хімічні показники товару;
- перевіряються показники приладів обліку та дані документів обліку обсягів товару;
- здійснюються контрольні вимірювання, відбір проб (зразків) товару (в разі потреби);
- накладається митне забезпечення [4].

Митна формальність щодо фактичного контролю товарів, які переміщуються трубопровідним транспортом, починається дією декларанта або уповноваженої ним особи щодо подання додаткової декларації відповідній митниці. Наступний крок – прибуття до місця митного контролю та зняття митного забезпечення, про що складається акт у двох примірниках, в якому зазначаються посада, прізвище, ініціали посадової особи митниці та підприємства трубопровідного транспорту, номер і дата письмового повідомлення щодо зняття митного забезпечення з таких приладів обліку та засувної арматури, причина зняття.

Слід звернути увагу, що нормотворець передбачає форс-мажорні обставини щодо самостійного зняття митного забезпечення підприємством трубопровідного транспорту. Так, у разі виникнення реальної загрози порушення технологічного процесу, аварійної ситуації або дії обставин непереборної сили відповідальна особа підприємства трубопровідного транспорту може самостійно зняти митне забезпечення з приладів обліку або засувної арматури, про що має у найкоротший строк повідомити митницю, в зоні діяльності якої розташоване місце митного контролю, у письмовій формі засобами факсимільного зв'язку та протягом доби з моменту виявлення таких обставин надати документальні докази існування зазначених обставин [4].

Наступною дією є зняття посадовою особою митниці показників з приладів обліку. Місце, в якому розміщуються прилади обліку, перебуває під митним забезпеченням, причому такі місця обов'язково узгоджуються митницею з керівництвом підприємства. Наступний крок – це накладення митного забезпечення, про що складається відповідний акт за аналогією з актом про зняття митного забезпечення. Останньою дією є складання акта про результати фактичного контролю товарів, які переміщуються через митний кордон України, у двох примірниках, один з яких зберігається в митниці, в зоні діяльності якої розташовується відповідне місце митного контролю, інший – на підприємстві трубопровідного транспорту. Зазначений акт підписують відповідальна особа підприємства трубопровідного транспорту і посадова особа митниці або митного поста з проставленням відтиску особистої номерної печатки.

Як бачимо митна формальність – фактичний контроль товарів, що переміщуються трубопровідним транспортом через митний кордон України, складається з таких дій:

- подання декларантом додаткової декларації митниці;
- прибуття до місця митного контролю та зняття митного забезпечення;
- зняття показників приладів обліку товарів;
- накладення митного забезпечення;
- складення акта про результати фактичного контролю.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Аналіз нормативної бази з досліджуваної тематики дає змогу констатувати, що під час переміщення енергоносіїв через митний кордон України трубопровідним транспортом виконуються такі митні формальності, пов'язані з митним оформленням: декларування; прийняття періодичної митної декларації; оформлення періодичної митної декларації; завершення митного оформлення; декларування; прийняття додаткової декларації; оформлення додаткової декларації; завершення митного оформлення. Крім того, виконується лише одна митна формальність, пов'язана із митним контролем, – фактичний контроль.

Список використаних джерел:

1. Про теплопостачання [Електронний ресурс] : Закон України від 02 червня 2005 р. № 2633-IV // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2633-15>
2. Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу [Електронний ресурс] : Закон України від 23 червня 2005 р. № 2711-IV // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2711-15>
3. Про трубопровідний транспорт [Електронний ресурс] : Закон України від 15 травня 1996 р. № 192/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/192/96-вр>
4. Порядок та строки митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються трубопровідним транспортом [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 629 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 59. – С. 173. – Ст. 2381.
5. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
6. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=eab4ee70-3e88-4ada-a643-aa8ed9ef45e2&title>
7. Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 жовтня 2011 р. № 1031 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 78. – С. 22. – Ст. 2883.
8. Про затвердження Порядку справляння єдиного збору в пунктах пропуску через державний кордон : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2002 р. № 1569 // Офіційний вісник України. 2002. – № 44. – С. 25. – Ст. 2004.

УДК 342.951(477)

В. В. Філатов, кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
Університету митної справи та фінансів

ЗАГАЛЬНА ТЕОРІЯ БЕЗПЕКИ ЯК МЕТОДОЛОГІЧНА ЗАСАДА ДОСЛІДЖЕННЯ КАТЕГОРІЇ “ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА”

Визначено місце та роль загальної теорії безпеки в методології дослідження категорії “інформаційна безпека”. Окреслено перспективні напрями наукового опрацювання питань інформаційної безпеки. Охарактеризовано інші складники методології дослідження інформаційної безпеки держави, суспільства та особи.

Ключові слова: інформаційна безпека; методологія; загальна теорія безпеки; інтереси держави в інформаційній сфері; дослідження.

The article defines the place and role of the general theory of security in the methodology of the research category “information security”. Ensuring national security is one of the main priorities at the present stage of Ukraine’s development. The challenges facing the state today requires detailed scientific elaboration of individual components of national security. It should be noted that the legislation in this area is sufficiently branched, which negatively affects the mechanisms of prevention and localization of internal and external threats to the sovereignty and territorial integrity of the state. This also applies to such an element as the information security of Ukraine, since it is possible to observe not only the gaps in the legislation, but also the absence of complex scientific works, which reveals the content, the essence of the functional purpose of this component of national security. As a result, the information sphere remains rather vulnerable, and the level of protection of the interests of the state – it is necessary low. The purpose of the paper is in the detailed theoretical and legal analysis of the general theory of security as the main methodological basis for the study of the category of “information security”. Perspective directions of scientific research of information security issues are outlined. Among such areas are: the scientific elaboration of a range of state interests in the information sphere; selection and analysis of individual levels of information security (security of the state, society and person); development of criteria for the effectiveness of information security policies; coordination of the directions of administrative reform with the priorities of information security; the decision of the sphere of application of foreign experience in the field of information security. Other components of the methodology of information security research of the state, society and person are briefly described, in particular a set of general law and special methods used in administrative law.

Key words: information security; methodology; salary theory of security; interests of the state in the information sphere; research.

Постановка проблеми. Забезпечення національної безпеки – один з основних пріоритетів на сучасному етапі розвитку України. Виклики, які нині постали

© В. В. Філатов, 2017

перед державою, потребують детального наукового опрацювання окремих складників національної безпеки. Слід зазначити, що законодавство у цій сфері достатньо розгалужене, що негативно позначається на механізмах запобігання та локалізації внутрішніх і зовнішніх загроз суверенітету та територіальній цілісності держави. Це стосується такого складника, як інформаційна безпека України, адже можна спостерігати не тільки прогалини у законодавстві, але й відсутність комплексних наукових праць, у яких розкривається зміст, сутність і функціональне призначення цієї складової частини національної безпеки. Як наслідок, інформаційна сфера залишається досить вразливою, а рівень захищеності інтересів держави дуже низьким.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній юридичній науці питання методології дослідження правових явищ у різні часи аналізували О. Бригінець, І. Жаровська, О. Крупчан, Ю. Лісовська, В. Пасічник, В. Шейко та інші науковці. Однак в умовах оновлення законодавства про інформаційну безпеку та появи нових загроз в інформаційній сфері з'явилася необхідність комплексного наукового осмислення і пошуку нових підходів щодо його вирішення. Необхідно переглянути методологічну основу дослідження, зокрема проаналізувати місце у цій методології загальної теорії безпеки.

Постановка проблеми. В структурі національної безпеки України інформаційна безпека – найменш формалізована категорія, яка донедавна взагалі не виділялась як окремий складник. Положення чинного законодавства та підзаконні акти не враховують усієї специфіки інформаційної сфери, мають недоліки щодо пріоритетних напрямів діяльності влади у запобіганні внутрішнім і зовнішнім загрозам. У таких умовах потрібне детальне наукове опрацювання методологічних засад дослідження інформаційної безпеки, зокрема загальної теорії безпеки.

Мета статті полягає у детальному теоретико-правовому аналізі загальної теорії безпеки як основної методологічної засади дослідження категорії “інформаційна безпека”.

Виклад основного матеріалу. Дослідження будь-якої правової категорії потребує попереднього визначення методологічних засад, які дають змогу у подальшому всебічно та об'єктивно розглянути предмет наукового пошуку. В. М. Шейко вважає, що методологія дослідження правових явищ:

- 1) визначає способи здобуття наукових знань, які відображають динамічні процеси та явища;
- 2) спрямовує дослідника на особливий шлях, на якому досягається певна науково-дослідна мета;
- 3) забезпечує всебічність і повноту отримання інформації, необхідної для пізнання процесу чи явища, що вивчається;
- 4) сприяє поповненню новою інформацією фонду теорії науки;
- 5) допомагає в уточненні, збагаченні, систематизації термінів і понять у науці;
- 6) створює систему наукової інформації, що ґрунтується на об'єктивних фактах;
- 7) логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання [1, 56].

Слід додати, що методологічні засади також дають можливість визначити природу досліджуваного явища, яка так чи інакше пов'язана із уже відомими категоріями (передусім філософськими).

На підтвердження цього слід навести тезу І. М. Жаровської, яка стверджує, що методологія правознавства – це складне, багатопланове утворення, яке охоплює проб-

леми структури юридичного наукового знання загалом і особливо його теорії, концепції; тенденції виникнення, функціонування і зміни наукового знання, а також його класифікації, типології тощо; понятійний апарат методології та її наукову мову; структуру і склад методологічного підходу та інших наукових методів, що застосовуються в юридичній науці; формалізовані методики і процедури конкретних юридичних досліджень. Якщо методологію юридичної науки розглядати не тільки як сукупність її методів і знань про них, а в широкому розумінні – ще як симбіоз предметних правових теорій, понять, принципів тощо, то вона за обсягом змісту наближається до всієї юридичної науки, однак у методологію ці елементи системи юридичних наукових знань входять тільки тими їхніми властивостями (сторонами), які можуть і повинні використовуватись як методи наукового пізнання [2, 138].

На нашу думку, основною методологічною засадою дослідження інформаційної безпеки є загальна теорія безпеки, яка у наукових колах обговорюється досить активно. Зокрема слід зупинитися на таких визначеннях науковців:

– безпека – самостійна галузь правової охорони і захисту конституційних та інших законних інтересів особи, суспільства, держави і нації, котра обумовлена такими, що створюють високу ймовірність завдання шкоди цим інтересам, фізичними, хімічними і біологічними проявами та діями природного середовища і технічних систем, пов'язаними з правопорушеннями та юридичними казусами, а також такими, що підлягають офіційній оцінці з боку держави, діями фізичних і юридичних осіб із використанням предметів, явищ і процесів (техногенних і природних джерел небезпеки конституційним та іншим законним інтересам особи, суспільства, держави і нації) [3, 38];

– безпека – це такий стан захищеності буття, цінностей та інтересів суб'єкта (об'єкта) безпеки від загроз та небезпек, за якого забезпечуються оптимальні умови його життєдіяльності, розвитку та самореалізації [4];

– безпека являє собою стійку спроможність держави до швидкого протистояння ризикам і загрозам. Це здатність стратегічно-тактичного прогнозування параметрів розвитку середовища на перспективу, що формує базову основу для забезпечення ефективної підтримки позитивних процесів у державі [5, 41].

Із вищенаведеного можна зробити висновок, що безпека – це передусім стан захищеності, який характеризується мінімальними ризиками стороннього впливу (зовнішнього або внутрішнього). З огляду на це безпека може розглядатись як явище суспільно-правове, оскільки її основне функціональне призначення пов'язане зі створенням відповідних умов суспільного життя, коли індивіду нічого не загрожує. До того ж слід припустити, що безпека як правовий феномен логічно пов'язана з небезпекою, яка й визначає сенс її існування. Тобто безпека – своєрідний індикатор неможливості виникнення загроз, хоча теоретично такий стан нереальний, адже динамічний розвиток суспільства обумовлює появу нових загроз, які протягом певного періоду часу мають негативний вплив. Відтак безпека характеризується певною ілюзорністю, адже вона існує до моменту виникнення нової загрози.

Для досліджуваної сфери така ілюзорність дуже актуальна тому, що розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій, як правило, випереджає розвиток відповідних методів та форм їхнього законодавчого унормування. Слід визнати, що вже давно інформація стала засобом впливу на владу, суспільство, свідомість звичайних громадян. Інформаційний тероризм, пропаганда, незаконне обмеження дос-

тупу до інформації, шпіонаж за допомогою інформаційних технологій – ось лише деякі приклади маніпулювання за допомогою інформації. У зв'язку із цим методологія дослідження інформаційної безпеки повинна вважатися не тільки основою наукових пошуків у цій сфері, але й фундаментом формування інформаційної політики держави та політики національної безпеки.

Загальна теорія безпеки вказує на декілька принципових напрямів такої роботи:

– необхідно чітко проаналізувати коло інтересів держави в інформаційній сфері (мається на увазі безпековий вимір). Нині повний перелік таких інтересів наведено в Доктрині інформаційної безпеки України, затвердженій відповідним Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017. До них зараховано: забезпечення конституційних прав і свобод людини на збирання, зберігання, використання та поширення інформації; захищеність від руйнівних інформаційно-психологічних впливів; захист українського суспільства від агресивного впливу деструктивної пропаганди, передусім з боку Російської Федерації; всебічне задоволення потреб громадян, підприємств, установ і організацій усіх форм власності в доступі до достовірної та об'єктивної інформації; розвиток та захист національної інформаційної інфраструктури; розвиток медіакультури суспільства та соціально відповідального медіасередовища; формування ефективної правової системи захисту особи, суспільства та держави від деструктивних пропагандистських впливів; безпечне функціонування і розвиток національного інформаційного простору та його інтеграція в європейський і світовий інформаційний простір; розвиток системи стратегічних комунікацій України; захищеність державної таємниці та іншої інформації, вимоги щодо захисту якої встановлено законом, тощо [6]. Кожен із вищезазначених інтересів потребує додаткового наукового обґрунтування, зокрема слід зосередитися на питаннях механізмів їхнього захисту;

– необхідно виділяти й окремо досліджувати інформаційну безпеку держави, суспільства та особи. Така індивідуалізація необхідна, оскільки на кожному із зазначених структурних рівнів інформаційної безпеки існують свої внутрішні та зовнішні загрози. Вони достатньо специфічні та потребують окремого наукового аналізу. Однак при цьому слід пам'ятати, що лише сукупність цих складників забезпечує максимальний рівень захисту інформаційного простору України. Це свідчить на користь взаємообумовленості та взаємозв'язку між цими структурними рівнями, які слід урахувати в розробці напрямів інформаційної політики держави. До речі, залежно від рівня визначаються не тільки загрози, але й засоби запобігання їм та локалізації наслідків;

– необхідно детально аналізувати пріоритети інформаційної безпеки, тобто зосереджуватися на кінцевому результаті, який досягається за допомогою комплексу методів і форм. У цьому сенсі доцільно звернути увагу на критерії ефективності політики держави у сфері інформаційної безпеки. Це дуже важливий показник, адже він відображає відповідність витрачених ресурсів меті виконавчо-розпорядчої діяльності у сфері інформаційної безпеки. Передусім ці питання мають бути формалізовані в Законі України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. № 964-IV, в якому інформаційна безпека позиціонується як окрема самостійна складова частина [7];

– необхідно вирішити питання суб'єктів, які відповідатимуть за реалізацію політики інформаційної безпеки. Окремо слід сконцентруватися на їхньому право-

вому статусі, створенні оптимальної моделі управління інформаційною безпекою, яка відповідатиме напрямам адміністративної реформи. Зокрема йдеться про такі напрями: створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; кадрове забезпечення нової системи державного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу функціонування системи державного управління [8]. При цьому слід розглянути питання впливу політики інформаційної безпеки на саму адміністративну реформу, тобто проаналізувати потребу трансформації вищезазначених напрямів та пристосування їх до пріоритетів Доктрини інформаційної безпеки України;

– необхідно розглянути можливість застосування позитивного зарубіжного досвіду у сфері забезпечення інформаційної безпеки в Україні. Як стверджує Ю. П. Лісовська, розв’язання проблем інформаційної безпеки в межах Європейського Союзу передбачає: створення спільної стратегії європейської інформаційної безпеки, протидії кібервійні, інформаційному тероризму і боротьбі з інформаційною злочинністю. При цьому вступ України до Ради Європи, членство в Європейській телерадіомовній спілці полегшують її входження в європейський і водночас світовий масово-комунікаційний простір, створюють нові можливості для укладання міждержавних угод із сусідніми країнами, а також дають змогу поглиблювати кооперацію і співпрацю між європейськими та вітчизняними масово-комунікаційними системами [9, 14]. Однак, на нашу думку, слід ураховувати і деякі застереження щодо співпраці у сфері інформаційної безпеки, зокрема: необхідно використовувати лише позитивний досвід; не слід поширювати відомості про наявні та потенційні загрози інформаційній безпеці; не допускати європейських партнерів до інформації з обмеженим доступом та державної таємниці.

Окрім теорії безпеки, методологічною основою дослідження проблем інформаційної безпеки слід вважати: рівень загальнометодологічних основ (сукупність універсальних наукових принципів та понять), рівень теоретичних знань (система конкретних адміністративно-правових методів), рівень спеціально-методологічних основ (спеціальні методологічні прийоми та засоби пізнання). При чому доцільно окремо аналізувати структуру побудови системи інформаційної безпеки, процеси функціонування даної системи, напрями її розвитку й удосконалення [10, 25]. Така комплексна методологія забезпечить усебічність та об’єктивність дослідження категорії “інформаційна безпека”, що у подальшому допоможе напрацювати ефективні напрями відповідної державної політики.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. На сучасному етапі розвитку України питання інформаційної безпеки достатньо актуальні для держави та суспільства. Аналіз положень загальної теорії безпеки дає змогу визначити напрями дослідження інформаційної безпеки, а саме:

- наукове опрацювання кола інтересів держави в інформаційній сфері;
- виділення та аналіз окремих рівнів інформаційної безпеки (безпека держави, суспільства та особи);
- розробка критеріїв ефективності політики інформаційної безпеки;

- узгодження напрямів адміністративної реформи з пріоритетами інформаційної безпеки;
- використання сфер застосування зарубіжного досвіду у сфері інформаційної безпеки. Окрім загальної теорії безпеки, складником методології дослідження інформаційної безпеки є сукупність загальноправових та спеціальних методів, що застосовуються у сфері адміністративного права. При цьому перспективним напрямом подальшого наукового пошуку в цій сфері є детальний розгляд функціонального призначення цих методів щодо аналізу окремих питань категорії “інформаційна безпека”.

Список використаних джерел:

1. Шейко В. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник / Шейко В. М. – К. : Знання, 2006. – 308 с.
2. Жаровська І. М. Щодо проблеми методології теорії держави і права [Електронний ресурс] / І. М. Жаровська // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Юридичні науки. – 2015. – № 827. – С. 138–141. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_827_24
3. Подоляка С. А. Безпека як складова правової системи України [Електронний ресурс] / С. А. Подоляка // Наше право. – 2015. – № 1. – С. 34–38. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2015_1_8
4. Пасічник В. М. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою [Електронний ресурс] / В. М. Пасічник // Демократичне врядування. – 2011. – Вип. 7. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_7
5. Бригінець О. О. Правове забезпечення фінансової безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Олександр Олексійович Бригінець ; Університет Державної фіскальної служби України. – Ірпінь, 2017. – 464 с.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. “Про Доктрину інформаційної безпеки України” : Указ Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017 // Урядовий кур’єр. – 2017. – № 38.
7. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 38. – Ст. 351.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32. – С. 943.
9. Лісовська Ю. П. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки в Україні” / Юлія Петрівна Лісовська. – К., 2017. – 19 с.
10. Крупчан О. Методологія досліджень діяльності органів виконавчої влади в науці адміністративного права [Електронний ресурс] / О. Крупчан // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2013. – № 4. – С. 68–73. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/UJRN/Tpio_2013_4_10

A. V. Khridochkin, PhD of the Historical Sciences,
Associate Professor of the Department of General
Law Disciplines, Dniprovskii University
of the Humanities

**CONCEPTUAL FRAMEWORKS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE FIELD OF INTELLECTUAL PROPERTY
IN THE EUROPEAN UNION AND EUROPEAN COMMUNITIES**

The peculiarity of procedures of public administration in the field of intellectual property in the countries of the European Union is considered. The conceptual foundations of the establishment of procedures for public administration in the field of intellectual property in the countries of the European Union are discussed. The pluralism of approaches to the definition of procedures for public administration in the field of intellectual property in the countries of the European Union is considered. The process of improving the procedures of public administration in the field of intellectual property in the countries of the European Union is analyzed. The normative and legal basis of procedures of public administration in the field of intellectual property in the countries of the European Union is presented. An analysis of the acts of the European Court of Justice regarding public administration in the field of intellectual property has been made. The conclusion is made about the relevance of the research on the problems of public administration in the field of intellectual property in the countries of the European Union.

Key words: public administration; subject public administration; procedures of public administration; intellectual property; sphere of intellectual property.

Розглянуто своєрідність процедур публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності в країнах Європейського Союзу. Розкрито концептуальні засади становлення процедур публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності в країнах Європейського Союзу. Проаналізовано процес їх удосконалення. Наведено нормативно-правову базу процедур публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності в країнах Європейського Союзу. Проаналізовано акти Суду європейських співтовариств щодо публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності.

Ключові слова: публічне адміністрування; суб'єкт публічного адміністрування; процедури публічного адміністрування; інтелектуальна власність; сфера інтелектуальної власності.

Problem formulation. Taking to account that Ukraine proclaimed one of the strategic directions of external economic policy integration to European Union (further is EU), modern acceleration of adaptation of domestic administrative procedures to administrative EU in the field of intellectual property takes on the special significance in connection with implementation of international obligations of Ukraine and tasks of Agreement about partnership and collaboration between Ukraine and EU, Law of Ukraine

© **A. V. Khridochkin**, 2017

“About the National program of adaptation legislations of Ukraine to legislation of EU” and Agreement between Ukraine and EU about a scientific and technological collaboration. On the prospects of development of relations between Ukraine and EU in this sphere the mine-out was notably reflected EU the European policy of neighbourhood, East partnership, Plan of actions “Ukraine is EU”, negotiations in relation to the conclusion of Treaty about an association and Agreements about a free trade zone, and also a permanent dialog is initiator European Commission between Ukraine and EU in relation to defence of intellectual ownership rights.

Analysis of recent researches and publications. Every state aims foremost to provide rights for national legal owners that on the whole conflicts with aims and principles of unique market creation. Therefore long time adjusting of public relations in the field of intellectual property remained in capacity of states-members of EU, and collaboration in the field of intellectual property was not included in the row of foreground jobs European Union. The example of our neighbours testifies to his positive influence – countries of Eastern Europe, which purchased membership in EU (Poland, Czech Republic, Slovakia, countries of Baltic, Hungary). For these states an orientation on the right of EU was the important factor of development of national legislation, taking into account circumstance that from many aspects a right of intellectual ownership of EU is LED the proper norms at the level of adjusting of Worldwide organization of intellectual to the proper (further – VOIV), and on occasion – and development of right of intellectual ownership of the USA. The standards of guard of intellectual property of EU presently in Europe are very important and during perfection of the national systems of guard, and during the evaluation of efficiency of realization of rights [1, 207].

External influence on standardization of procedures of public administration in the field of intellectual property and facilities of their realization predetermines participating of most of the states-members and EU in the international agreements of VOIV and other agreements. States-members must execute duties in accordance with Agreement of World Organization of Trade (further – WOT) about the trade aspects of intellectual property rights (further – TAIPR) rights with remarks, that the sphere of intellectual property belongs to general jurisdiction of EU and states-members, and it can be accepted the proper decisions both EU and states-members.

Purpose of the article is to analyse the process of improving the procedures of public administration in the field of intellectual property in the countries of the European Union.

Main material. Conceptual principles of becoming and development of procedures of public administration in the field of intellectual property in the countries of EU took place gradually. Above all things, it is needed it was to overcome divergences of approaches to the problem from the side of countries of Britannic Concord and countries of continental Europe, which, true, carried mainly theoretical character. The countries of Britannic Concord see in an absolute title a positive right, which gets power that physical or legal person which undertakes the economic use of work or invention (as privileges of exceptional type, limited in time, – its “feudal” approach however). This person as usually is an author or inventor, but there is possibility of origin of right directly at the level of guidance by an enterprise which will use work or invention. Under act of analogy with the right of ownership on the personal and immovable chattels the system which is used in continental Europe in same queue emphasizes absolute nature of right: speech goes about a material right which at theoretical level

is incarnated in a right on prohibition the third persons to use work or invention without the consent of proprietor of rights on him [2, 294]. The countries of Britannic Concord created almost fully oriented to defence of economic rights at the use of copyrights system, while the European systems do a greater accent on immaterial rights for the author of literary or artistic work. Exactly coming from this interpretation of concept of property in Germany a doctrine gave birth rights on immaterial assets, which make the third category of objects of right of ownership together with the personal and immovable chattels [3, 381]. Consequently, it is necessary it was to enter the idea of localization, snap to the certain place.

It touches contiguous rights, certain norms, recently developed under act of norms of copyright also. In that time, a necessity of parallel defence is burdensome enough for the proprietors of industrial ownership, in relation to which acquisition of rights more frequent all requires an official publication and bringing in a state register, which, in same queue, become possible only after difficult and uncheap administrative procedure, rights [4, 112].

The international system of public administration procedures in the field of intellectual property is based today on two conventions concluded at the end of the 19th century: the Paris Convention for the Protection of Industrial Property of March 20, 1883 (Paris Convention) and the Berne Convention for the Protection of Literary Works and Works of Art from September 9 1886 (Bern Convention). These two Conventions, initially signed by several industrialized countries, played a fundamental role in the further development of legal institutions.

Further improvement of the procedures for public administration in the field of intellectual property took place after the adoption of the Conventions due to their revisions that took place over the coming years. In general, there is a degree of coexistence between different versions of acts, so that within the two unions of states (Paris and Berne), one and the same state can be guided by the earlier version of the Convention ratified by it, which remains in force for the states which have also ratified it, and in that time, in relations with other states, to be guided by later editions, if they are also ratified by both parties. It should be noted that each subsequent act is more perfect than the previous, in particular, with respect to the general level of legal protection. The latest edition of the acts in force in both Conventions and joined by most European states is the Stockholm Act of July 14, 1967, to the Paris Convention and the Paris Act of 1971 to the Berne Convention.

Quite often these conventions take the form of unions. As in the case of the Paris and Berne Unions, they combine groups of countries that can already be linked by different and consistent editions of one convention. In other cases, and this is typical for recent times, they can take the form of classical bargains [5, 136]. The list of normative acts that, together with the Paris and Bern conventions, define internationally the basic procedures for public administration in the field of intellectual property include: Madrid agreement of 1891 on sanctions for false information or such as to mislead consumers as to the place of origin of goods, the Rome Convention of 1961 on the Protection of the Rights of Performers, Producers of Phonograms and Broadcasting Organizations, the Geneva Convention of 1971 on the Protection of Producers of Phonograms from the illicit reproduction of their phonograms (the Convention on phonograms), the 1974 Brussels Convention on the Distribution of Carrier Programs for Satellite Signals (Satellite Convention), the Nairobi Treaty of 1981 on the Protection of the Olympic Symbol, The Geneva agreement in 1989 concerning the International Registra-

tion of Audio-visual Works (Film Treaty Treaty), Geneva Treaty of 1994 on the Right to a Trademark (TLT), the 1996 Geneva Copyright Treaty, the Geneva Treaty of 1996 on Performances and Phonograms, and the Geneva Treaty of Patent Law of 2000 (PLT) The list of conventions that create the international system of public administration for filing applications or registering intellectual property rights include: The Madrid Union of 1891, established by the Madrid Agreement of 1891 on the International Registration of Trademarks and the Madrid Protocol of 1989 on the International Registration of Trademarks, The Lisbon Union for the Protection of Names of Goods of Origin and their International Registration, the Hague Union for the International Registration of Industrial Designs, the International Union for the Protection of Plant Varieties (UPOV), the Washington Union (or the PCT Union), the Budapest Union of 1977 on the International Recognition of the Deposit of Microorganisms for Purposes patent procedure. The list of the conventions that establish the international classification system include: The Nice Union in 1957 concerning the international classification of goods and services for the registration of trademarks, Locarno Union in 1968, which establishes an international classification of industrial designs, the Strasbourg Union and the Vienna Union in 1973 concerning the international classification of figurative elements of a trademark.

The above-mentioned international unified agencies created after the adoption of the Paris and the Berne Conventions played a significant historical role until after the Second World War, when WIPO came to replace them. It was the germ of an international organization that operated in the Swiss Federal Administration in Berne and provided management of the Paris and Bern Convention, as well as individual treaties that were concluded under these two conventions. WIPO is a specialized UN agency located in Geneva and, above all, an international forum where world-wide agreements are usually discussed, concluded in the field of intellectual property. The WIPO Secretariat provides management tools for directly interested businesses, such the Madrid Union (or the PCT Union), to mention only the most important ones.

The organization also created the Center for Arbitration and Mediation for Disputes in the Sphere of Intellectual Property; the activity of this center is enjoying ever-increasing success. WIPO is a very independent organization in financial terms: contributions from Member States make up only 5–6 % of its annual revenues. WIPO finances its activities through the provision of services for the private sector. This is mainly the deposition of international patent applications, the international registration of trademarks and industrial designs, as well as the payment for arbitration services. Another organization that performs important functions of public administration in the field of intellectual property in EU countries is the WOT, which was established in 1995, replacing the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). All member countries of the European Union, as well as the European Community, are members of the organization. The WOT has gained great significance in the area of intellectual property in connection with the adoption of the TRIPS Agreement.

The annex to the Marrakesh Agreement is the TRIPS Agreement. It can be considered a set of norms regulating the sphere of trade and investing in ideas and creativity. These rules provide for procedures and methods for protecting intellectual property in the trade area. The TRIPS Agreement addresses five important issues: the principles of the trading system and international agreements on intellectual property, the minimum level

of protection of intellectual property rights, measures to enforce these norms, the procedure for resolving disputes in the field of intellectual property, as well as transitional measures during the implementation of systems.

The provisions of the third part of the TRIPS Agreement oblige States to act in such a way that their legislation provides for enforcement of intellectual property rights. The TRIPS Agreement describes in detail the legal regulation, including rules on obtaining evidence and evidence, interim and protective measures, injunctions and injunctions, damages and other sanctions [6, 157]. The courts should have the power to order the removal of trade turnover or destruction of pirated products or counterfeiting. Intentional manufacturing counterfeit or pirated goods for commercial use must be considered as a criminal offense, the customs authorities should help prevent importation of pirated goods or fakes.

The six founding countries (Germany, Belgium, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands), by concluding in Rome the Treaty of 25 March 1957 on the founding of the European Economic Community [7, 211], carefully avoided the provisions that would give the newly created institutions the authority to administer intellectual property. Although the first objective of the Treaty was to establish a “common market” and, as is known, in the functioning of any market, the intellectual property rights play an essential role, the founders of the European Economic Community considered it inappropriate to duplicate the work of the WIPO Center of International Cooperation already existing in WIPO and, in parallel, Brussels has a new negotiating center that would carry the risk of redistribution of power between national administrative authorities and supranational institutions, even under new furnism decision-making rules for the application of which seemed uncertain at the time. This position has been clearly reflected in the text of two articles of the Treaty establishing the EU, which have not undergone any changes during the repeated revision of the Treaty since 1958 (Single European Act, Maastricht Treaty, Amsterdam Treaty and Nice Treaty).

The principle was the question of “measures equivalent to quantitative restrictions on imports or exports.” Their definition was given in 1974 by the Court of Justice of the European Communities in one of its decisions, which was then repeatedly affirmed in the following judgments: “any legislative act of a Member State which may directly or indirectly, now or in the future, create an obstacle to the internal trade, should be considered as a measure equivalent to a quantitative restriction” [8, 196]. This concept consists of two elements: first of all, it refers to state measures or actions of state institutions: provisions of normative acts, decisions of national courts, administrative measures, documents issued by state authorities or actions of state institutions; the measure should lead to consequences that restrict trade in the territory of the EU.

The patent project, which the ministers of the six member states took very seriously in 1962, eventually defeated the political causes of the failed accession negotiations with the United Kingdom. Too broadly, the common market was at stake and the Court of Justice of the European Communities found this problem. In his decision of April 8, 1971, he first formulated the doctrine of exhaustion of rights in the territory of the Community, a doctrine that eliminated the potential threat to the common market, which contained uncoordinated interpretations of Art. 30. In the matter of patents and signs, this doctrine has been introduced and developed in subsequent judgments of the Court of the European Communities. The court was guided by such considerations: national legislation that allows the holder to resist imports from other member countries of goods that would violate his intellectual property rights in the territory of his own country refers precisely to Art. 28, since this legislation

leads to obstacles to the free movement of goods. However, such legislation is justified by the protection of intellectual property, and therefore it is possible to apply an exception to Art. 30. In addition, in order to take advantage of this exception, it must be proved that the ban on imports by national legislation was a necessary measure to protect the rights that constitute the “specific subject” of intellectual property rights discussed [9, 327].

It should be emphasized that the existence of parallel rights is not a necessary condition for the exhaustion of rights, but it is one of the special situations in which it can be determined. The basic and necessary condition is the consent of the owner for the first sale of goods in one of the countries of the Community. This doctrine has shown that from a legal point of view it is impossible to realize the aspiration of the participating countries to keep intellectual property issues within the framework of a particular country or intergovernmental relations, completely excluding the competence of the Community [10, 73].

In the economic space, where the common market, which later became the EU internal market, gradually formed, the requirement for enterprises to differentiate significantly from one country to another and to rationalize the procedure for obtaining and challenging parallel rights became very tangible. Initially, they tried to meet this need by concluding conventions between Member States. The draft conventions of 1958–1962 which were mentioned above belong to this category of documents. They lacked a clear legal basis in the Treaty establishing the European Union, justifying the need to promote the objectives of the Treaty establishing the European Union, in particular, “to eliminate the possibility of distorting the conditions of competition arising from the territorial nature of national intellectual property rights systems”, “eliminate obstacles on the way of free movement of goods”. None of these projects were approved. The idea of resorting to the same legal instrument appeared again in 1968 in relation to the Community patent project. This time the initiative has been successful from the very beginning, and EU member states – by that time they were 9 – signed on December 15, 1975, the Luxembourg Convention on the Issue of European Patents. However, this Convention came into force with a delay; it was revised and supplemented by the Luxembourg Agreement of December 15, 1989 on European patents, signed by the twelve countries that were at that time the Community. In each of its two versions, the convention provided certain powers to the European institutions not provided for in the EU Treaty, which, in order to enter into force, should have been ratified by all member states. The Convention has not entered into force because of the lack of ratification by the signatory States. For a long time, the Convention was defined as a document of “tertiary communitarian law”, that is, as a right that does not come directly from either the Treaty on the founding of the European Union or the legislative acts adopted on the basis of the Treaty establishing the European Union. She followed these two categories of law and belongs to the documents, which are called “the Community’s legal property”.

Thus, the use of such a tool has not become widespread. This fact is due to a number of circumstances: the requirement for unanimous decision-making in the negotiations, where the Commission did not have the right to initiate, and the European Parliament – the political right to control; the protracted nature of the national ratification procedures, which made the Community expansion process ahead of ratification, and the texts became obsolete before they became effective; constitutional constraints; the need for ratification to all member states for entry into force. EU member states are well aware of all these difficulties, but by the end of 80-s of XX century. The desire to maintain le-

gislative autonomy in matters of intellectual property prevailed over all other considerations. To overcome this situation, the Commission decided in the 1970s to apply the Community legal instrument that existed from the outset, but has not yet revealed its full potential. It stated that “The Council, acting on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament and the Economic and Social Committee, shall, by unanimous decision, adopt directives on the approximation of the regulatory and administrative measures of the Member States which have a direct impact on the establishment and functioning of the common market” [11, 254].

In 1973 the Commission indicated its intention to use this legal basis for the preparation of directives on the harmonization of substantive law applied to national trademarks. Negotiations in the Council were delayed, until 1985. The Single European Act was not supplemented by another provision, which provides for a more flexible procedure for approving legislative approximation measures. The Commission, having exercised its right of initiative, changed the legal basis of its proposal, and the Council was able to adopt it on December 21, 1988.

Meanwhile, the Commission presented, based on this new legal framework, other proposals that related to other intellectual property rights. Since then, the practice of adopting directives on the harmonization of national substantive law in matters of protection certificates has not raised any disputes anymore. However, the *Community v. Council* (1995), in which Spain demanded the invalidation of the regulation awarding right was finally recognized by the Member States only after Spain's on the introduction of an additional certificate for medicinal products. There are two large groups of directives: directives that fully and systematically regulate the substantive law applicable to a particular type of intellectual property rights and regulations that regulate certain aspects of the protection of a particular type of rights, where existing differences in the approach create a risk of harming the functioning of the internal market. Often such regulations are adopted under the influence of cultural and technological changes that require the adaptation of existing legislative norms or the introduction of new legislative acts. This approach has been respected in the fields of copyright and patent law [12, 5].

Since the 1990s, the application of the EU harmonization legislation has significantly changed the relationship between European and national intellectual property law. Now, whenever divergences between national laws threaten the proper functioning of the internal market, the Commission has the power to initiate the examination of harmonization directives in the framework of the joint decision-making process, that is, its joint adoption by the European Parliament and the Council. The Directives bring together and harmonize the provisions of laws that apply to intellectual property rights, which, in turn, are retained on national territory.

Conclusions and further researches directions. Thus, in the EU legal system compared with such leading branches of EU law as customs, institutional, competition law, the formation of intellectual property rights as a special field of law is still taking place. Therefore, the study of the peculiarities of public administration in the field of intellectual property in EU countries allows us to identify and outline the immediate prospects for the further development of domestic public administration procedures in this area. It is important that, as samples and possible models for the further reformation of the domestic system of public administration in the field of intellectual property, the best achievements of the European le-

gal science, the successful and universal legal categories and designs that take into account both the specificity of the domestic legal tradition, as well as the and interests of the main subject of intellectual creative activity – a person who is the source of all.

Unfortunately, in today's Ukraine, the protection and protection of the intellectual product continues to be rather conditional. In a modern economy, the product may not only be a material product. People also produce ideas, information products, artistic objects and new technologies. An intelligent product requires a lot of investment and effort, but it's much easier to steal than the usual thing. In the medium to long term, it will also encourage Ukrainian authors, inventors and investors, and contribute to the development of the Ukrainian economy.

List of sources used:

1. Стадник О. І. Реалізація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у сфері інтелектуальної власності / О. І. Стадник // Молодий вчений. – 2016. – № 3. – С. 206–211.
2. Хрідочкін А. В. Право Європейського Союзу : підручник / А. В. Хрідочкін, П. В. Макушев, О. В. Леонова. – 2-е видання. – Херсон : Гельветика, 2014. – 448 с.
3. Мазуренко С. В. Правове регулювання інтелектуальної власності в Європейському Союзі / С. В. Мазуренко, Р. Є. Еннан // Актуальні проблеми держави і права. – 2006. – Вип. 27. – С. 378–384.
4. Еннан Р. Є. Правова охорона інтелектуальної власності в Європейському Союзі: передумови формування, сучасний стан, тенденції розвитку / Р. Є. Еннан // Часопис цивілістики. – 2012. – Вип. 13. – С. 110–119.
5. Хрідочкін А. В. Адміністративно-правові заходи управління винахідницькою діяльністю: досвід зарубіжних країни / А. В. Хрідочкін, П. В. Макушев // Право і суспільство. – 2014. – № 5. – С. 135–141.
6. Михайлюк Г. О. Право Європейського Союзу з комерційних позначень : монографія / Г. О. Михайлюк. – К. : НДІ приватного права і підприємництва ім. акад. Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2016. – 325 с.
7. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. Р. А. Петрова. – К. : Істина, 2017. – 384 с.
8. Медведєв Ю. Л. Право Європейського Союзу : навч.-метод. посіб. / Ю. Медведєв, Г. Сорока. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2014. – 287 с.
9. Дахно І. І. Право Європейського Союзу : навчальний посібник / І. І. Дахно, В. М. Алієва-Барановська. – К. : Центр навчальної літератури. – 2017. – 413 с.
10. Ковальчук О. О. Право інтелектуальної власності на географічне зазначення в Україні та країнах Європейського Союзу : монографія / О. О. Ковальчук ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 199 с.
11. Смирнова К. В. Правове регулювання конкуренції в Європейському Союзі: теорія і практика : монографія / К. В. Смирнова ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Одеса : Фенікс, 2015. – 429 с.
12. Сорока Н. Є. Міжнародно-правовий захист авторського права в рамках Європейського Союзу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.11 / Наталія Євгенівна Сорока ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2016. – 20 с.

УДК 342.9

Р. Г. Щекін, кандидат юридичних наук,
доцент Міжрегіональної академії управління
та персоналу

ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТРУКТУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ

Проведено системно-функціональний аналіз органів публічного адміністрування у сфері освіти. Досліджено законодавство, яке визначає систему та повноваження органів публічного адміністрування у сфері освіти. Проаналізовано наукові здобутки вчених стосовно повноважень публічної адміністрації у сфері освіти. Запропоновано авторське бачення системи органів публічного адміністрування у сфері освіти.

Ключові слова: освіта; публічна адміністрація; публічне адміністрування; система; функції.

The article deals with the system-functional analysis of public administration bodies in the field of education. The legislation that determines the system and powers of public administration bodies in the field of education is explored. The scientific achievements of scientists concerning the powers of public administration in the field of education are analyzed. Author's vision of the system of public administration bodies in the field of education is offered.

Modern processes taking place in the field of education: modernization, European integration and globalization have become a reality that prompts structural adjustment both for the education system and for the system of bodies and mechanisms for its administration.

During the period of Ukraine's independence, the necessary legislative basis of public administration in the field of education was formed, the system of education administration authorities and the powers of each of them were determined. In general, the system of education administration authorities and its legislative framework is in line with European standards, although a number of differences can be found in their detailed research, and this is not accidental, as the process of improving the system of public administration in education is constantly being improved in the country, both in the field of legal support, and in as to the administrative and legal status of public authorities in this area.

Public administration in the field of education, as an administrative tool, is a fundamental condition for the development and improvement of the education industry, and is realized through the joint activity of the system of public administration bodies that have certain goals and tasks in administering the sphere of education, as well as certain powers. The effectiveness of the development of the education industry, the quality and level of educational services depends on the co-ordinated activity of the system of public administration bodies.

© Р. Г. Щекін, 2017

The system of public administration bodies in the field of education should be understood as the totality of public administration bodies, delegated authorities and public self-governing entities, which, depending on the scope and content of the tasks and functions assigned to them, exercise public authority and ensure public interest in the field of education. The system of public administration bodies in the field of education forms a single entity, its subjects interact with each other and the external environment in the process of achieving the goals set.

The system of public administration bodies in the field of education can be divided into three distinct levels: state, regional and local. By their functional powers, public administration authorities in the field of education can be divided into: executive bodies; local governments; entities with delegated powers.

Key words: education; public administration; public administration; system; functions.

Постановка проблеми. Сучасні процеси: модернізація, євроінтеграція та глобалізація, що відбуваються у сфері освіти, стали реальністю, котра спонукає до структурної перебудови як системи освіти, так і системи органів та механізмів адміністрування нею.

За період незалежності України було сформовано необхідну законодавчу базу публічного адміністрування у сфері освіти, визначено систему органів адміністрування освітою й повноваження кожного з них. У загальних рисах система органів адміністрування освітою та її законодавче забезпечення відповідають європейським стандартам, хоча під час детального їх дослідження можна знайти низку відмінностей. І це не випадково, адже в країні постійно відбувається процес удосконалення системи публічного адміністрування освітою як у сфері правового забезпечення, так і стосовно адміністративно-правового статусу публічних органів у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зауважимо, що проблематика діяльності публічної адміністрації щодо адміністрування у сфері освіти досить глибоко досліджувалась вітчизняними вченими. Так, варто зупинити увагу на дослідженнях таких авторів, як В. Кремень, С. Ніколаєнко, Л. Приходченко, О. Поступна, Р. Рудницька, А. Сидорчук, А. Стельмах, А. Федорчак. У них широко висвітлено розвиток сучасної національної освітньої політики, діяльність органів публічної адміністрації у сфері освіти, кадрове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення навчальних закладів. Можна назвати і тих, хто зосередив зусилля на порівняльному аналізі освітньої політики в Україні та країнах Європи: Н. Бондарчук, Л. Церіч, Г. Товканець, Т. Фініков.

Проблеми статусу, функцій та завдань публічної адміністрації щодо адміністрування, у сфері освіти розглянуто у працях таких учених-адміністративістів: В. Б. Авер'янова, С. Андрейчука, В. П. Андрущенко, Н. Л. Губернської, М. Н. Курка, С. О. Мосьондза, В. М. Савіщенко, В. І. Пальчикова, К. А. Постол, Г. І. Тодосова та ін.

Однак в умовах постійних політичних та соціально-економічних змін проблематика вдосконалення системи органів публічної адміністрації з адміністрування у сфері освіти завжди актуальна.

Мета статті – дослідження системи та функціональних повноважень органів публічного адміністрування у сфері освіти.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування у сфері освіти як адміністративний інструмент є фундаментальною умовою для розвитку та вдосконалення освітянської галузі. Воно реалізується через спільну діяльність системи органів публічної адміністрації, котрі мають певні цілі та завдання з адміністрування у сфері освіти, а також визначені повноваження. Від злагодженої діяльності системи органів публічної адміністрації залежить ефективність розвитку освітянської галузі, якість та рівень надання освітніх послуг.

Поряд із цим особливою рисою нашої держави є постійні зміни у політичній та соціально-економічній сфері, що, своєю чергою, перешкоджає формуванню сталої системи органів публічної адміністрації з адміністрування у сфері освіти. Політична ситуація має особистий вплив на публічну адміністрацію, а та – на сферу освіти, процес побудови органів адміністрування нею та можливості орієнтації на ті чи інші міжнародні стандарти та міжнародне співробітництво. З іншого боку, негативна соціально-економічна ситуація погано впливає на розвиток освіти через мізерне фінансування, неможливість упровадження інноваційних технологій та розвитку матеріально-технічної бази освітніх закладів.

Досліджуючи систему органів публічного адміністрування у сфері освіти, варто використовувати структурно-функціональний підхід.

Як вважають С. Федорченко та М. Рибіна, цей підхід показує, що досліджувані елементарні структури виконують певні функції всередині управлінської системи або для структур вищого порядку. Принцип структурності означає розподіл управлінської системи на структури. Функціональний принцип виходить із того, що на характер позицій, ролей і стилів поведінки політичних суб'єктів істотно впливає призначення кожного з елементів [1].

Крім того, дослідження діяльності органів публічного адміністрування у сфері освіти з використанням структурно-функціонального підходу дозволяє висвітлити, як саме (яким способом) елементарні структури реалізують деякі функції всередині системи адміністрування чи для органів публічної влади вищого рівня.

Аналізуючи функціонування публічної адміністрації в Україні, слід розглядати її і як специфічну державну діяльність організаційно-правового характеру. Тобто сам характер існування та діяльності публічної адміністрації, зумовлений об'єктивним її призначенням для держави й суспільства, підтверджує органічну єдність публічної адміністрації з іншими органами публічної влади, що належать до законодавчих і судових, та зі змістом управлінської діяльності держави в цілому. А тому, як слушно зауважує А. А. Коваленко, виявлення зв'язку між функціями виконання законів та державного управління є однією з вихідних передумов належного розуміння суті виконавчої влади [2, 15].

Органи публічного адміністрування у сфері освіти не є самостійним, цілком автономним інститутом щодо інших органів публічної влади (законодавчих чи судових). Адже державна влада, як зазначає А. Полячко, приймаючи рішення і домагаючись їх обов'язкового виконання, – явище цілісне. Поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення [3, 45].

Між різними органами публічної влади та суб'єктами адміністрування існують численні й суттєві зв'язки. При цьому немає чітко зафіксованого реального поділу державної влади, поділяється лише функціонально-структурний механізм її здійснення. Теоретичний же принцип розподілу влади реалізується в її здійсненні певними інститутами державних органів. Між цими органами повноваження розподілені таким чином, що вони є самостійними (а не автономними) у реалізації своєї компетенції і взаємодіють між собою за допомогою певних важелів взаємозв'язку [4].

Необхідно почати з найголовнішої ознаки системного бачення виконавчої влади, а саме – з багатозначності системних оцінок. Так, з одного боку, виконавча влада входить складовою частиною до більш загального системного утворення (так званої мегасистеми), якою у цілому виступає держава, точніше – державний апарат (механізм). При цьому виконавча гілка влади – це його найбільш численна й розгалужена частина, котра відіграє надзвичайно важливу роль у здійсненні всіх основних завдань і функцій держави. З іншого боку, система виконавчої влади включає в себе простіші складові частини, які також є самостійними системами (щодо виконавчої влади в цілому – підсистемами). Останні, своєю чергою, складаються із ще менших систем, простіших тощо [5].

Починати характеризувати органи публічного адміністрування у сфері освіти слід із системного бачення їх як складової виконавчої влади і як елемента системи державного апарату. Органи публічного адміністрування у сфері освіти як складовий елемент виконавчої влади відіграють надзвичайно важливу роль у здійсненні функцій з адміністрування освітою. Як складовий елемент виконавчої влади, вони тісно пов'язані з іншими органами публічної влади, зокрема законодавчою. Отже, органи публічного адміністрування у сфері освіти є складним системним утворенням формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти.

Поряд із цим не можна не звернути увагу на те, що серед науковців не склалося єдиної думки щодо системи органів публічного адміністрування у сфері освіти. Науковці по-різному визначають їх систему, що, своєю чергою, обумовлює наявність різноманітних дослідницьких висновків щодо подальшого вдосконалення їх діяльності, змісту компетенції, необхідності реформування тощо.

Наприклад, О. В. Поступна вважає, що в Україні сформовано організаційно-функціональну структуру державного управління освітою, тобто сукупність органів виконавчої влади, об'єднаних предметами відання та компетенцією. Державне управління галузі освіти в загальнонаціональному масштабі здійснюють державні органи управління освітою, які мають ієрархічну побудову і включають вищий, центральний та регіональний рівень, кожний із яких має власні повноваження для реалізації державної освітньої політики. До суб'єктів управління освітою дослідниця зараховує Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, галузеві міністерства та відомства, яким підпорядковані навчальні заклади, а також державні комітети, агентства та комісії [6].

Не можна не погодитися з вибором критеріїв поділу суб'єктів та запропонованою системою, адже, по-перше, предмети відання є складовою компетенції органу публічної влади; по друге, поза межами запропонованої системи залишилися

органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, які мають делеговані повноваження у сфері освіти.

М. Н. Курко досить лаконічно визначив коло суб'єктів забезпечення реалізації права громадян на освіту в Україні. До них він зараховує державні органи управління у сфері освіти, органи місцевого самоврядування, органи громадського самоврядування [7].

Р. В. Шаповал до системи державних органів управління у сфері освіти зараховує: Кабінет Міністрів України; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України; місцеві органи державної виконавчої влади; місцеві органи управління освітою [8, 70–84].

Автори статті “Сучасна система публічного адміністрування сферою освіти” О. Г. Стрельченко та Ю. І. Міхальова зазначають, що адміністрування освіти здійснюється системою державних та недержавних органів (яким делеговано державні повноваження). Серед них виокремлюють: Верховну Раду України; Президента України; Кабінет Міністрів України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство молоді та спорту України; інші центральні органи виконавчої влади; Державну інспекцію навчальних закладів України; Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим; Міністерство молоді та спорту Автономної Республіки Крим; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування [9, 406].

Наприклад І. Ю. Приз вважає, що перелік суб'єктів адміністрування у сфері освіти не відповідає сучасним поглядам щодо розвитку адміністративно-правових відносин. На думку автора, суперечливою є позиція щодо включення до суб'єктів адміністрування у сфері освіти Верховної Ради України, оскільки остання – не правозастосовний орган, її основне призначення полягає в законотворчій діяльності тощо [10].

Л. Н. Губерська визначає вищі навчальні заклади як складову елементів системи вищої освіти та ключових суб'єктів адміністративно-процедурних правовідносин, що є особливими освітньо-науковими установами, діяльність яких відповідно до законодавства спрямована на провадження освітньої діяльності на певних рівнях вищої освіти, здійснення наукової, науково-технічної, інноваційної та методичної діяльності, забезпечення організації освітнього процесу і здобуття особами вищої освіти. Такої ж позиції дотримується І. О. Сквірський, який зазначає, що до системи суб'єктів управління освітою доцільно зараховувати навчальні заклади. Саме вони є суб'єктами, які на місцевому рівні реалізують частину функцій Міністерства науки і освіти України, а в деяких випадках і інших центральних органів виконавчої влади, зокрема у сфері забезпечення реалізації права приватних осіб на доступ до освіти [11].

Деякі дослідники до системи органів публічного адміністрування зараховують недержавний сектор. Органи публічного адміністрування освіти взаємодіють із громадськими самоврядними органами в освіті. За законом останні вносять пропозиції щодо формування державної освітньої політики, вирішують у межах своїх повноважень питання навчально-виховної, науково-дослідної, методичної, економічної, фінансової діяльності навчальних закладів. Органами громадського самоврядування в освіті є загальні збори (конференція) колективу навчального закладу; районні, міські, обласні конференції педагогічних працівників; з'їзд працівників освіти Автономної Республіки

Крим; Всеукраїнський з'їзд працівників освіти. В Україні також діють педагогічні (освітні) об'єднання громадян. У ВНЗ функціонує студентське самоврядування для забезпечення виконання студентами своїх обов'язків та захисту прав, що сприяє формуванню в них досвіду організатора, керівника.

Сучасна система управління освітою має розвиватись як державно-громадська, враховуючи регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентноспроможність їх освітніх послуг. Діяльність освітніх спрямована на пошуки нових демократичних відкритих моделей управління освітою, що зорієнтовують освітні процеси не на відтворення, а на розвиток. Забезпечення державного управління передбачається здійснювати з урахуванням громадської думки, внаслідок чого змінюється навантаження, функції, структура і стиль центрального та регіонального управління освітою.

Отже, виходячи з Доктрини державно-громадського управління освітою, його метою стає оптимальне поєднання державних та громадських засад в інтересах особистості, соціуму та влади. Основне завдання – перерозподіл контролю та управління на рівень освітнього закладу і громади, яка дає змогу поєднати загальносуспільні інтереси, інтереси громади та кожної особистості, в результаті чого будуть забезпечені демократизація державного управління освітою, задоволення потреб та інтересів учасників навчально-виховного процесу, розвиток погоджувальних механізмів у виконанні загальних завдань [12].

Враховуючи вищевикладене, С. В. Кисильова виокремлює модель державно-громадського управління освітою, що складається з державного і громадського компонентів. Державний компонент – це Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, обласна державна адміністрація, Управління освіти і науки ОДА, Виконавчий комітет міської ради, Управління освіти міської ради. Громадський компонент самоврядування – обласна рада, міська рада, Колегія управління освіти і науки, Рада керівників навчальних закладів міста, Рада керівників учнівського самоврядування [12].

Закони України по-різному визначають систему органів публічного адміністрування освіти. Так, згідно із Законом України “Про освіту” від 05.09.2017 р., система освіти – сукупність складників освіти, рівнів і ступенів освіти, кваліфікацій, освітніх програм, стандартів освіти, ліцензійних умов, закладів освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності, учасників освітнього процесу, органів управління у сфері освіти, а також нормативно-правових актів, що регулюють відносини між ними [13].

Відповідно до ст. 62 Закону України “Про освіту” від 05.09.2017 р., до органів публічного адміністрування освітою належать: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки; центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти; постійно діючий колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти; державні органи, яким підпорядковані заклади освіти; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування.

Якщо проаналізувати інше законодавство у сфері освіти, то можна виокремити інших суб'єктів публічного адміністрування. Так, у ст. 12 Закону України “Про вищу освіту” від 01.07.2014 р. до суб'єктів адміністрування належать: Кабінет

Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки; галузеві державні органи, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти; органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких входять заклади вищої освіти; Національна академія наук України та національні галузеві академії наук; засновники закладів вищої освіти; органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки; Національні агентства із забезпечення якості вищої освіти [14].

Згідно зі ст. 35 Закону України “Про загальну середню освіту” від 13.05.1999 р., управління системою загальної середньої освіти здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, іншими центральними органами виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, зазначені у ч. 2 ст. 9 Закону України “Про загальну середню освіту” від 13.05.1999 р., органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти, обласними, а також Київською та Севастопольською міською, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, а також органами місцевого самоврядування [15].

Закон України “Про професійно-технічну освіту” від 10.02.1998 р. також визначає систему органів публічного адміністрування сферою професійно-технічної освіти. Така система визначена у ст. 6 Закону, згідно з якою до органів управління професійно-технічною освітою належать: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти; центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані професійно-технічні навчальні заклади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, а також створені ними структурні підрозділи з питань професійно-технічної освіти (місцеві органи управління професійно-технічною освітою) [16].

Аналізуючи Закон України “Про дошкільну освіту” від 11.07.2001 р., органи адміністрування у сфері дошкільної освіти у ст. 17 визначено таким чином: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти; інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковано заклади дошкільної освіти; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації; органи місцевого самоврядування [17].

Законом України “Про позашкільну освіту” від 22.06.2000 р. також визначено органи адміністрування цієї сферою, відповідно до ст. 10 Закону. До органів публічного адміністрування у сфері позашкільної освіти належать: центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти; інші центральні органи виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають заклади позашкільної освіти; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації та підпорядковані їм органи управління, у сфері управління яких перебувають заклади позашкільної освіти; органи місцевого самоврядування [18].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. З урахуванням вищенаведеного ми можемо виокремити такі органи публічного адміністрування у сфері освіти:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти (Міністерство освіти і науки України);
- 3) інші центральні органи виконавчої влади (Державна інспекція навчальних закладів України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають навчальні заклади);
- 4) Рада міністрів Автономної Республіки Крим; обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації та підпорядковані їм органи управління;
- 5) органи місцевого самоврядування;
- 6) інші підприємства, установи та організації (Національна академія наук України та національні галузеві академії наук; засновники закладів вищої освіти; органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки; Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти).

Під системою органів публічного адміністрування у сфері освіти слід розуміти сукупність органів публічної адміністрації, суб'єктів делегованих повноважень та громадських самоврядних утворень, що залежно від обсягів та змісту покладених на них завдань і функцій реалізують публічну владу та забезпечують публічні інтереси у сфері освіти. Система органів публічного адміністрування у сфері освіти утворює єдине ціле, її суб'єкти взаємодіють між собою та зовнішнім середовищем у процесі досягнення поставлених цілей.

Систему органів публічного адміністрування у сфері освіти можна поділити на три окремі рівні: державний, регіональний та місцевий. За своїми функціональними повноваженнями органи публічної адміністрації у сфері освіти можна поділити на: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суб'єкти з делегованими повноваженнями.

Перспективним для подальших досліджень вважаємо дослідження функціональних повноважень органів публічного адміністрування у сфері освіти в сучасних умовах реформування.

Список використаних джерел:

1. Федорченко С. Н. Методология политического менеджмента как разновидность прикладной политологии [Электронный ресурс] / С. Н. Федорченко // Известия МГТУ. – 2013. – № 1 (15). – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/metodologiya-politicheskogo-menedzhmenta-kak-raznovidnost-prikladnoy-politologii>.
2. Коваленко А. А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. політ. наук : спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси” / Коваленко Анатолій Андрійович. – К., 2003. – 38 с.
3. Полячко А. Проблеми правового забезпечення адміністративної реформи в Україні / А. Полячко // Право України. – 2002. – № 12. – С. 43–50.

4. Солнцева Х. В. Правовий статус системи управління освітньою діяльністю в Україні [Електронний ресурс] / Х. В. Солнцева // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 609–614. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_100.pdf
5. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / Авер'янов В. Б. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
6. Поступна О. В. Організаційно-функціональне вдосконалення механізмів управління вищою освітою на регіональному рівні [Електронний ресурс] / О. В. Поступна // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_39
7. Курко М. Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні : монографія / М. Н. Курко. – Х. : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – 376 с.
8. Шаповал Р. В. Освітня діяльність в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія / Р. В. Шаповал. – Х. : Золота миля, 2011. – 347 с.
9. Стрельченко О. Г. Сучасна система публічного адміністрування сферою освіти / О. Г. Стрельченко, Ю. І. Міхальова // Митна справа. – 2013. – № 2 (86). – Ч. 2. – Книга 2. – С. 405–410.
10. Приз І. Ю. Система суб'єктів забезпечення реалізації громадянами України права на освіту: питання сьогодення / І. Ю. Приз // Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія "Юридичні науки". – 2013. – Вип. 3. – Т. 1. – С. 65–68.
11. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : [монографія] / І. О. Сквірський. – Х. : НікаНова, 2013. – 428 с.
12. Кисільова С. В. Модель державно-громадського управління [Електронний ресурс] / Кисільова С. В. ; Управління освіти Вознесенської міської ради. – Режим доступу : // <http://uovmr.net.ua>
13. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145–VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2017. – № 38–39. – Ст. 380.
14. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556–VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
15. Про загальну середню освіту : Закон України від 13.05.1999 р. № 1556–VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 28. – Ст. 230.
16. Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10.02.1998 р. № 103/98–ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 32. – Ст. 215.
17. Про дошкільну освіту : Закон України від 11.07.2001 р. № 2628–III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 49. – Ст. 259.
18. Про позашкільну освіту : Закон України від 22.06.2000 р. № 1841–III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 46. – Ст. 393.

УДК 341.9

А. О. Мінченко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного, господарського
та екологічного права Університету
митної справи та фінансів

МІЖНАРОДНІ ТОРГОВЕЛЬНІ ЗВИЧАЇ ЯК ДЖЕРЕЛО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджено місце та значення торговельного звичаю як джерела регулювання зовнішньоекономічних відносин у загальній структурі джерел права. Коротко охарактеризовано окремі торговельні звичаї, переваги та недоліки їх використання суб'єктами ЗЕД. Окреслено перспективні напрями наукового опрацювання сфери звичаєвого права у торговельній практиці.

Ключові слова: джерела міжнародного торговельного права; міжнародні торговельні звичаї; акти приватної уніфікації; правила Інкотермс; правила для документарних акредитивів; правила з інкасо.

The article examines the place and significance of commercial customs as a source of foreign economic relations regulation in the general sources of law structure. Some trade customs, advantages and disadvantages of their usage by foreign economic entities are briefly described. The author comments the content of the usage of such commercial customs as Incoterms rules, Uniform customs and practice for documentary credits, Uniform rules for collection.

Legal custom always accompanies the development and formation of law. It is the basis for the formation of the final form adopted by the legal system after its long-term development. The manifestation of legal traditions at the level of international communication over time does not decrease. On the contrary, expansion of the spheres of international legal relations only strengthens the position of the international custom.

It is discovered, that legal custom should be considered as the “filler of gaps”, “interpreter” of written forms of law at the domestic and international levels of international trade regulation. Trade custom manifests itself relevance both for foreign economic relations in particular, and for the legal system as a whole.

The author highlights the importance of foreign-owned companies' awareness of the details of the commercial law customs, since the procedure described in them directly affects the distribution of rights and obligations between the parties of the contract.

The perspective directions of scientific studying of the sphere of customary law in trade practice are outlined. It should be examined the possibilities of approbation in the national legislation of latest trends in the practice of applying customary law by the international community.

Key words: sources of international trade law; international trade customs; acts of private unification; Incoterms rules; customs for documentary credits; rules for collection.

© А. О. Мінченко, 2017

Постановка проблеми. Правовий звичай незмінно супроводжує розвиток та формування права. У багатьох випадках він є першоосновою для становлення кінцевої форми, якої набуває правова система після свого тривалого розвитку. Вияв правових звичаїв, звичаїв ділового обороту, торговельних звичаїв на рівні міжнародного спілкування, навіть із розвитком інших текстових форм відображення правил поведінки, з часом не зменшується. Навпаки, розширення сфер міжнародних правовідносин лише посилює позиції міжнародного звичаю.

Роль торговельних звичаїв нині обумовлюється імплементацією окремих виявів звичаєвого права у правових системах держав, що отримали там своє відображення завдяки системності та усталеності їх застосування учасниками зовнішньоекономічних торговельних відносин протягом тривалого часу. Виконуючи роль “заповнювача прогалин”, “тлумача” писемних форм права на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях регулювання міжнародної торгівлі, звичай демонструє свою значущість як для зовнішньоекономічних відносин зокрема, так і для правової системи в цілому.

Водночас означені особливості створюють необхідність повсякчасних досліджень правової природи торговельних звичаїв, адже їх імплементація у правову систему кожної держави значно впливає на її становлення та напрями розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як на національному, так і на міжнародному рівнях доктринальних досліджень окремим аспектам міжнародних торговельних звичаїв приділялася увага з боку представників вітчизняного та іноземного наукового товариства. У різні часи явище правового звичаю досліджували М. В. Захарова, В. А. Белов, Л. А. Лунц, В. В. Чайковська, О. Нелін, О. О. Щокіна, А. Б. Гриняк, І. А. Дітковська, Дж. Д. Лоусон, Дж. Х. Бэлфор Браун, Д. Ф. Рамзайцев та інші вчені. Однак більшість із зазначених праць стосується загальної проблематики правового звичаю, й лише деякі присвячено його дослідженню в структурі міжнародних торговельних зв'язків. Крім того, насиченість правової системи України постійно збільшується у зв'язку з курсом нашої держави на євроінтеграцію та сприйманням норм і звичаїв, не притаманних для України вчорашнього дня. Це, своєю чергою, створює нішу для нових правових досліджень.

Мета статті – дослідження вияву міжнародного торговельного звичаю у практиці зовнішньоекономічних зв'язків та з'ясування його місця у структурі джерел регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Місце й значення торговельного звичаю як джерела регулювання зовнішньоекономічної діяльності у загальній структурі джерел права у світовій та європейській практиці завжди залишалося дискусійним. Для міжнародного права природно те, що міжнародний договір хоча й становить основу формування джерел права, спрямованих на регулювання міждержавних економічних відносин, проте завжди доповнюється чи перебуває під впливом іншої правової форми – міжнародного торговельного звичаю. Розпізнання звичаїв у структурі міжнародної торговельної практики, наближення до розв'язання проблеми їх систематизації – це ті питання, які слід порушувати в сучасній науці та практиці, адже вплив міжнародного торговельного звичаю на розвиток приватних відносин на міждержавному рівні є прямим.

Торговельні звичаї у зовнішньоекономічній діяльності виконують важливу регулятивну функцію. “Міжнародний комерційний оборот – складна система суспільних відносин, яка не може бути впорядкована виключно за допомогою правових норм, що виходять від держав” [1, 1]. Однак у таких нормах держава може розширити коло джерел, що використовуватимуться суб’єктами для оформлення своїх правовідносин. Так, одне з положень ст. 6 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” [2] закріплює право суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності під час складання тексту зовнішньо-економічного договору (контракту) використовувати відомі *міжнародні звичаї*, рекомендації, правила міжнародних органів та організацій, якщо це не заборонено прямо та у винятковій формі цим та іншими законами України.

Дослідження правової традиції застосування торгового звичаю, звичаю торгового обороту, звичаю ділового обороту як до становлення незалежної Української держави, так і після проголошення незалежності відображено в окремих монографічних дослідженнях. Зокрема, цю тематику досліджували Т. О. Піскун, Н. Є. Толкачова, О. О. Щокіна та ін. Їхні ґрунтовні монографічні та дисертаційні дослідження дають змогу сприймати висновки, зроблені ними, як належне, й не зупиняючись на “історичній складовій” даного питання, звернутися до категорії міжнародних торговельних звичаїв у сучасному правовому полі.

Ознаки торговельного звичаю як відокремленої категорії у структурі джерел міжнародного права впливають на зміст цієї правової категорії та можливості використання в певній сфері. За Д. Ф. Рамзайцевим, торговий звичай слід розуміти як одноманітне правило, яке склалося в торговому обороті, що містить у собі абсолютно певне положення з питання, якого воно стосується. Зміст торгового звичаю має бути абсолютно чітким, що не допускає суперечливого його тлумачення й, отже, виключає можливості виникнення спору з приводу визначення змісту звичаю. Друга умова, якій має відповідати таке правило, полягає в тому, що воно має бути єдиним, визнаним як звичай з питання, що ним регулюється, на тій території, де це правило застосовується. Інакше кажучи, звичай повинен мати однаковий характер. Третьою умовою, якій мусить відповідати правило, якому надається значення звичаю, є його загальновизнаність. Це означає, що те чи інше правило для отримання значення торгового звичаю має визнаватися в практиці торгових відносин як чинне й мати постійне застосування до тієї сфери відносин, до якої таке правило належить [3, 55–56].

Ознаки, виокремлені Д. Ф. Рамзайцевим, у подальшому беруться за основу в дослідженнях цієї категорії іншими вченими. Зокрема, В. А. Белов, спираючись на дослідження Д. Ф. Рамзайцева, дає визначення міжнародним торговельним звичаям як юридичним (обов’язковим) нормам, що здавна склалися й безперервно протягом тривалого часу застосовуються (є чинними) в міжнародному торговому обороті, які мають властивості загальновідомості, визначеності (ясності) і одноманітності [4, 62].

Цілком обґрунтовано, що такі характеристики властиві також міжнародним торговельним звичаям у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

До останніх як джерел права зараховуються Офіційні правила тлумачення торговельних термінів Міжнародної торгової палати (Інкотермс) 1936–2010 рр., Уніфіковані звичаї та правила для документарних акредитивів, затверджені Між-

народною торговою палатою (МТП) 1993 р., Керівні зауваження до стандартних форм документарного кредиту (документ МТП № 416), Міжнародні правила з інкасо (затверджені МТП у 1995 р.) тощо [5, 222].

Для визначення їхньої правової природи та місця в правовій системі звернімося до окремих із них.

Офіційні правила тлумачення торговельних термінів Міжнародної торгової палати (Інкотермс) 1936–2010 рр. відіграють провідну роль у врегулюванні відносин сторін за договором міжнародної купівлі-продажу. З часу їх упровадження вони стали невід’ємною частиною сучасного бізнес-спілкування у сфері торгівлі. Інкотермс включаються в контракти з продажу товарів у всьому світі та передбачають правила й інструкції для імпортерів, експортерів, юристів, перевізників, страховиків міжнародної торгівлі.

Сутність Інкотермс у тому, що вони визначають правила розподілу витрат і ризиків між учасниками правовідносин під час передавання товару, що передбачає його перевезення.

Як зазначається в літературі, коментований звичай – той, хто до чого-небудь зобов’язаний, виконує це сам на свій страх, ризик і за свій рахунок і є тим загальним правилом, від якого відштовхуються, або, інакше кажучи, тим ґрунтом, на якому сходять і зростають правила Інкотермс [4, 77]. В основу цього розуміння покладено правило, за яким необхідно розмежовувати передачу товару та його перевезення. Це два самостійних, відокремлених процеси, що не пов’язані загальним обов’язком продавця. За загальним правилом, продавець зобов’язаний передати товар покупцеві, але вирішення питання його доставки в місце, визначене покупцем, – це обов’язок останнього. Такий принцип є основоположним, що визначає методику розподілу обов’язків між сторонами, незалежно від того, до якої групи правил належить правочин.

За редакцією Інкотермс-2010, одинадцять правил розподіляються на дві основні групи: 1) правила для будь-якого транспортного режиму (EXW, FCA, CPT, CIP, DAT, DAP, DDP); 2) правила для морських і внутрішніх водних шляхів (FAS, FOB, CFR, CIF).

Критична різниця між правилами в цих двох групах – це момент, коли ризик переходить від продавця до покупця. Наприклад, правило “Вільний на борту” (Free On Board, FOB) свідчить про те, що ризик переходить, коли товари завантажені на борт судна. Проте правило “Вільний перевізник” (Free Carrier, FCA) вказує на те, що ризик переходить, коли вантаж приймається для перевезення перевізником [6].

Обрання конкретного правила, що має застосовуватися для оформлення правовідносин між сторонами, по-перше, залежить від самих сторін, по-друге, впливає на наслідки “правильності” обрання шляху перерозподілу ризиків між ними.

Випадки “ускладнень” за неправильного обрання правила перерозподілу ризиків та відповідальності добре відомі у світовій практиці. Скажімо, використання традиційного правила “тільки для морського та внутрішнього водного транспорту”, такого як FOB або CIF для контейнерних вантажів, замість правила “всі види транспорту” (FCA або CIP). Такий “вибір” піддає експортера небажаним для нього ризикам. Яскравим прикладом цього було японське цунамі у березні 2011 р., яке

зруйнувало контейнерний термінал Сендай. Багато сотень партій, що очікували відправлення, були пошкоджені. Експортери, які використовували помилково обране правило, змушені були відповідати за втрати, яких можна було уникнути.

Обираючи для оформлення своїх правовідносин правила Інкотермс, сторони також можуть бути впевненими у тому, що перехід права власності на товар відбувся. Проте слід звертати увагу на те, що правила Інкотермс замовчують, коли саме титул переходить від продавця до покупця; це потрібно окремо визначати в торговому контракті.

Як правило, помилки під час використання правил Інкотермс типові і, звичайно, сторони контракту мають розумітися на методології застосування цих правил та алгоритмі дій щодо їх використання. Водночас, беручи за основу правила та включивши їх у договір купівлі-продажу, продавець і покупець можуть досягти точного розуміння того, що кожна сторона зобов'язана зробити і як розподіляється відповідальність у разі втрати, пошкодження товару або іншого казусу.

Уніфіковані звичаї та правила для документарних акредитивів (*Uniform customs and practice for documentary credits (UCP)*) [7]. Звичайним способом розрахунків у міжнародній торгівлі вважаються розрахунки за документарними акредитивами. Міжнародна торговельна палата, створена в 1919 р., мала основну мету – сприяти міжнародній торгівлі в той час, коли націоналізм і протекціонізм створювали серйозні загрози світовій торговельній системі. UCP уперше було введено для полегшення плутанини, викликаній окремими країнами, які пропагують свої власні національні правила щодо акредитивної практики. З моменту досягнення цієї мети було створено низку договірних правил, які забезпечували б одноманітність у цій практиці для уникнення конкуренції часто суперечливих національних правил. Загальне визнання UCP практиками у країнах з різноманітними економічними та судовими системами є свідченням успішності запровадження цих правил.

UCP – це доробок приватної міжнародної організації, а не державної установи. З моменту свого заснування МТП наполягала на центральній ролі саморегулювання в діловій практиці. Ці Правила, повністю сформульовані експертами в приватному секторі, підтвердили такий підхід. UCP – досі найуспішніша добірка приватних правил для торгівлі, будь-коли розроблених [8].

UCP унікальні тим, що вони не прив'язані до певного національного режиму, й тому не мають законодавчого характеру. Ймовірно, це сукупність галузевих правил, котрі банки та торгові фінансові установи добровільно надають в умовах комерційного акредитиву. Правила UCP – це визначений і надійний наднаціональний кодекс, який часто отримує силу закону. Більшість національних судів і законодавчих органів визнають UCP переважно тому, що ці правила відображають наявну і зрозумілу галузеву практику [9].

Існує дві редакції зазначених Правил: UCP 500 1993 р. та UCP 600 2007 р. Як свідчить практика, міжнародна спільнота надає перевагу використанню положень останньої редакції Правил.

Під час розрахунків за акредитивом банк, що діє за дорученням платника з відкриття акредитива (банк-емітент), зобов'язується здійснювати платежі на користь отримувача коштів під час подання останнім документів, що відповідають усім умовам

акредитива, або надавати повноваження іншому банку (банк-виконавець) здійснити такі платежі. Виконавчим банком може виступати банк-емітент, банк-одержувача коштів або інший банк. Акредитив відокремлений і незалежний від основного договору, тобто є правочином, відокремленим від основного контракту (наприклад, поставки), банки не мають зобов'язань за таким контрактом. Вони мають справу лише з документами, а не з товарами, роботами, послугами чи виконанням зобов'язань, до яких можуть належати документи (ст. 4, 5 Правил № 600).

Міжнародні правила з інкасо (Uniform rules for collection (URC). У міжнародній торговельній практиці також досить поширені розрахунки у формі інкасо. Інкасова форма розрахунків регулюється окремими правилами, прийнятими Міжнародною торговельною палатою – Уніфікованими правилами для інкасо. Єдині правила для інкасо були вперше опубліковані МТП в 1956 р. Змінені версії випущено в 1967 та 1978 рр. Останній перегляд Правил датується 1995 р., вони були видані за № 522 [10].

URC регулюють основні права й обов'язки учасників інкасо, визначають види інкасо, порядок подання документів до оплати й порядок її здійснення, повідомлення про проведення платежу та інші питання. До URC приєдналися банки більшості країн світу, в тому числі й Україна.

Інкасо – це банківська операція, за допомогою якої банк за дорученням експортера отримує на основі розрахункових документів суму коштів, що йому належить, від імпортера за відвантажені йому товари чи надані послуги й зараховує ці кошти на рахунок клієнта-експортера у себе в банку [11, 40].

При цьому інкасо являє собою лише інкасування паперів і банк не гарантує оплату коштів експортеру за відвантажений товар чи надані послуги. Інкасова форма розрахунків певною мірою вигідна експортеру тим, що надає захист його прав на товар до моменту оплати документів (якщо, звичайно, експортер не дав інструкції про видачу документів без оплати). Ця форма розрахунків також вигідна імпортерам, оскільки вона припускає оплату реально поставленого товару, а витрати з проведення інкасової операції є відносно невеликими [12, 143].

Звернення сторін правочину до цієї правової форми має як певні переваги, так може мати й недоліки. Перевагами розрахунків у формі інкасо можна вважати: 1) просте й недороге обслуговування порівняно з акредитивами; 2) часто більш швидке отримання платежу, ніж за умовами відкритих рахунків; 3) продавець зберігає право власності на товари до моменту здійснення платежу або надання акцепту. Як недоліки можна виокремити такі: якщо покупець відмовляється або не може здійснити оплату, продавець змушений обирати один із трьох варіантів, що не є для нього вигідними: 1) пошук іншого покупця; 2) оплата зворотного транспортування; 3) відмова від продажу.

URC 522 – документ, розроблений для полегшення процесу становлення договірних зв'язків між учасниками, спрямований на гарантування їхньої фінансової захищеності, передбачає покроковий алгоритм дій осіб, задіяних у процесі: 1) покупець (імпортер) і продавець (експортер) погоджуються з умовами продажу, датами здійснення перевезень тощо й тим, що цей платіж буде здійснено на основі інкасових розрахунків; 2) експортер через експедитора організовує доставку това-

рів до порту/аеропорту відправлення; 3) експедитор доставляє товари до пункту відправлення, готує необхідну документацію на підставі інструкцій, отриманих від експортера; 4) експортні документи та інструкції доставляються в банк експортера або експортером, або експедитором; 5) відповідно до інструкцій експортера банк обробляє документи та передає їх банку покупця; 6) банк покупця після отримання документів контактує з покупцем і здійснює запит на оплату або прийняття торговельного чека; 7) після оплати або прийняття чека документи надаються покупцеві, який їх використовує, щоб забрати товар; 8) банк покупця передає кошти в банк продавця або повідомляє, що чек прийнято; 9) під час отримання належних платежів банк продавця кредитує рахунок експортера.

Важливість обізнаності ЗЕД-компаній, які займаються експортно-імпортними операціями, у деталях URC 522 беззастережна, оскільки описана в них процедура безпосередньо впливає на те, як здійснюються розрахунки у формі інкасо та яким процедурам слідує банк.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Як показує вищевикладене, маючи статус недержавних способів регулювання, міжнародні торговельні звичаї відображають наявну та зрозумілу галузеву практику. Водночас вони не залишаються сталими. Вдосконалення юридичної техніки, мистецтва застосування права у процесах становлення й розвитку правовідносин спонукають до оновлення й редакцій міжнародних торговельних звичаїв. Однак такі процеси не нівелюють їхньої правової природи. Нові редакції звичаєвих норм, як правило, спрямовані на полегшення процесу становлення договірних зв'язків між учасниками, гарантування їхньої фінансової захищеності. Незважаючи на зміни, що вносяться, міжнародні торговельні звичаї зберігають за собою фундаментальні позиції в структурі джерел міжнародного торговельного права.

Збалансованість приватних правил для торгівлі є прикладом упровадження методів саморегулювання в діловій практиці. І правила, повністю сформульовані експертами в приватному секторі, підтверджують правильність такого підходу.

Виклики, які стоять перед нинішньої Україною, створюють потребу гармонізації законодавства, обрання напрямів його розвитку. Практика ж використання міжнародних торговельних звичаїв – це незмінна складова частина оформлення зовнішньоекономічних зв'язків між суб'єктами ЗЕД. Дослідження можливостей увібрання національним законодавством новітніх тенденцій у практиці застосування норм звичаєвого права міжнародним співтовариством може слугувати предметом подальших розвідок у даному напрямі.

Список використаних джерел:

1. Щокіна О. О. Правовий звичай міжнародної торгівлі як джерело міжнародного приватного права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / О. О. Щокіна. – Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 20 с.
2. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

3. Рамзайцев Д. Ф. Договор купли-продажи во внешней торговле СССР / Рамзайцев Д. Ф. – М. : Внешторгиздат. – 1961. – 184 с.
4. Белов В. А. Торговые обычаи как источники международного торгового права: содержание и применение / В. А. Белов // Актуальные вопросы частного права. Правоведение. – 2013. – № 1 (306). – С. 58–107.
5. Чайковська В. В. Про проблеми визначення системи джерел правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності / В. В. Чайковська // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 8. – С. 220–223.
6. The logic of the Incoterms 2010 rules [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.incotermsexplained.com/the-incoterms-rules/the-logic-of-the-rules>
7. Уніфіковані правила та звичаї для документарних акредитивів Міжнародної торгової палати // Урядовий кур'єр. – № 172. – 05.11.1994.
8. Guy Sebban. UCP 600 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.fdl.unl.pt/docentes_docs/ma/mhb_ma_24705.pdf
9. S. Isabella Chung. Developing a Documentary Credit Dispute Resolution System: An ICC Perspective / S. Isabella Chung // Fordham International Law Journal. – 1993. – Vol. 19. – Issue 4. – Art. 3.
10. Uniform rules for collections No. 522. 1995 revision. In force as of January 1, 1996. Leaflet Version, ICC No. 522LF.
11. Михайлов Д. М. Международные контракты и расчеты / Михайлов Д. М. – 2-е изд. Профессиональная практика, 2008. – 641 с.
12. Сотченко Є. В. Удосконалення правового аспекту міжнародних розрахунків в умовах сучасного стану розвитку міжнародного бізнес-середовища / Є. В. Сотченко // Стратегія розвитку України. – № 2. – 2014. – С. 138–147.

В. М. Тертишник, доктор юридичних наук,
академік Академії політичних наук України,
професор Університету митної справи
та фінансів

ПРАВНИЧА ДОПОМОГА ТА ФУНКЦІЯ ЗАХИСТУ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ: ГАРМОНІЗАЦІЯ ДОКТРИНИ

Проаналізовано концептуальні проблеми становлення і розвитку інститутів правничої допомоги та захисту в кримінальному провадженні. Розкрито доктринальні аспекти даних інститутів. Висвітлено шляхи вдосконалення та гармонізації законодавства, усунення юридичних фікцій і колізій, забезпечення дієвості інститутів захисту та правничої допомоги.

Ключові слова: правова доктрина; захист; правнича допомога; незалежне правозахисне розслідування.

The article reveals the notion of protection and legal assistance, doctrinal problems improve and harmonizing legislation, resolve legal conflicts, ensure the effectiveness of institutions for the protection and legal assistance, strengthening of guarantees for the protection of human rights and freedoms.

Legal assistance is a multiple-aspect bar activities, aimed at ensuring the rule of law, which constitute the exercise of legal advice, assistance in drafting legal documents, initiating and participating in the conduct of procedural action, evaluation of the appropriateness, reliability and admissibility of evidence, the analysis of the legitimacy of legal decisions, the implementation of measures for the restoration of violated rights.

Institute of protection is a holistic system of relatively isolated and independent and joint special subject of regulation of specific legal norms that regulate an important part of public relations in the State to ensure the rule of law and the protection of rights and freedoms of members of the criminal justice.

In today's criminal counsel may participate in criminal proceedings in three different status: 1) as a defender of the suspect, accused, convicted, justified; 2) as a representative of the victim of physical persons; a legal entity that is affected civil plaintiff, civil respondent; third person; 3) as legal assistant to the witness.

Prescription of the Constitution that "exceptionally lawyer carries out representation of another person in court, as well as protection from criminal prosecution does not mean establishing the monopoly of lawyers to perform the function of protection".

Wise will introduce a new conceptual system of legal assistance and protection: 1) protection of the suspect can make as lawyers and other professionals in the field of law, for which there is no reason for removal; 2) defendant and defendant in court should carry only a lawyer who offered to appoint judicial agent; 3) legal assistance to victims, civil plaintiffs, civil and for third parties (Art. 63 of the CPC of Ukraine) can make as lawyers and other specialists in the field of law, which can act in the procedural status of the repre

© **В. М. Тертишник, 2017**

sentatives of the respective parties; 4) legal assistance to witnesses, applicants to other participants of the process can make as lawyers and other professionals in the field of law.

Implementation of the constitutional principles of legal assistance and protection in criminal proceedings requires a clear definition of the procedural status of the Defender, the representative and law agent, development and adoption of the law on the independent Institute the investigation, which has become an independent institution of the criminal procedural law.

Key words: legal doctrine; protection; legal aid; independent human rights inquiry.

Постановка проблеми. Україна ставить за мету реалізувати в суспільних відносинах багатогранну і шляхетну ідею правової держави, важливим складником якої є забезпечення верховенства права у сфері правосуддя. Судово-правова реформа в Україні зробила певні кроки в даному напрямі, але не забезпечила становлення цілісної доктрини правничої допомоги та захисту.

Актуальність досліджуваної теми зумовлюється новими обертами конституційної та судово-правової реформ, недосконалістю чинних законів, недостатнім аналізом проблем правничої допомоги. Як мовлять гострослови, “Без гарного адвоката будь-яке правове поле – мінне” (Л. С. Сухоруков).

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми, показує, що проблемі забезпечення належної правничої допомоги та захисту в кримінальному процесі приділяється певна увага науковців [1–28]. Однак наявні публікації не вичерпують всю складну проблему, а швидше утворюють фундаментальну базу для її подальшого дослідження.

Мета статті – визначити шляхи гармонізації доктрини захисту та правничої допомоги.

Виклад основного матеріалу. *Доктрина правничої допомоги* – це зумовлена інтелектуальним, духовним, культурним і науковим розвитком суспільства, станом моральності та політико-правовою й етичною культурою народу цілісна й гармонійна система принципів, поглядів, уявлень, ідей, концепцій і модельних норм щодо формування юридичного інституту та практичного надання ефективної юридичної допомоги особам, котрі вступають у будь-які правовідносини; система знань, яка є теоретичним стрижнем і концептуальною основою правотворчої, правозастосовної та правотлумачної діяльності, спрямованої на забезпечення правовладдя в державі.

Правнича допомога – діяльність правників, спрямована на забезпечення верховенства права в державі та забезпечення захисту прав кожної людини, здійснюється шляхом застосування інституту захисту та інших видів юридичного сприяння, змістом яких є: здійснення *юридичних консультацій і роз’яснень*, надання *допомоги в складанні та поданні заяв, клопотань, скарг та інших юридичних документів, ініціюванні й участі* у проведенні процесуальних дій і належному фіксуванні їх перебігу та результатів, надання допомоги в *оцінюванні належності, достовірності та допустимості* доказів, аналізі законності юридичних рішень, вжиття заходів щодо поновлення порушених прав, відшкодування шкоди, заподіяної правопорушенням.

До окремих форм правничої допомоги можна зарахувати:

а) юридичні консультації, які здійснюються як адвокатами, так і представниками громадських правозахисних організацій та іншими фахівцями в галузі права;

б) представництво потерпілого (ст. 58 КПК України) цивільного позивача, цивільного відповідача; третьої особи (ст. 63 КПК України) та представництво особи, щодо майна якої розглядається питання про арешт (ст. 64-2 КПК України);

в) юридична допомога свідкові (ст. 66 КПК України);

г) захист підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого та виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, а також стосовно якої передбачається розгляд питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), та особи, щодо якої застосовується інститут реабілітації в кримінальному провадженні.

Форми і методи правничої допомоги не є вичерпними і перебувають у стані становлення та розвитку, потребують більш чіткої юридичної визначеності.

З урахуванням тенденцій освітня реформи, багаторівневої системи освіти і формуванням магістерських програм нині доцільно в навчальних планах для магістрів передбачити окрему дисципліну *“Правнича допомога і захист”*, яка включала б не тільки правові, але й організаційні, криміналістичні та психологічні аспекти забезпечення професійної правничої допомоги і захисту. Відповідно, складником даної дисципліни може стати *“правнича допомога і захист в кримінальному процесі”* як найскладніша й багатоаспектна особлива частина даної дисципліни. Це підтвердить доцільність доповнення наукової спеціальності 12.00.09 *“Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність”* важливим напрямом *“Правнича допомога і захист в кримінальних провадженнях”*.

Для вдосконалення механізмів правничої допомоги і захисту, на наш погляд, слід систематизувати й кодифікувати наявні конституційні норми, міжнародно-правові акти, законодавчі норми, правові позиції та прецедентну практику Європейського суду з прав людини, розробити й прийняти окремий кодекс – *“Кодекс правничої допомоги і захисту”*.

Захист у кримінальному процесі – різновид правничої допомоги юридична форма протистояння обвинуваченню, його здійснює учасник кримінального процесу, якого іменують захисником.

Функція захисту – правнича професійна діяльність спеціально вповноваженого на її виконання незалежного і самостійного суб'єкта кримінального процесу – захисника, що спрямована на забезпечення верховенства права в кримінальному судочинстві, захист прав і законних інтересів особи, стосовно якої ставиться питання про притягнення її до кримінальної відповідальності, спростування підозри й обвинувачення, встановлення невинуватості особи або обставин, які пом'якшують її відповідальність, реабілітації незаконно звинувачених.

Здійснення захисту в кримінальному провадженні розглядається в контексті діяльності адвоката. Але адвокатська діяльність і діяльність захисника не є тотожними.

У сучасному кримінальному процесі адвокат як представник правозахисної інституції, на яку покладено виконання функції правничої допомоги, може брати участь у кримінальному провадженні в трьох різних статусах: 1) як захисник підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, особи, стосовно якої передбачається розгляд питання про видачу іноземній державі (екстрадицію) (ст. 45 КПК України), а також особи, щодо якої застосовується ін-

ститут реабілітації в кримінальному провадженні; 2) як представник: потерпілого (ст. 58 КПК України) цивільного позивача, цивільного відповідача; третьої особи (ст. 63 КПК України) та як представник особи, щодо майна якої розглядається питання про арешт (ст. 64-2 КПК України); 3) як юридичний помічник (консультант) свідка (ст. 66 КПК України) – правничий повірений.

Жодна з окреслених компетенцій у кримінально-процесуальному праві ще не отримала належного системного юридичного визначення. Закон не забезпечив належної регламентації як виконання функції правничої допомоги в цілому, так і здійснення функції захисту. Це породжує безліч проблем забезпечення належного правосуддя.

Недостатньо чітке унормування виконання функції захисту, засобів і форм надання правничої допомоги ускладнюється наявними юридичними фікціями, конкуренцією правових норм, недостатньою логікою, а також – термінологічними недоліками, що знижує ефективність усієї кримінально-правової діяльності.

Логічно буде в КПК України відмовитись від логіки концепції, за якої “захисник користується правами особи, яку захищає”, а представник “правами особи, яку представляє”, котра не знайшла продовження щодо надання правничої допомоги свідку, особи, яка з’явилась із повинною та інших учасників процесу. Відповідно, існує потреба за аналогом статусу захисника чи представника чітко визначити саме процесуальний статус фахівця, який надаватиме правничу допомогу іншим учасникам процесу, до того ж у КПК України в окремих нормах системно й окремо сформувати права відповідно “захисника”, “представника”, “правничого повіреного”.

Новелою права стала ст. 131-2 Конституції України такого змісту: “Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура. Незалежність адвокатури гарантується. Засади організації і діяльності адвокатури та здійснення адвокатської діяльності в Україні визначаються законом. Виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення. Законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена”.

Ігор Головань іронічно і влучно зазначає, що “виходить, “адвокатська монополія” – для багатих і здорових, а хворі і бідні обійдуться” [5].

Дані положення створюють певну конкуренцію правових норм національного законодавства та міжнародних правових актів, мають внутрішню суперечливий і дискусійний характер. *По-перше*, припис ст. 131-2 Конституції України про те, що “виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення”, не означає встановлення монополії адвокатів на виконання функції захисту в кримінальних провадженнях, оскільки обвинуваченою особою, згідно із ч. 2 ст. 42 КПК України, є “особа, обвинувальний акт щодо якої переданий до суду в порядку, передбаченому ст. 291 цього Кодексу”. Тобто за чинного КПК України захист від акту підозри здійснюється на досудовому слідстві, а захист від обвинувачення можливий лише в судовій стадії процесу. Отже, положення конституційних приписів про те, що “виключно адвокат здійснює захист від кримінального обвинувачення”, не виключає захисту підозрюваного (особи, яка ще не обвинувачена), іншим правником, який не є адвокатом. *По-друге*, дана новела не відповідає вимогам ст. 22 Конституції України

щодо недопустимості звуження існуючих прав і свобод людини під час прийняття нових законів, а також суперечить рішенням Конституційного Суду України [26], основним міжнародно-правовим актам [27] і прецедентній практиці ЄСПЛ [28].

Під час розв'язання проблем кола осіб, які можуть виконувати функцію захисту в кримінальних провадженнях, слід керуватися також концептуально слушними для демократичних суспільств положеннями такого нового міжнародно-правового джерела права, як *“Принципи і керівні положення Організації Об'єднаних Націй, що стосуються доступу до юридичної допомоги в системі кримінального правосуддя”* (Резолюція Економічної та Соціальної Ради ООН 2012/15 від 26 липня 2012 р.). Звернімо увагу, зокрема, на такі його основні концепти і положення, спрямовані на розширення доступу до юридичної допомоги в системах кримінального судочинства: “особа, яка надає юридичну допомогу, називається юрисконсультом”; “держави використовують різні форми надання юридичної допомоги, це можуть бути державні захисники, приватні адвокати, адвокати за угодою, помічники адвокатів та інші”; “без шкоди для прав обвинувачених слід надавати юридичну допомогу потерпілим і свідкам на всіх етапах кримінального правосуддя”; “державам слід визнавати і заохочувати внесок асоціації юристів, університетів, громадянського суспільства і інших груп та установ у надання юридичної допомоги”; з метою сприяння функціонуванню загальнонаціональної системи юридичної допомоги державам слід, коли це необхідно, вжити заходів, щоб “...надати помічникам адвокатів можливість надавати дозволені внутрішнім законодавством чи практикою форми юридичної допомоги особам, арештованим, затриманим, підозрюваним чи обвинуваченим у скоєнні кримінального правопорушення, зокрема в поліцейських дільницях чи інших місцях тримання під вартою...” [27].

Доцільно запровадити нову концептуальну систему правничої допомоги і захисту:

1. Захист підозрюваного можуть здійснювати не тільки адвокати, але й інші фахівці у галузі права, щодо яких немає підстав для відводу.
2. Захист обвинуваченого та підсудного в суді має здійснювати лише адвокат, якого пропонується іменувати судовим повіреним, представниками інтересів підсудного допускати його близьких родичів.
3. Правничу допомогу потерпілим, цивільним позивачам, цивільним відповідачам і третім особам (ст. 63 КПК України) можуть надавати не тільки адвокати, але й інші фахівці у галузі права і близькі родичі, які можуть набувати процесуального статусу представників відповідних осіб.
4. Правничу допомогу свідкам, заявникам, іншим учасникам процесу надають не тільки адвокати, але й інші фахівці у галузі права, які можуть набувати процесуального статусу правничих повірених (юрисконсультів), тобто осіб, які надають правничу допомогу поза межами застосування представництва чи захисту.

Наділяючи захисника правами особи, яку він захищає, новий КПК України, не узгоджений із новим же Законом “Про адвокатуру і адвокатську діяльність”, у своїх складних для логічного розуміння конструкціях заплутав ідею паралельного адвокатського розслідування та ускладнив реалізацію принципу змагальності сторін.

Аналіз практики показує, що, *по-перше*, наданих професійному захисникові процесуальних прав замало для реалізації ним своїх завдань та суспільно-корисних професійних знань і здібностей, *по-друге*, явно недостатньо для адекватного проти-

стояння в змагальному судовому процесі стороні обвинувачення, *по-третє*, надані таким чином права не досить чітко прописані в законі, засіяні юридичними фікціями і невдалою, розпливчатою термінологією, що ускладнює можливість ефективного їх використання.

У переліку прав адвоката є досить проблематичні дефініції. Наприклад, згідно з п. 7 ст. 20 Закону України “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”, адвокат має право “в установленому законом порядку запитувати, отримувати і вилучати речі, документи, їх копії”. Вжите тут поняття “вилучати”, на відміну від коректнішого “отримувати добровільно видані”, можна трактувати як примусову їх виїмку.

Водночас зазначимо, що скористатись визначеними у ст. 20 Закону України “Про адвокатуру та адвокатську діяльність” правами, у кримінальному провадженні навіть “захисник-адвокат” навряд чи зможе. Адже, згідно із ч. 3 ст. 9 КПК України, “закони та інші нормативно-правові акти України, положення яких стосуються кримінального провадження, повинні відповідати цьому Кодексу. При здійсненні кримінального провадження не може застосовуватися закон, який суперечить цьому Кодексу”. Крім того, у ст. 1 КПК України міститься припис: “порядок кримінального провадження на території України визначається *лише* кримінальним процесуальним законодавством України”. До того ж, згідно із ч. 1 ст. 84 КПК України, “доказами в кримінальному провадженні є фактичні дані, отримані у передбаченому цим Кодексом порядку...”, а відповідно до ч. 1 ст. 8 КПК України, “доказ визнається допустимим, якщо він отриманий у порядку, встановленому цим Кодексом”.

Зауважимо, що такої проблеми не виникає під час надання адвокатом правничої допомоги в цивільному судочинстві. Адже там щодо допустимості доказів визначений простіший концепт – “суд не бере до уваги докази, які одержані з порушенням порядку, *встановленого законом*” (ст. 59 ЦПК України). Але ст. 8 ЦПК України слушно визначає засаду законності толерантніше щодо системи права, закріплюючи припис такого змісту: “Суд вирішує справи відповідно до Конституції України, законів України та міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України. Суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України”.

Такий підхід більш доречний. Слід усунути штучні перепони для використання в кримінальному судочинстві фактичних даних, здобутих поза межами кримінального процесу, тобто в порядку, визначеному іншими законами.

Спостерігаємо у чинному КПК України штучну формалізацію доказового права й інституту захисту, яка суперечить об’єктивним законам пізнання, логіки та природнього права, здатна перетворити судовий процес на нескінченну тяганину, за якою складно побачити піклування про долю людини. Кримінально-процесуальне законодавство та законодавство про адвокатуру й адвокатську діяльність потребують гармонізації та суттєвого вдосконалення.

Слід розробити та юридично визначити в КПК України інститут доказової діяльності захисника і правничого повіреного – інститут незалежного правозахисного розслідування.

Незалежне правозахисне розслідування в кримінальному провадженні – це окремий інститут кримінально-процесуального права та заснована на ньому доказова

діяльність захисника і правничого повіреного, що полягає в самостійному здійсненні в спеціальній процесуальній формі системи пізнавально-практичних та засвідчувальних дій, які зумовлені предметом та завданнями захисту і правничої допомоги, спрямовані на пошук джерел доказової інформації, отримання та фіксацію фактичних даних, їх перевірку та з'ясування належності до справи, допустимості і достовірності, забезпечення можливості використання для досягнення мети правосуддя.

Права захисника щодо здійснення доказової діяльності слід розширити та системно і конкретно прописати в законі. Інститут незалежного правозахисного розслідування в кримінальному провадженні має включати можливість звернення захисника до приватного детектива за допомогою в отриманні доказової інформації та використання здобутих таким шляхом фактичних даних у доказуванні, чітке визначення процедури тимчасового доступу до документів, їх вилучення й обов'язку збереження. Здійснення незалежного правозахисного розслідування в кримінальному провадженні має бути зараховано виключно до компетенції захисника, правничого повіреного, а також Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та не належати до компетенції інших представників сторони захисту.

Надання свідку права скористатись допомогою адвоката (ст. 66 КПК України) не розв'язує проблему надання йому ефективної правничої допомоги. Адвокат – представник правничої інституції – адвокатури. Це потенційний учасник процесу, стати таким може, лише отримавши певний процесуальний статус. Наприклад, для захисту підозрюваного він отримує статус захисника, для надання правничої допомоги потерпілому – статус представника, а для надання правничої допомоги свідку ніякого процесуального статусу не отримує, залишаючись “лише адвокатом”. Виникає питання, якими правами він користуватиметься і чи допустимо тут використовувати уже застосовану формулу законодавства “особа, яка надає правничу допомогу, користується правами тієї особи, допомогу якій надає”. Відповіді законодавець не дав, залишаючи ці питання на сумлінні правозастосовної практики та юридичної науки.

Розв'язання проблеми бачимо в необхідності доповнити кримінально-процесуальну доктрину теоретичною моделлю інституту правничого повіреного (процесуального юрисконсульта) і відповідно для його закріплення доповнити КПК України нормою “Юридична допомога правничим повіреним” такого змісту.

Юридична допомога свідкам, заявникам, представникам юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, понятим, заставодавцям, перекладачам, експертам, спеціалістам, особам, які з'явилися із повинною або які застигнуті на місці злочину та доставлені до правоохоронного органу чи обмежені в свободі пересування через примус перебувати поряд із посадовою особою правоохоронного органу, але не отримали статусу підозрюваного, надається обраними ними на власний розсуд правничими повіреними.

Правничим повіреним може бути як адвокат чи його помічник, так і інший фахівець у галузі права, стосовно яких немає передбачених законом підстав для відводу від участі у справі.

Правничий повірений має право:

1) бути повідомленим про те, в якому процесуальному статусі перебуває особа, що потребує правничої допомоги;

2) ознайомлюватись із документом про виклик чи іншими документами, що обґрунтовують присутність особи в правоохоронному органі;

3) надавати особі, якій потрібна правнича допомога, консультацію з юридичних питань в обсязі та формі, яких вона потребує, в тому числі конфіденційно в межах часу, що не обмежує прав інших осіб;

4) заявляти клопотання про зміну процесуального статусу особи, якщо такий не відповідає приписам закону;

5) заявляти за наявності передбачених законом підстав відвід детективу, слідчому, прокурору, слідчому судді, судді;

6) подавати клопотання про застосування передбачених законом заходів безпеки до особи, якій надається правнича допомога;

7) бути присутнім під час проведення слідчих та інших процесуальних дій за участю особи, якій надається правнича допомога;

8) роз'яснювати особі, якій надається правнича допомога, право на відмову від дачі показань і відповідей на питання щодо самого себе, членів своєї сім'ї та близьких родичів;

9) під час проведення процесуальних дій ставити запитання, подавати свої зауваження та заперечення щодо порядку проведення дій, що заносяться до протоколу;

10) ознайомлюватись з протоколами слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, виконаних за його участі, та робити письмові зауваження, уточнення і доповнення;

11) застосовувати технічні засоби для фіксації результатів процесуальних дій, в яких бере участь;

12) подавати слідчому, прокурору, слідчому судді, суду докази;

13) заперечувати проти незаконних дій детектива, слідчого, прокурора, слідчого судді, судді;

14) надавати юридичну допомогу особі в складанні письмових заяв, скарг, клопотань чи позовів або за згодою такої особи скласти від її імені письмові документи правового характеру;

15) подавати скарги на рішення, дії, бездіяльність детектива, слідчого, прокурора, що стосуються інтересів особи, якій надається правнича допомога.

Правничий повірений зобов'язаний: дотримуватись прав і свобод людини та громадянина; не перешкоджати встановленню істини у справі; дотримуватись принципу чесного проведення судового розгляду та ні за яких обставин не повідомляти суду явно неймовірну або недостовірну інформацію; не розголошувати без дозволу слідчого, прокурора, суду дані досудового слідства та інші відомості, які стали йому відомі у зв'язку з участю в кримінальному провадженні та які становлять охоронювану законом таємницю; не допускати розголошення в будь-який спосіб конфіденційної інформації, яку йому було довірено або яка стала відома у зв'язку з виконанням обов'язків; уникати вчинення дій, що могли б зашкодити інтересам особи, якій надає допомогу, або правам і свободам інших людей”.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Реалізація конституційних засад правничої допомоги та захисту в кримінальних провадженнях потребує чіткого визначення процесуального статусу захисника, представника особи та правничого повіреного, розробки та прийняття

інституту незалежного правничого розслідування, що має стати самостійним інститутом кримінально-процесуального права.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаємо в системному доктринальному розгляді також інституту захисту, представництва та інших форм правничої допомоги у сфері правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Алейников Г. Про надання права самостійної діяльності адвоката-захисника по збиранню доказів у кримінальному процесі / Г. Алейников // Право України. – 2002. – № 10. – С. 100–104.
2. Басай В. Д. Кримінальний процес України, Республіки Польщі та ФРН: порівняльний аналіз : навч. посібник / В. Д. Басай, В. А. Савченко, Т. В. Садова. – К. : Алерта, 2015. – С. 480.
3. Варфоломеева Т. В. Впровадження міжнародних правил адвокатської етики в Україні / Т. В. Варфоломеева // Вісник Академії адвокатури України. – № 1 (14). – 2009. – С. 7–20.
4. Власова Г. П. Співвідношення кримінальних процесуальних проваджень та диференціації кримінальних процесуальних форм / Г. П. Власова // Науково-інформаційний вісник “Право”. – 2015. – № 11. – С. 153–158.
5. Головань І. Правнича монополія або позбавлення конституційного права [Електронний ресурс] / Головань І. – Режим доступу : <http://blogs.pravda.com.ua>
6. Дроздов О. Огляд справ щодо іноземних країн, розглянутих ЄСПЛ протягом квітня–травня 2016 р. / О. Дроздов, О. Дроздова // Вісник НААУ. – 2016. – № 7–8 (25). – С. 61–72.
7. Дубівка І. В. Правова регламентація участі захисника в кримінальному процесі за законодавством зарубіжних країн / І. В. Дубівка // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2017. – № 1 (13). – С. 350–360.
8. Заборовський В. В. Професійна діяльність адвоката – це правова, юридична чи професійна правнича допомога / В. В. Заборовський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія Право. – 2016. – Вип. 38. – Том 2. – С. 140–145.
9. Корнієнко М. В. Принципи права в розв’язанні юридичних колізій / М. В. Корнієнко, В. М. Тертишник // Міжнародний науковий журнал “Верховенство права”. – 2017. – № 2. – С. 10–16.
10. Маланчук П. М. Актуальні проблеми участі захисника у кримінальному провадженні / П. М. Маланчук, О. В. Маслак, М. Ю. Воронкова // Правові горизонти. – 2017. – № 3. – С. 82–85.
11. Малахова О. В. Реалізація інституту сприяння захисту у кримінально-процесуальному доказуванні : автореф. дис. на здобуття канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / О. В. Малахова. – Одеса, 2015. – 20 с.
12. Маляренко В. Т. Про сумні тенденції в розвитку інституту захисту в Україні / В. Т. Маляренко // Адвокат. – 2001. – № 1–2. – С. 42–75.
13. Михайлова Н. В. Інститут захисту прав потерпілого за новим КПК України / Н. В. Михайлова // Право і суспільство. – 2013. – № 2. – С. 211–216.
14. Молдован А. В. Адвокатура України : навч. посібник / А. В. Молдован, Т. М. Тилик. – К. : Алерта, 2013. – 256 с.

15. Одинцова І. М. Інститут самостійного адвокатського розслідування у кримінальному процесі / І. М. Одинцова // *Правова позиція*. – 2016. – № 2 (17). – С. 170–175.
16. Рибалка О. В. Захисник як суб'єкт доказування в кримінальній справі / О. В. Рибалка // *Адвокат*. – 2011. – № 7 (130). – С. 35–40.
17. Рокунь С. В. Проблеми визначення правового статусу особи, яка надає правову допомогу свідку в кримінальному провадженні / С. В. Рокунь // *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. – 2017. – № 5. – С. 157–158.
18. Сачко О. В. Проблеми дієвості інституту захисту в кримінальному процесі / О. В. Сачко // *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. – 2017. – № 2. – С. 142–145.
19. Скрябін О. М. Участь захисника в окремих кримінальних провадженнях : монографія / О. М. Скрябін. – Запоріжжя : Просвіта, 2017. – 380 с.
20. Смирнов Є. В. Статус захисника як суб'єкта доказування у кримінальному судочинстві / Є. В. Смирнов // *Підприємство, господарство і право*. – 2014. – № 12 (228). – С. 82–85.
21. Татаров О. Ю. Участь захисника у кримінальному провадженні: проблеми законодавчого врегулювання / О. Ю. Татаров, С. С. Чернявський // *Вісник кримінального судочинства*. – 2015. – № 2. – С. 77–83.
22. Тертишник В. М. Кримінальний процес України : підручник / В. М. Тертишник. – 7-ме вид., доповн. і перероб. – К. : Алерта, 2017. – 840 с.
23. Тертишник В. М. Правнича допомога та захист в кримінальному процесі: концепти та колізії правових реформ / В. М. Тертишник, І. М. Одинцова // *Наше право*. – 2017. – № 4. – С. 164–171.
24. Шемшученко Ю. С. Доктринальні проблеми забезпечення верховенства права в процесі конституційної й судово-правової реформи в Україні / Ю. С. Шемшученко, В. М. Тертишник // *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Спецвипуск. – Ч. 1. – 2017. – С. 46–52.
25. Яновська О. Правова позиція захисту в кримінальному провадженні: шляхи відстоювання у процесі доказування / О. Яновська // *Право України*. – 2014. – № 10. – С. 124–132.
26. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень ст. 59 Конституції України (справа про правову допомогу) від 30 вересня 2009 р. № 23-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-09/con>
27. Принципи і керівні положення Організації Об'єднаних Націй, що стосуються доступу до юридичної допомоги в системі кримінального правосуддя [Електронний ресурс] // Резолюція Економічного та Соціальної Ради ООН 2012/15 від 26 липня 2012 р.). – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU13168.html
28. Рішення Європейського Суду з прав людини від 24 листопада 2011 року “Загородній проти України”, у рішенні (Заява № 27004/06) // *Офіційний вісник України*. – 18 травня 2012 р. – № 35.

УДК 342.72:343.3/7

О. О. Дячок, кандидат історичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави
і права Університету митної справи та фінансів

ЩОДО ЗАКОНОДАВЧОГО ОБМЕЖЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСІБ, ЯКІ ВЧИНИЛИ ЗЛОЧИНИ ПРОТИ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У зв'язку з неможливістю застосування до осіб, які вчинили злочини проти основ національної безпеки України, інститутів позбавлення громадянства і втрати громадянства запропоновано внести зміни до Кримінального кодексу України шляхом додаткових покарань у вигляді обмеження на певний строк права обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування, права на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Також запропоновано внести відповідні зміни до окремих законів України.

Ключові слова: обмеження правового статусу особи; злочини проти основ національної безпеки України; додаткові кримінальні покарання; обмеження виборчих прав; обмеження права на державну службу; обмеження права на службу в органах місцевого самоврядування.

There is a demand in Ukrainian society to prevent individuals guilty of crimes against the bases of the national security of Ukraine from making important governmental decisions after restoring the sovereignty of Ukraine on the territories currently annexed and occupied by the Russian Federation. The analysis of the national legislation along with the international acts on Human Rights show that the above mentioned individuals can neither be deprived of, nor lose their citizenship. Therefore, it is suggested to introduce amendments to the Criminal Code of Ukraine, such as supplementary penal sanctions, namely temporary restrictions on the right to vote and on electoral eligibility to the bodies of State Authority and to the local self-governments, restrictions on entering public services and self-governments. The corresponding amendments are proposed to be introduced to some other laws of Ukraine. These suggestions do not contradict the Constitution of Ukraine, its valid legislation and the international acts on Human Rights. The article also examines some historical examples of suffrage deprivations. Some attention is paid to the draft laws in the Verkhovna Rada of Ukraine that are similar to those suggested by the author.

Key words: restrictions on the legal status of individuals; crimes against the bases of the national security of Ukraine; supplementary penal sanctions; suffrage restrictions; restrictions on entering public services; restrictions on entering self-governments.

Постановка проблеми. Зараз у суспільстві, зокрема в соціальних мережах, не рідко можна зустріти пропозиції позбавляти сепаратистів (а точніше – колабораціоністів) громадянства України. Таке бажання патріотичних громадян цілком зрозуміле,

© О. О. Дячок, 2017

оскільки вони хочуть у майбутньому забезпечити державу і суспільство від впливу зрадників, тих, хто зі зброєю виступив проти Батьківщини на боці агресора. Але такі пропозиції висловлюються людьми, погано обізнаними з правом. Тому необхідно шукати інші шляхи для нейтралізації впливу осіб, які зрадили Батьківщину, на майбутнє нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дана проблематика поки що більше привертала увагу блогерів. Фахові дослідження лише починають з'являтися. Серед них передусім слід назвати статтю В. О. Гацелюка, який звернув увагу не те, що "гостра суспільно-політична ситуація в Україні призвела до формування суспільного запиту на підвищення інтенсивності кримінально-правового регулювання відносин, пов'язаних із захистом державності від внутрішніх загроз" [1, 85]. Питання щодо можливості позбавлення виборчих прав за злочини проти виборчих прав громадян в останні роки розглядалося Д. О. Колодіним [2]. Пропонована стаття є розширеною версією тез доповіді, поданих автором на одну з конференцій [3].

Мета статті – запропонувати правовий механізм мінімізації впливу осіб, які вчинили злочини проти основ національної безпеки України, на функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, відмінний від правових інститутів позбавлення та втрати громадянства.

Виклад основного матеріалу. 1. *Зауваження щодо термінології.* У медійному просторі щодо осіб, які зрадили Україну, знаходимо вживання слів "бойовики", "сепаратисти", "терористи". Значно рідше – "колабораціоністи". Але чинне вітчизняне законодавство не містить таких понять, як "сепаратизм" та "колабораціонізм", а відповідно – "сепаратист" і "колабораціоніст". Так само не знайдемо в ньому поняття "бойовик". Тому використовуватимемо словосполучення "особи, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України". Склади таких злочинів визначені розд. І Особливої частини Кримінального кодексу України (далі – КК) [4]. Терористичний акт (ст. 258) зарахований до злочинів проти громадської безпеки (розд. IX Особливої частини). Якщо такі дії вчинялися особами, котрі також скоїли злочини проти основ національної безпеки України, то суд керуватиметься ст. 33 та 35 Загальної частини КК, які передбачають відповідальність за сукупністю злочинів.

2. *Неможливість застосування до осіб, які вчинили злочини проти основ національної безпеки України, інститутів позбавлення громадянства та втрати громадянства.* В Україні немає інституту позбавлення громадянства. В ч. 1 ст. 25 Конституції України [5] закріплено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства. Законом України "Про громадянство України" неможливість позбавлення громадянина України громадянства зафіксовано як один із принципів законодавства України про громадянство (ст. 2) [6].

Зазначене конституційне положення не можна замінити іншим, яке б уможливило позбавлення громадянства, бо Основний Закон, як закріплено у ч. 1 ст. 157, не може бути змінено, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина. Навіть якби суб'єкт законодавчої ініціативи вніс на розгляд Верховної Ради України законопроект відповідного змісту, не дійшло би навіть до його розгляду, оскільки законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Кон-

ституційного Суду України (далі – КСУ) щодо відповідності законопроекту вимогам ст. 157 і 158 Конституції України (ст. 159). Зрозуміло, що КСУ не дав би позитивний висновок щодо пропозиції обмеження прав громадян України.

До того ж 11 січня 2013 р., згідно із Законом України № 22-VII [7], наша держава приєдналася до Конвенції про скорочення без громадянства [8] (набула чинності для України 23 червня 2013 р.). Ч. 1 ст. 8 цієї Конвенції закріплює, що Договірна Держава не позбавляє особу її громадянства, якщо таке позбавлення зробило б цю особу апатридом. Щодо випадку, який нас цікавить, прямо належить ст. 9: “Жодна Договірна Держава не може позбавити особу чи групу осіб їхнього громадянства за расовими, етнічними, релігійними або політичними ознаками”.

Натомість нашому законодавству притаманний інститут втрати громадянства. Він має іншу правову природу, але однаковий із позбавленням громадянства внаслідок припинення сталого правового зв'язку особи з державою, що породжує взаємні права та обов'язки. В. О. Гацелюк уже звертав увагу на проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення громадянства України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України” (реєстраційний № 1297) та показав його невідповідність міжнародно-правовим актам із прав людини, ратифікованим Україною [1, 85–90].

На перший погляд, можна було б доповнити ч. 1 ст. 19 Закону України “Про громадянство України” [6] пунктом, що підставою для втрати громадянства України є: організація, фінансування та проведення незаконних референдумів про зміну території України; організація, фінансування та проведення виборів незаконних органів публічної влади; організація, фінансування та участь у не передбачених законом воєнізованих або збройних формуваннях, діяльність яких було спрямовано проти суверенітету, незалежності й територіальної цілісності України. Це дало б можливість у подальшому не допустити осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки, до участі у виборах, референдумах, до служби в органах державної влади та місцевого самоврядування, оскільки на це мають право лише громадяни України. Однак і цей шлях не принесе успіху. Навіть п. 3 ч. 1 ст. 19 зазначеного Закону (в якому закріплено, що підставою для втрати громадянства України є добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою) не застосовується, якщо внаслідок цього громадянин України стане особою без громадянства (ч. 2 ст. 19). І хоча Європейська конвенція про громадянство [9], ратифікована Україною 2006 р. [10], в п. 1 ст. 7 закріпила: “Держава-учасниця не може передбачити у своєму внутрішньодержавному праві втрату її громадянства *ex lege* або на ініціативу самої держави-учасниці, за винятком таких випадків: “...” d) поведінка, яка серйозно зашкоджує життєво важливим інтересам держави-учасниці”, уже п. 3 ст. 7 містить заборонну норму: держава-учасниця не може передбачати у своєму внутрішньодержавному праві втрату її громадянства згідно з п. 1 і 2 цієї статті, якщо відповідна особа стане внаслідок цього особою без громадянства, за винятком випадків, зазначених у пп. “b” п. 1 цієї статті (набуття громадянства держави-учасниці внаслідок шахрайських дій, подання неправдивих відомостей або приховування будь-якого суттєвого факту, що має відношення до заявника). А чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Вер-

ховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ч. 1 ст. 9 Конституції України). Як правильно зазначав В. О. Гацелюк: “Чинний на сьогодні масив міжнародно-правових зобов’язань України свідчить про те, що Україна не може передбачати у своєму внутрішньодержавному праві втрату її громадянства внаслідок поведінки, яка серйозно зашкоджує життєво важливим її інтересам, якщо відповідна особа стане внаслідок цього особою без громадянства” [1, 89].

Відтак є сенс розглядати можливе законодавче обмеження окремих політичних прав осіб, які здійснили злочини проти основ національної безпеки України. Обмеження прав – цілком нормальна практика, а його застосування залежить від конкретних обставин. Обмежень можуть зазнавати як особисті права і свободи (право на свободу та особисту недоторканність, свобода пересування), так і політичні (право на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації, право маніфестацій, право на участь у виборах та референдумах в умовах воєнного та надзвичайного стану) й соціально-економічні (право займатися певною діяльністю).

3. Позбавлення виборчих прав: історичний аспект. Вітчизняна історія знає приклади позбавлення виборчого права значної частини населення. Зокрема, такий перелік містила ст. 21 Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р.:

- “а) особи, що користуються найманою працею з корисною метою;
- б) особи, які живуть на нетрудові прибутки, а саме прибутки з підприємства, з маєтків і т. п.;
- в) приватні торговці, комерційні посередники;
- г) ченці і духовні настоятелі церков і релігійних культів;
- д) службовці і агенти колишньої поліції окремого корпусу жандармів і охоронних відділів, а також члени панувавшого в Росії дому;
- е) особи, визнані усталеним ладом божевільними, а рівно особи, що перебувають під опікою;
- є) особи, засуджені за корисливі та ганебні вчинки на реченець, усталений законом або судовим вироком” [11].

Як бачимо, лише останній пункт із семи передбачав позбавлення виборчого права у зв’язку з вчиненням злочину. Категорії осіб, зазначених у перших п’яти пунктах, позбавлялися виборчого права з політичних мотивів.

В інструкції ВУЦВК УСРР та РНК “Про вибори до Рад” від 18 грудня 1926 р. виділялося дванадцять категорій осіб, які підлягали позбавлення виборчого права. Із них лише одна – “засуджені судом” [12, 90].

За зазначеними підставами у 1925–1926 рр. в УСРР було позбавлено виборчого права 274,9 тис. осіб, що становило 2,1 % від усіх виборців республіки, а у 1928–1929 рр. – відповідно 896,1 тис. осіб і 5,7 % [13, 46].

За радянським законодавством списки осіб, які володіли активним виборчим правом, не складалися, а лише списки позбавлених права голосу. Порядок їх ведення та уточнення детально регламентувала Інструкція про проведення виборів до сільських рад і волосних з’їздів рад, затверджена Постановою ВЦВК від 28 квітня 1921 р. У 1924 р. складання списків виборців відновили, але практика ведення списків осіб, позбавлених виборчих прав, зберігалася [14, 78–79].

Положення, аналогічні цитованій вище ст. 21 Конституції УСРР 1919 р., спостерігаємо й у ст. 67 Конституції УСРР 1929 р., яка встановлювала, що не обирають і не можуть бути обраними:

- “а) особи, що використовують найману [працю] з метою одержання зиску;
- б) особи, що живуть з нетрудового прибутку, а саме: відсотків з капіталу, прибутку з підприємств, надходжень з майна і таке інше;
- в) приватні крамарі, торговельні і комерційні посередники;
- г) духівництво, служники релігійних культів усіх вірувань і сект, якщо це заняття є їхньою професією, та ченці;
- д) службовці і агенти колишньої поліції, окремого корпусу жандармів і охоронних відділків, члени панувавшого в Росії дому, особи, що керували діяльністю поліції, жандармерії і карних органів;
- е) особи, що їх визнано встановленим порядком за душевнохворих;
- є) позбавлені прав судом на реченець, визначений судовим вироком” [15].

Однак у цій Конституції мала місце і новація, виражена у ст. 68: “Точне встановлення категорій громадян, позбавлених виборчих прав, провадить Всеукраїнський центральний виконавчий комітет” [15].

Позбавлення виборчих прав у судовому порядку мало місце й після прийняття Конституції УРСР 1937 р. [14, 80].

Щодо зарубіжного досвіду, то 4 січня 1946 р. в Японії побачив світ Наказ про чистку (звільнення із суспільних посад), внаслідок чого до 10 липня 1946 р. із 415 депутатів Палати перів 178 склали свої повноваження. З них 61 депутат добровільно відмовився від своїх посад, інші були звільнені. Одним з основних чинників змін у складі верхньої палати парламенту були директиви головного командування окупаційних військ щодо звільнення схильних до тоталітаризму та шовінізму депутатів [16, 142–143].

4. *Позбавлення виборчих прав у сучасному зарубіжному законодавстві.* Передусім зазначимо, що “параграфи 2381 (державна зрада) та 2383 (повстання) Зводу Законів США у санкціях містять такий захід, як заборону займати відповідні посади” [1, 93].

У більшості країн Європейського Союзу передбачено позбавлення активного виборчого права (в рідкісних випадках довічно, переважно – на термін дії відповідних обмежень), зумовлені вчиненням протиправних дій (злочинів і адміністративних деліктів) [17, 20, 22–23]. Д. О. Колодін наголошує, що “такий вид покарання як позбавлення виборчого права, – це сучасна (!) практика багатьох держав, які традиційно належать до демократичних. Кримінальне законодавство багатьох сучасних усталених демократій передбачає в окремих випадках позбавлення окремих категорій злочинців брати участь у майбутніх виборах або реалізовувати своє виборче право, не вважаючи це порушенням прав людини взагалі та виборчих прав у вузькому розумінні.

Так, кримінальне право багатьох країн Європи знає різні види покарання за порушення виборчого законодавства, зокрема, покарання у вигляді: 1) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (в т. ч. діяльністю, пов’язаною з проведенням виборів); 2) позбавлення виборчого права – права оби-

рати і бути обраним”. Дослідник наводить і конкретні приклади положень кримінального законодавства зарубіжних країн” [2, 368–369].

У статті L. 6 французького Виборчого кодексу закріплено, що до виборчих списків не належить включення осіб, позбавлених трибуналами (судами) права голосу та участі у виборах впродовж строку, встановленого судовим рішенням на підставі законів. А ст. L. 7 відсилає до Кримінального кодексу Франції [18, 189–190]. В останньому як додаткові покарання передбачено заборони: а) користуватися політичними правами, тобто право обирати та бути обраним, що тягне за собою заборону займати публічну посаду; б) займати публічну посаду безстроково або тимчасово (ст. 432-17, 131-26, 131-27, 433-22) [19, 391, 98–100, 406–407].

5. *Міжнародно-правовий аспект.* Д. О. Колодін також звернув увагу на позицію Європейського суду з прав людини, чії рішення є джерелом права для України, що “застосування такого покарання, як позбавлення виборчого права не суперечить Європейській конвенції з прав людини за умови дотримання певних положень”. Він наголошує, що “положення ст. 3 Першого протоколу до Європейської конвенції прав людини не виключають можливість обмеження виборчих прав, наприклад, щодо тієї особи, котра зловживала публічним становищем або ж чия поведінка загрожувала підризом верховенства права чи демократичних принципів суспільства”. На думку європейських експертів із питань виборчого права, позбавлення виборчого права дозволяється у тому випадку, коли особа має судимість за вчинення настільки серйозного злочину, що позбавлення політичних прав є дійсно пропорційним тяжкості скоєного злочину [2, 369, 370].

Відтак Д. О. Колодін дійшов висновку, що “позбавлення можливості реалізувати виборче право як вид покарання не створює суперечності будь-яким правам, передбаченим міжнародними стандартами прав людини, Європейською конвенцією з прав людини та Конституцією України” і може бути внесено до Кримінального кодексу України як додаткове покарання. Такі законодавчі пропозиції свого часу вже мали місце [2, 369–371].

В аналізі окремих аспектів застосування ст. 3 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., який свого часу підготували заступник Голови Вищого адміністративного суду України М. І. Смокович і помічник заступника Голови Вищого адміністративного суду України О. І. Белова. Автори дійшли висновку, що ця стаття присвячена можливості особи впливати на склад законодавчого корпусу (у широкому розумінні, а не тільки склад національного парламенту), не виключає того, щоб обмеження виборчих прав були застосовані до особи, яка вчинила тяжкий злочин під час здійснення функцій державного службовця або чия поведінка загрожує підризу основ правової держави чи демократії. У рішеннях Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) зазначається, що право на вільні вибори не мають абсолютного характеру. “У правових системах держав-учасниць право голосу і виборність зумовлюються низкою моментів, які в принципі не суперечать ст. 3. У цій сфері в цих держав значні межі розсуду, але остаточне рішення про дотримання вимог Першого протоколу приймає Суд. Він має упевнитися, що такі обмеження не обмежують ці права до такої міри, що вони втрачають реальний зміст, що ці обмеження переслідують правомірну мету і що використовувані засоби є співмірними”. Попри те, що в Україні рішенням КСУ від

26 лютого 1998 р. № 1-рп/98 у справі про вибори народних депутатів України обмеження права голосу осіб, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, визнано неконституційним, автори аналізу, з урахуванням правових позицій ЄСПЛ, вважають за можливе у певних випадках встановлення кримінального покарання у вигляді тимчасового позбавлення винної особи права голосу, призначуваного законним вироком суду [20].

Також М. І. Смокович та О. І. Белова звернули увагу, що “у деяких давніших справах колишня Європейська комісія неодноразово розглядала питання про те, чи порушило рішення про позбавлення особи її виборчих прав, “активних” або “пасивних”, ст. 3 Першого протоколу до Конвенції у зв’язку з її попередньою діяльністю. Так, Європейська комісія, у справах “Х. проти Нідерландів” і “Х. проти Бельгії” оголосила неприйнятними скарги, подані двома особами, які були засуджені після Другої світової війни за співпрацю з ворогом чи “відсутність патріотизму” і які у зв’язку з цим були остаточно позбавлені виборчого права. Європейська комісія визнала, що “ratio legis законів, що позбавляє осіб, засуджених за зраду, деяких політичних прав і, зокрема, виборчого права створює перешкоду для деяких категорій осіб, які скоїли серйозні злочини під час війни, здійсненню їх права брати участь у громадському житті своєї країни, забезпечує неможливість використовувати свої політичні права в майбутньому, щоб уникнути посягань на державну безпеку або основи демократичного суспільства” [20].

У Кодексі належної практики у виборчих справах, ухваленому Венеціанською комісією у 2002 р., закріплено, що можливість позбавлення права обирати й бути обраним може бути передбачена, але тільки за такої сукупності умов. Це має бути:

- передбачено законом;
- дотримання принципу пропорційності. Умови позбавлення права бути обраним можуть бути менш суворими, ніж умови позбавлення права обирати;
- підстава для такого позбавлення – визнання особи недієздатною через психічне захворювання або засудження за тяжкі злочини;
- окрім того, позбавлення політичних прав або визнання недієздатним через психічне захворювання має бути проголошено в рішенні суду [21, 52].

6. *Кримінально-правовий аспект пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства.* Після початку збройної агресії Російської Федерації проти України і переходу окремих громадян України на бік ворога у 2014 р. було внесено зміни до ст. 109 “Дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади”; ст. 110 “Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України”; ст. 111 “Державна зрада” КК [4]. Також розд. І Особливої частини “Злочини проти основ національної безпеки України” був доповнений новою ст. 110² “Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України”.

На нашу думку, слід внести зміни до ст. 109, 110, 110², 111 КК шляхом їх доповнення додатковими покараннями у вигляді обмеження на певний строк права обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування (як під час відбування покарання, так і після нього), права на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (після відбуття покарання), незалежно

від того, обіймала особа таку посаду чи ні. На нашу думку, дана пропозиція відповідає ч. 2 ст. 50 КК, згідно з якою покарання має на меті не тільки кару, але й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами. Також вона узгоджується і з висловленою Ш. Б. Давлатовим пропозицією доповнити зазначену статтю КК частиною такого змісту: “Додаткове покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду як додаток до основного покарання з метою посилення його кримінально-виправного впливу, конкретизуючи зміст правообмежень залежно від характеру скоєного злочину” [22, 12].

Урешті, слід звернути увагу на п. 15 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 7 від 24 жовтня 2003 р. “Про практику призначення судами кримінального покарання” (зі змінами), в якому зазначено: “Виходячи з того, що додаткові покарання мають важливе значення для запобігання вчиненню нових злочинів як самими засудженими, так і іншими особами, рекомендувати судам під час постановлення вироку обговорювати питання про застосування поряд з основним покаранням відповідного додаткового. При цьому слід мати на увазі, що додаткові покарання можуть приєднуватися до будь-яких видів основного покарання, передбачених санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини КК.

Ті види покарань, які застосовуються як додаткові, крім штрафу і конфіскації майна, можуть призначатися й тоді, коли вони не зазначені в санкції закону. В такому разі рішення про призначення додаткового покарання, наведене в резолютивній частині вироку, має містити посилання на статтю Загальної частини КК, якою передбачено умови та порядок застосування цього виду покарання” [23].

На нашу думку, пропоноване вище обмеження на певний строк права бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування і права на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування цілком узгоджується з ч. 3 ст. 52 КК, згідно з якою позбавлення права обіймати певні посади може застосовуватися і як основне, і як додаткове покарання. Однак чинний КК, як і взагалі законодавство України, не передбачає можливості обмеження активного виборчого права дієздатних громадян України. Відтак, на нашу думку, до КК належить включити ще й зазначений вид додаткового покарання. Напевно, є сенс чітко визначити строки пропонованих обмежень, оскільки ч. 3 ст. 55 КК встановлено, що під час призначення позбавлення права обіймати певні посади як додаткового покарання до арешту, обмеження волі або позбавлення волі на певний строк – воно поширюється на весь час відбування основного покарання і, крім цього, на строк, встановлений вироком суду, що набрав законної сили. При цьому строк додаткового покарання обчислюється з моменту відбуття основного покарання, а під час призначення покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади як додаткове до інших основних покарань, а також у разі застосування ст. 77 цього Кодексу (застосування додаткових покарань у разі звільнення від відбування основного покарання з випробуванням) – з моменту набрання законної сили вироком.

Зазначені вище обмеження пропонується внести також до Законів України. Щодо права обирати та бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування до законів:

– “Про вибори Президента України” [24] шляхом доповнення ст. 2 новою частиною після ч. 5;

– “Про вибори народних депутатів України” [25] шляхом доповнення ст. 2 новою частиною після ч. 9;

– “Про місцеві вибори” [26] шляхом доповнення ст. 3 новою частиною після ч. 8.

Також пропонується внести зміни до Законів України:

– “Про державну службу” [27] щодо обмеження права на державну службу, незалежно від того, обіймала особа таку посаду чи ні, шляхом доповнення ч. 2 ст. 19 новим пунктом після п. 8;

– “Про службу в органах місцевого самоврядування” [28] щодо обмеження права на службу в органах місцевого самоврядування, незалежно від того, обіймала особа таку посаду чи ні, шляхом доповнення ч. 1 ст. 12 новим пунктом після п. 3.

Що стосується двох останніх законів, то внесення доповнень до них не є необхідним. У п. 4 ч. 2 ст. 19 Закону України “Про державну службу” закріплено, що на державну службу не може вступити особа, яка відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов’язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади. Аналогічно і в п. 3 ч. 1 ст. 12. Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” закріплено, що на службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи, які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку. Відтак зазначені положення можуть бути застосованими й до осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України, у випадку внесення зазначених вище змін до КК.

З позиції кримінального права висловлені автором даної статті пропозиції можна розглядати як заходи безпеки. За визначенням І. М. Горбачової, “заходи безпеки – це заходи обмежувального характеру, що застосовуються від імені держави за мотивованим рішенням суду до особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, передбачене кримінальним Законом, і становить небезпеку для суспільства; що спрямовані на попередження і припинення порушення права, або на припинення дій, що порушують (або здатні порушити) інтереси інших осіб, суспільства, держави, усунення передумов криміногенної ситуації, попередження вчинення такою особою нових суспільно небезпечних діянь, а також на захист прав та інтересів суспільства і держави від суспільно небезпечних посягань з боку такої особи” [29, 11].

Можливий також шлях прийняття окремого закону на кшталт Закону України “Про очищення влади” [30], в якому були б закріплені висловлені вище пропозиції. Саме таким чином діяла група народних депутатів України, яка внесла до Верховної Ради України законопроект “Про захист української державності від проявів колабораціонізму” [31], про що буде сказано нижче.

7. Законодавчі пропозиції та законопроекти, що безпосередньо стосуються теми дослідження. 12 червня 2017 р. в мережі Інтернет було поширено інформацію, що під час організованого Міжнародним інформаційним консорціумом “Бастіон” круглого столу в Укрінформі на тему “Гібридна (інформаційна) агресія РФ. Відповіді України” речник Inform Napalm Михайло Макарук повідомив: “Наша команда активно взяла участь у розробці законопроекту про колабораціонізм. Усіх це лякає. Але вибачте: якщо ти співпрацював з терористами, якщо ти був один з них, якщо ти зраджував свою Батьківщину, то ти не маєш права обирати, обиратися, працювати у державних та силових структурах” [32]. Такий підхід, на нашу думку, також

може бути втілений у життя. Однак і в цьому випадку необхідно буде вносити зміни до зазначених вище законів. Також цілком очевидно, що закон про колабораціонізм має містити чіткий і зрозумілий механізм визначення особи колабораціоністом.

Слід зазначити, що у Верховній Раді України зареєстровано два відповідних взаємопов'язаних законопроекти, в яких також знайшли відображення ідеї, схожі з висловленими автором даної статті. Зокрема, у ст. 12 згадуваного вище проекту закону України “Про захист української державності від проявів колабораціонізму” пропонуються заборони щодо осіб, визнаних колабораціоністами, а саме:

1) обіймати будь-які посади державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

2) обиратися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

3) здійснювати правосуддя у відповідному суді;

4) бути особою рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівником інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, військовослужбовцем Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону;

5) обіймати (бути призначеним або обраним) будь-які інші посади, пов'язані з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування;

6) призначатися, обиратися, бути включеним до комісій, робочих груп, інших органів, що утворюються при органах державної влади чи місцевого самоврядування, бути залученим експертом щодо роботи вказаних органів;

7) призначатися на роботу до об'єкта, що має стратегічне значення для економіки і безпеки держави;

8) бути допущеним до державної таємниці;

9) отримувати дозволи на придбання, зберігання та носіння вогнепальної мисливської, холодної, пневматичної зброї.

Також пропонується встановити обмеження щодо осіб, визначених колабораціоністами, на строк 15 років [31].

Слід звернути увагу, що й у цьому випадку автори законопроекту не змогли обійтися без пропозицій внести зміни до КК. Одночасно до Верховної Ради України ними було подано також законопроект “Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо колабораціонізму та посилення відповідальності за державну зраду)”, в якому пропонується доповнити ч. 1 ст. 55 КК абзацом третім такого змісту: “Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як додаткове покарання відповідно до статті 111 цього Кодексу призначається на строк десять років.” Також запропонована нова редакція ст. 111 КК [33].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Чинне законодавство України забороняє позбавлення громадянства. До осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки, не може бути застосовано й інститут втрати громадянства. Тому як захід безпеки пропонується внести зміни до Кримінального кодексу України шляхом доповнення додатковими покараннями у вигляді обмеження на певний строк права обирати та бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування (як під час відбування покарання, так і після нього), права на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (після відбуття покарання), незалежно від того, обіймала

особа таку посаду чи ні. Також відповідні зміни пропонується внести до Законів України “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про місцеві вибори” щодо права обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування, до Закону України “Про державну службу” щодо права на державну службу і Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” щодо права на службу в органах місцевого самоврядування.

Можливе також прийняття окремого Закону України, яким би були визначені правові та організаційні засади обмеження правового статусу осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України.

Автор жодним чином не претендує на вичерпність аналізу досить складної проблематики, яка потребує ретельного опрацювання з погляду конституційного, кримінального, адміністративного та міжнародного публічного права. Стаття є радше закликом до подальшого обговорення, тим паче, що схожі пропозиції закріплені й у кількох законопроектах, внесених до Верховної Ради України.

Наприкінці вважаємо за необхідне подякувати за поради і зауваження, висловлені у процесі підготовки даної публікації, д.ю.н., проф. Н. М. Крестовській, к.ю.н., доц. В. П. Гмирку, к.ю.н., доц. Ш. Б. Давлатову, к.ю.н., доц. Д. О. Бочарову, д.ю.н., проф. Д. В. Приймаченку.

Список використаних джерел:

1. Гацелюк В. О. Припинення громадянства особи внаслідок учинення злочину як захід кримінально-правового характеру *delegeferenda* (у світлі закордонного досвіду) / В. О. Гацелюк // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2014. – № 3–4. – С. 83–96.
2. Колодін Д. О. Доцільність запровадження покарання у виді позбавлення виборчого права (до питання щодо вдосконалення кримінальної відповідальності за злочини проти виборчих прав громадян) / Д. О. Колодін // Актуальні проблеми політики. – 2013. – Вип. 48. – С. 365–373.
3. Дячок О. О. Щодо можливості обмеження правового статусу осіб, які вчинили злочини проти основ національної безпеки України / О. О. Дячок // Захист прав людини і основоположних свобод як життєво важлива основа всеохоплюючої безпеки в Європі : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 25-річчю Гельсінського документа 1992 р. “Виклики часу перемін” (м. Дніпро, 7 груд. 2017 р.) ; уклад. канд. юрид. наук, доц. І. А. Сердюк ; канд. юрид. наук, доц. Л. М. Сердюк. – Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. – С. 75–78.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131 (зі змінами).
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-вр // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами).
6. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III // ВВР. – 2001. – № 13. – Ст. 65 (зі змінами).
7. Про приєднання України до Конвенції про скорочення безгромадянства : Закон України від 11 січня 2013 р. № 22-VII // ВВР. – 2014. – № 10. – Ст. 100.

8. Конвенція про скорочення безгромадянства від 30.08.1961 [Електронний ресурс] // Офіційний вісник України від 16.07.2013. – 2013. – № 51 (№ 12, 2013, ст. 449). – С. 463. – Ст. 1876. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_240
9. Європейська конвенція про громадянство від 06 листопада 1997 р. // ВВР. – 2008. – № 13. – С. 359.
10. Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство : Закон України від 20 вересня 2006 р. № 163-V // ВВР. – 2006. – № 45. – Ст. 437.
11. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (березень 1919 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19/print>
12. Олійник М. П. Документи про позбавлення виборчих прав як джерело вивчення соціально-політичної ситуації в роки непу (на матеріалах Поділля) / М. П. Олійник // Гуржіївські історичні читання. – 2012. – Вип. 5. – С. 89–91.
13. Щербина І. В. Позбавлення виборчих прав непманів в Україні як засіб соціально-політичної дискримінації (1928–1932 рр.) / І. В. Щербина // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія “Історія”. – 2010. – Вип. 24. – С. 46–51.
14. Шумляк О. Еволюція інституту реєстрації виборців в аспекті становлення і розвитку виборчого процесу в Україні: радянський період (1918–1990 рр.) / О. Шумляк // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 1 (11). – С. 78–81.
15. Конституція (основний закон) Української Соціалістичної Радянської Республіки (1929 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>
16. Павлішина Л. Ф. Імператорський парламент Японії у післявоєнний період. Процес реорганізації / Л. Ф. Павлішина // Східний світ. – 2008. – № 3. – С. 141–148.
17. Вибори в Європейському Союзі / за ред. Д. С. Ковриженка ; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К. : ФАДА, ЛТД, 2006. – 156 с.
18. Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / авт. проекта: Ю. А. Веденеев, В. В. Маклаков ; отв. ред. А. А. Вешняков. Авторы вступительных статей и переводов: И. А. Алебастрова, Г. Н. Андреева, Т. А. Васильева, Б. С. Крылов, В. В. Маклаков ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – М. : Весь Мир, 2004. – 464 с.
19. Уголовный кодекс Франции / науч. редактирование канд. юрид. наук, доц. Л. В. Головки, канд. юрид. наук, доц. Н. Е. Крыловой ; перевод с французского и предисловие канд. юрид. наук, доц. Н. Е. Крыловой. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. – 650 с.
20. Аналіз окремих аспектів застосування ст. 3 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2hekG2jpOPMJ:www.vasu.gov.ua/userfiles/file/PlenumVASU/Analiz_st_3_Konvencii.doc+&cd=25&hl=ru&ct=clnk&gl=ua (26.01.2018)

21. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 р.) // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-ге, випр. і доп. – К., 2009. – С. 50–81.

22. Давлатов Ш. Б. Призначення додаткових покарань за кримінальним законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право” / Ш. Б. Давлатов. – Дніпропетровськ, 2012. – 18 с.

23. Про практику призначення судами кримінального покарання (зі змінами) [Електронний ресурс] : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 7 від 24 жовтня 2003 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0007700-03> (19.01.2018).

24. Про вибори Президента України : Закон України від 05 березня 1999 р. № 474-XIV // ВВР. – 1999. – № 14. – Ст. 81 (зі змінами).

25. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI // ВВР. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73 (зі змінами).

26. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII // ВВР. – 2015. – № 37–38. – Ст. 366 (зі змінами).

27. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // ВВР. – 2016. – № 4. – Ст. 43 (зі змінами).

28. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III // ВВР. – 2001. – № 33. – Ст. 175 (зі змінами).

29. Горбачова І. М. Заходи безпеки в кримінальному праві (порівняльний аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 “Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право” / І. М. Горбачова. – Одеса, 2008. – 21 с.

30. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII // ВВР. – 2014. – № 44. – Ст. 2041 (зі змінами).

31. Про захист української державності від проявів колабораціонізму [Електронний ресурс] : проект Закону України від 20.12.2017 р. № 7425. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63192

32. В Україні потрібно прийняти закон про колабораціонізм – експерт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2246130-v-ukraini-potribno-prijnati-zakon-pro-kolaboracionizm-ekspert.html>

33. Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо колабораціонізму та посилення відповідальності за державну зраду) [Електронний ресурс] : проект Закону України від 20.12.2017 р. № 7426. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63193 (14.01.2018)

УДК 343.415:342.842(477)

Т. С. Батраченко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Університету митної справи та фінансів

**ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА
ПІД ЧАС ВСТАНОВЛЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
(НА ПРИКЛАДІ ст. 159-1 КК)**

Розглянуто основні принципи кримінального права, встановлені у Кримінальному кодексі України. Визначено їх правильну реалізацію в процесі законодавчого опису, а також значення в кримінальному законодавстві щодо порушення порядку фінансування на виборах.

Ключові слова: принципи кримінального права; виборчі права; порушення порядку фінансування; кримінальна відповідальність; виборчі правовідносини.

The Constitution of most European countries provides for the democratic, legal construction of the state. Ukraine is also an exception, where in Article 1 of the Constitution of Ukraine it is established that the latter is a law-governed state. Hence the need to consolidate the legal system and embodiment of the legal relationships of the respective values and ideals. However, today the current legislation and practice of its application do not possess the level of stability and coherence necessary for the formation of the perfect legal basis for the development of a law-governed state. The theory of law among other legal means distinguishes the principles of law, which in a legal form reflect the guiding ideas of the relevant branch or law as a whole, constitute the general principles of the mechanism of legal regulation. For criminal law, sectoral principles play an extremely important role, since they generalize the basic tendencies of the genesis of legal norms in the field of crime and punishment.

The current legislation of Ukraine establishes the following principles: the legality (Article 3 of the Criminal Code of Ukraine), equality of citizens before the law (Article 24 of the Constitution of Ukraine), fault (Article 2 of the Criminal Code of Ukraine), justice (Article 6 of the Criminal Code of Ukraine), humanism, inevitability, etc. We consider it expedient to consider in more detail some of the above principles.

As a result of the criminal legal analysis of the content of the principles of criminal law in relation to the norm of Art. 159-1 of the Criminal Code of Ukraine, the following conclusions can be drawn. First, it should be noted that the requirements established by the principles of criminal law are not adequately respected in accordance with Article 159-1 of the Criminal Code of Ukraine. This is due to the fact that the specified norm needs to be substantially refined by conducting criminal legal analysis. Secondly, the peculiarity of the implementation of the principles of criminal law in establishing criminal liability for violation of the procedure for financing the election campaign of a candidate, an electoral association is that: – the mechanism of legal regulation 159-1

© Т. С. Батраченко, 2017

of the Criminal Code of Ukraine is constructed in such a way that its criminal law, is based on the content of the rules established in other regulatory legal acts, which, in turn, is in conflict with those established in Art. 2 of the Criminal Code of Ukraine the principle of legality; – the application of criminal liability for guilty persons who violated the procedure for financing elections is not always possible, due to the presence of immunities in this category, which is in contradiction with the principle of equality of citizens before the law established in the Criminal Code of Ukraine. In view of the above, it should be noted that in the aggregate, all the above-stated principles of criminal law, subject to their observance, are capable of ensuring the proper practical application of the law, including the prevention of the commission of election crimes.

Key words: principles of criminal law; election rights; violations of the order of financing; criminal responsibility; election legal relations.

Постановка проблеми. Конституція більшості європейських країн передбачає демократичну, правову побудову держави. Україна не є виключенням, і тому у ст. 1 Конституції зазначено, що вона є правовою державою [1]. Тож виникає потреба закріпити у системі права та втілити у правовідносини відповідні цінності та ідеали. Однак нині чинне законодавство та практика його застосування не володіють рівнем стабільності та узгодженості, необхідними для формування досконалої юридичної бази розбудови правової держави. Теорія права серед інших правових засобів виокремлює принципи права, які в юридичній формі відображають керівні ідеї відповідної галузі або права в цілому, становлять загальні засади механізму правового регулювання. Для кримінального права галузеві принципи відіграють надзвичайно важливу роль, оскільки вони узагальнюють базові тенденції генези правових норм у сфері злочину та покарання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначеному питанню приділяли свою увагу такі вчені, як П. П. Андрушко, В. О. Гацелюк, І. О. Зінченко, Л. Д. Медіна, М. І. Мельник, І. М. Толстікова, Г. М. Шевченко та інші, проте питання належної реалізації принципів кримінального права в контексті застосування під час кримінальної відповідальності за порушення порядку фінансування на виборах достатньою мірою не було висвітлено в науковій літературі.

Мета статті – в процесі законодавчого опису принципів кримінального права визначити їх належну реалізацію, а також значення в кримінальному законодавстві щодо порушень порядку фінансування на виборах.

Виклад основного матеріалу. Принципи кримінального права є фундаментальними основами кримінальної політики у будь-якій правовій державі. Так, В. О. Гацелюк зазначає, що всім принципам кримінального законодавства притаманні такі ознаки: 1) вони виявляють внутрішні об'єктивні закономірності кримінального закону, забезпечуючи вирішення питань, що стоять перед кримінальним законодавством; 2) пронизують усі кримінально-правові інститути; 3) мають здебільшого наукове, ніж практичне значення, тому що “законодавчий кримінально-правовий акт, побудований на науково розроблених принципах, забезпечує ефективність кримінального права та кримінальної політики” [2].

Чинне законодавство України закріплює такі принципи кримінального права: законність (ст. 3 КК України), рівність громадян перед законом (ст. 24 Конституції

України), винуватість (ст. 2 КК України), справедливість (ст. 6 КК України), гуманізм, демократизм, невідворотність тощо. Вважаємо за потрібне розглянути детальніше деякі з них [3].

Принцип законності походить із положень Загальної декларації прав людини, а саме: ніхто не може бути визнаний винним у вчиненні злочину та покараний інакше, ніж за вироком суду й відповідно до закону. Крім того, принцип законності виявляється в тому, що особа може бути засуджена лише за вчинені нею діяння, які містять склад злочину, передбаченого КК. У ст. 3 КК України законодавець визначає, що підставою притягнення до кримінальної відповідальності особи є вчинення нею винного, суспільно небезпечного діяння, передбаченого кримінальним законом як злочин [3]. Із цього положення випливає, що поняття злочину має визначатися виключно законом. Це засвідчує п. 22 ст. 92 Конституції України, в якому говориться про те, що “виключно законами України визначаються ... діяння, які є злочинами, та відповідальність за них” [1]. Згідно з вимогами Конституції України загальне визначення злочину дає ст. 7 КК України.

Отже, наявність лише всіх ознак складу злочину є невід’ємним елементом принципу законності. В. Д. Філімонов зазначає, що “зміст принципу законності має такі вимоги: відповідність кримінального закону загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права; відповідність кримінального закону Конституції України; встановлення злочинності та караності діянь тільки кримінальним законом; повна кодифікація кримінально-правових норм, що встановлюють кримінальну відповідальність; встановлення злочинності та караності лише щодо діянь” [4]. Принцип законності знаходить своє відображення в караності злочинного діяння та його наслідків. Щодо ст. 159-1 КК України фактично можна визнати, що цей принцип реалізовано з моменту криміналізації даного діяння, Кримінальний кодекс України Законом № 3504-IV “Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян” від 23 лютого 2006 р. [5] встановлює, що злочинним, суспільно небезпечним діянням стало вважатися порушення порядку фінансування на виборах.

Щодо досліджуваної проблематики даний принцип реалізується в таких аспектах. По-перше, до кримінальної відповідальності за порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата може бути притягнута і, відповідно, піддана покаранню, а також іншим заходам кримінально-правового характеру особа, в діяннях якої наявні всі ознаки складу злочину. По-друге, принцип законності відображає невідворотність кримінальної відповідальності за скоєні суспільно небезпечні діяння у сфері фінансування виборів. По-третє, тлумачити кримінальний закон слід точно відповідно до його тексту. По-четверте, особливу увагу заслуговує положення про неприпустимість аналогії під час застосування норм кримінального закону.

Отже, належну реалізацію принцип законності отримує лише в тому випадку, якщо посадовою особою здійснювалося точне, однакове розуміння кримінального закону, правильне тлумачення “оцінних” термінів, відповідність норми правилам юридичної техніки, на підставі чого встановлюються всі ознаки складу злочину, визначається правильна кваліфікація злочинності діяння [6, 5]. Однак дефініції, що

вживаються законодавцем у тексті ст. 159-1 КК України, важкі для розуміння, а безпосередньо і з'ясування їхньої змістовної частини. Так, наприклад, низка понять ("фінансування виборчої кампанії кандидата", "фінансування виборчого блоку", "фінансування референдуму") не розкривається ні кримінальним, ані виборчим законодавством. Вітчизняні законодавці широко застосовують дані поняття, але зміст їх досі не визначено. Слід зазначити, що законодавчого закріплення даних визначень немає також у роз'ясненнях Пленуму Верховного Суду. Тому в практичній діяльності правоохоронних органів дані поняття визначаються з урахуванням оцінного характеру і власного розсуду, суб'єктивність визначення яких викликана не правильною кваліфікацією даних злочинних діянь, що підпадають під ознаки ст. 159-1 КК України. Такий стан справ призводить до грубого порушення законності як одного з принципів кримінального права. Усунення ж проблем можливо лише за допомогою законодавчого закріплення змісту термінів, що не припускають суб'єктивної оцінки їх у правозастосуванні.

У світлі реалізації принципу законності слід зважати на бланкетний характер таких норм. Так, В. Д. Філімонов вказує, що вплив на порушення дотримання принципу законності міститься в необґрунтованому правозастосуванні у правотворчій діяльності саме бланкетної диспозиції. Питання полягає в тому, що регулювання і фактичне визначення злочинності діяння залежить не від кримінального закону, а від визначення і точної характеристики неправомірності в іншому нормативному акті, що у своїй сукупності є недотриманням принципу законності [4, 81]. Аналогічного погляду дотримується С. Я. Лихова, зазначаючи, що труднощі під час кваліфікації схожих кримінально-правових діянь пов'язані з бланкетним характером норм чинного законодавства [7, 91]. Дійсно, для встановлення всіх ознак складу злочину за порушення у сфері незаконного фінансування правоохоронним органам потрібно звернення до виборчого законодавства, що безпосередньо регулює порядок, способи вчинення злочину, розміри виборчих фондів, а також процедуру проведення всіх стадій фінансування виборчої кампанії тощо. Це ускладнює швидке і чітке визначення відповідних ознак цього злочину. Водночас безумовна потреба бланкетного характеру ст. 159-1 КК України, так як правильна кваліфікація і тлумачення зазначеної норми може здійснюватися тільки шляхом звернення до інших нормативно-правових актів, що регулює порядок фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму.

Наступним принципом кримінального законодавства є принцип рівності громадян перед законом. Цей принцип як принцип кримінального права має важливе юридичне і навіть політичне значення, він визначає фундамент юридичного статусу особи у правовій державі. Принцип правової рівності відображено в декількох статтях Конституції України. Так, ст. 24 Конституції України визначає рівність конституційних прав та свобод громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Рівність громадян перед законом і судом закріплено в ст. 129 Конституції України, в якій зазначено, що однією з основних засад судочинства в Україні є рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, незалежно від їхнього походження, соціального та майнового стану, расової та іншої приналежності, статі,

освіти, мови, ставлення до релігії та інших обставин [1]. На розвиток цього принципу і відповідно до нього сторонам у процесі надано рівні процесуальні права. Тобто обидва принципи – і принцип рівності перед законом і судом, і принцип рівності сторін – органічно пов'язані та взаємообумовлені [8, 71].

На думку В. О. Гацелюка, для правильної реалізації принципу рівності слід дотримуватися таких умов: 1) кримінальне законодавство не має пов'язувати їх реалізацію з наданням тій чи іншій категорії громадян необґрунтованих привілеїв чи з необґрунтованими обмеженнями їхніх прав; 2) кримінальне законодавство не повинне встановлювати рівну для різних категорій громадян відповідальність щодо нерівності таких властивостей, які мають важливе значення для її застосування [2, 68]. Зауважимо, що це твердження знаходить своє відображення і під час реалізації принципу рівності перед законом щодо норми, яка передбачає кримінальну відповідальність за порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму.

Наявність належних суб'єктів кримінально караного діяння, до яких належать службові особи, зазначені у ст. 18 КК України: "...особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій...", особи, які виконують управлінські функції в комерційній або іншій організації [3].

Відповідно до ст. 48 Закону України "Про вибори народних депутатів України" [9], ст. 37 Закону України "Про вибори Президента України", витрати на підготовку та проведення виборів здійснюються виключно за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів виборчих фондів кандидатів на виборчий пост [10]. Звернемо увагу саме на виборчий фонд партії (блоку), який формується за рахунок власних коштів партії (тих, що входять до виборчого блоку), а також добровільних внесків фізичних осіб. Отже, по суті одним із джерел у системі приватного фінансування (добровільні внески фізичних осіб) може бути їх тіньове інвестування, в застосуванні якого політики зазвичай зацікавлені, оскільки воно є основним джерелом матеріальної підтримки тіньового сектора політики. Така підтримка відбувається через корупцію влади, розділення доходів від підприємств у форматі хабарів, отримання "посередницьких" відсотків, а також "відмивання" доходів, які дістались злочинним шляхом. Наслідком такого протиправного діяння стає порушення порядку фінансування політичних партій, кандидатів (блоків).

Так, посадові особи, які зазвичай обіймають виборчі посади в органах законодавчої влади та залучені в кримінальну діяльність, часто маскують свої незаконні активи через мережу холдингових компаній і офшорних банків, розміщених за межами країн їх проживання. Крім того, в зазначеній ситуації вони часто залучають посередників або членів сім'ї для переміщення або заволодіння активами від їхнього імені. При цьому широко використовуються методи приховування фінансових активів, які потім застосовують інші суб'єкти як одне із джерел фінансування виборів.

Джерелами доходів, які корумповані посадовці намагаються легалізувати, є не тільки хабарі, але й розкрадання державного майна, гроші політичних партій або

об'єднань, доходи від ухилення сплати податків, а також кошти, отримані безпосередньо за участю в організованій злочинності або торгівлі наркотиками. Проте діяльність політичних активістів не обмежується лише вивозом грошей із так званих нерозвинених країн або країн із корумпованими режимами. Існування низки привілеїв у поєднанні з дипломатичним статусом забезпечують ідеальний спосіб відмивання доходів і юридичну перешкоду, яка надзвичайно ускладнює розслідування таких справ [11, 65].

Така ситуація не відповідає правильній реалізації принципу рівності перед законом, виходячи з його засад, що бере початок у Конституції України. Як справедливо стверджує Н. А. Лопашенко, “перед кримінальним законом ні в кого немає привілеїв. Якщо є факт злочину, кримінальна відповідальність настає незалежно від посади, партійної приналежності, національності та інших характеристик винного” [12, 15–16]. Підтримує таку позицію А. Н. Ігнатов, стверджуючи, що “імунітет депутатів, суддів повинен поширюватися тільки на їх службову діяльність, що ж стосується інших злочинів, громадяни незалежно від займаного положення мають притягуватися до відповідальності на рівних умовах” [13, 11]. Отже, надання імунітетів для посадових осіб призводить до зловживань владою в період виборчої кампанії, що, своєю чергою, породжує корупцію у виборчому процесі. Крім того, як справедливо зазначає І. А. Дамм: “Незаконне фінансування виборчих кампаній, кампаній референдуму – одна з найбільш небезпечних форм корупції у виборчому процесі, оскільки в результаті надання кандидатам, виборчим об'єднанням і використання ними матеріально-фінансової підтримки, підкупу основних суб'єктів виборчого процесу вибори і їх підсумки фактично перетворюються на процедуру “купівлі-продажу” влади” [14, 66]. Отже, можна констатувати порушення принципу рівності перед законом, що призводить до розвитку небезпечніших форм прояву корупційної або електоральної злочинності у сфері виборчої системи.

Наявний взаємозв'язок із зазначеними вище має принцип вини. Йому присвячено чимало сторінок у сучасній науковій літературі України та близького зарубіжжя. Однією з причин цього, на наш погляд, є надто часте використання фрази “не винен”, що фактично означає “не вчинював злочин”. Тому й принципу винної відповідальності відведено чільне місце [2, 70, 105]. Законодавчо принцип вини визначено у ч. 2 ст. 2 КК України: “Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду” [3].

У юридичній літературі більшість учених [2; 15] розглядає зміст принципу вини через призму суб'єктивних ознак, визначили вину як елемент складу злочину. Якщо розглядати принцип вини через певні вимоги, що мають виконуватися, то найповніше, на наш погляд, їх визначили Ю. Є. Пудовочкін і С. С. Пірвагідов. Вони розкрили зміст принципу провини за допомогою таких вимог: вимога притягнення до кримінальної відповідальності лише фізичних осіб; правило про відповідальність особи лише за власні дії; вимога притягнення до кримінальної відповідальності лише тих фізичних осіб, які володіють свідомістю і волею; вимога в обмеженні відповідальності особи рамками її провини; вимога про законодавче врегулювання питання щодо встановлення форми вини в тому чи іншому складі злочину [16]. Слід зазначити, що такі вимоги законодавства у сфері порушення порядку

фінансування виборчої кампанії кандидата не зовсім дотримуються. Найскладніше питання про те, що не завжди винна відповідальність кандидата має зв'язок із незаконними діями, вчиненими безпосередньо цим суб'єктом. Відповідно до ст. 75 Закону України "Про вибори народних депутатів України" [9], кандидати, офіційні спостерігачі у випадках, встановлених законом, зобов'язані, призначити уповноважених представників із фінансових питань, у віданні яких перебуває відкриття, розпорядження, облік і контроль за надходженням і витрачанням грошових коштів виборчого фонду кандидата.

Отже, у разі встановлення факту підкупу виборців уповноваженим представником із фінансових питань конституційно-правова відповідальність настане для кандидата у вигляді скасування його реєстрації на підставі рішення суду. Відповідно, кандидат нестиме відповідальність незалежно від наявності або відсутності його провини, у зв'язку з чим можна зробити висновок про те, що в більшості випадків допускається відповідальність за невинні, а об'єктивно протиправні дії. Як бачимо, фактично законодавцем допускається об'єктивне зобов'язання, тобто притягнення особи до конституційно-правової відповідальності без встановлення його вини.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. В результаті кримінально-правового аналізу змісту принципів кримінального права щодо норми ст. 159-1 КК України можна зробити такі висновки. По-перше, слід зазначити, що вимог, встановлених принципами кримінального права, належною мірою не дотримуються відповідно до ст. 159-1 КК України. Це відбувається через те, що зазначена норма потребує суттєвого доопрацювання шляхом проведення кримінально-правового аналізу. По-друге, особливістю реалізації принципів кримінального права у разі встановлення кримінальної відповідальності за порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, виборчого об'єднання є: 1) механізм правового регулювання ст. 159-1 КК України побудовано так, що його кримінально-правова дія ґрунтується на змісті правил, встановлених в інших нормативно-правових актах, що, своєю чергою, суперечить встановленим у ст. 2 КК України принципам законності; 2) застосування кримінальної відповідальності щодо винних осіб, які порушили порядок фінансування на виборах, не завжди можливо через наявність у даній категорії імунітетів, що суперечить встановленим у КК України принципам рівності громадян перед законом. Зважаючи на це, слід зауважити, що загалом усі вище окреслені принципи кримінального права за умови їх дотримання спроможні забезпечити належне практичне застосування законодавства, у тому числі й попередження вчинення виборчих злочинів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України // Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Гацелюк В. О. Реалізація принципу законності кримінального права України (загальні засади концепції) : монографія / В. О. Гацелюк / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. Справ ; [наук. ред. доктор юрид. н., проф. С. С. Яценко]. – Луганськ : РВВ ЛДУВС. – 2006. – 280 с.

3. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України // Сайт Верховної ради України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print>
4. Филимонов В. Д. Принципы уголовного права / Филимонов В. Д. – М. : Центр ЮрИнфоР, 2002. – 139 с.
5. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 33. – С. 28.
6. Батраченко Т. С. Кримінальна відповідальність за порушення порядку фінансування на виборах / Т. С. Батраченко, К. В. Антонов // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 3. – С. 1–6.
7. Лихова С. Я. Злочини у сфері реалізації громадянських, політичних та соціальних прав і свобод людини і громадянина (розділ V Особливої частини КК України) : монографія / С. Я. Лихова. – К. : Видавничо-поліграфічний центр “Київський університет”, 2006. – 573 с.
8. Бондарчук С. А. Принцип рівності учасників адміністративного процесу / С. А. Бондарчук // Право і безпека. – 2010. – № 5. – С. 71–75.
9. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] : Закон України // Сайт Верховної ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/print>
10. Про вибори Президента України [Електронний ресурс] : Закон України // Сайт Верховної ради України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-14>
11. Батраченко Т. С. Кримінальна відповідальність за порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку) : дис. ... канд. юрид. наук / Т. С. Батраченко. – Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2013. – С. 65.
12. Лопашенко Н. А. Принципы уголовного законодательства / Н. А. Лопашенко // Уголовное право Российской Федерации. Общая часть / под ред. Р. Р. Галиакбарова. – Саратов, 1997. – С. 15–16.
13. Игнатов А. Н. Уголовное право: понятие, предмет и система / А. Н. Игнатов // Уголовное право России. – Т. 1. Общая часть / под ред. А. Н. Игнатова, К. А. Красикова. – М., 1999. – С. 11.
14. Дамм И. А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дисс. ... канд. юрид. наук / И. А. Дамм. – Красноярск, 2006. – С. 66.
15. Ліпинський В. В. Щодо кваліфікації дій, пов'язаних із користуванням чи розпорядженням транспортними засобами особистого користування, ввезеними на митну територію України в митному режимі тимчасового ввезення / В. В. Ліпинський // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. – 2015.
16. Пудовочкин Ю. Е. Понятие, принципы и источники уголовного права: сравнительно-правовой анализ законодательства России и стран Содружества Независимых государств / Ю. Е. Пудовочкин, С. С. Нирвагидов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – С. 90.

УДК 342.9

К. В. Ростовська, кандидат юридичних наук,
докторант Дніпропетровського
державного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Досліджено проблеми, пов'язані зі створенням антикорупційних судів. Обґрунтовано, що створення окремої ланки антикорупційних судів в Україні є важливим кроком, спрямованим на ефективну протидію корупції, швидке притягнення осіб, які вчинили корупційні правопорушення, до відповідальності. Незалежні антикорупційні суди цілком могли б стати основою для ефективної боротьби з корупцією.

Ключові слова: корупція; протидія корупції; антикорупційна стратегія; антикорупційні суди; судова система.

The article deals with the problems associated with the creation of anti-corruption courts. It is substantiated that the creation of a separate unit of anti-corruption courts in Ukraine is an important step aimed at effective counteraction to corruption, the rapid attraction of persons who commit corruption offenses to liability. Independent anti-corruption courts could well be the basis for an effective fight against corruption.

Corruption in Ukraine remains one of the negative phenomena that bother Ukrainian society and the state. Ukraine has taken the first steps of large-scale anti-corruption reforms, an important part of which was the creation of a new institutional system for preventing corruption in Ukraine and identifying corruption offenses. In recent years, a number of recommendations have been implemented by international organizations regarding the institutional strengthening of anti-corruption structures in order to more effectively counteract corruption.

The need to create anti-corruption courts in Ukraine is a very topical issue. Thus, the existence of a professional and independent judiciary is one of the main pillars of the rule of law. Unfortunately, in Ukraine courts traditionally appear in the lists of the most corrupt state institutions.

Given the foregoing, we believe that the creation of a separate unit of anti-corruption courts in Ukraine is an important step aimed at effective counteraction to corruption, the rapid attraction of those who commit corruption offenses to liability. Independent anti-corruption courts could well be the basis for an effective fight against corruption. The creation of an anti-corruption court provides for a lengthy procedure, which Ukraine needs to pass: adopt a new law; decide on financing; to ensure the independence of the anti-corruption courts that will deal with cases. In the future, we see it necessary to pay attention to the study of foreign experience of the functioning of anti-corruption courts.

Key words: corruption; anti corruption; anti-corruption strategy; anti-corruption courts; judicial system.

© К. В. Ростовська, 2017

Постановка проблеми. Корупція в Україні залишається одним із негативних явищ, яке турбує українське суспільство і державу. Україна здійснила перші кроки масштабних антикорупційних реформ, важливою складовою частиною яких стало створення нової інституційної системи запобігання корупції в Україні та виявлення корупційних правопорушень. За останні роки також було реалізовано низку рекомендацій міжнародних організацій щодо інституційного зміцнення антикорупційних структур з метою ефективнішої протидії корупції.

Водночас переважну частину заходів, спрямованих на створення дієвої інституційної системи протидії корупції, не було втілено. За результатами проведеного аналізу виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 рр. та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії, дві третини передбачених заходів виконано, хоча дія самої Стратегії завершується у 2017 р. Так, до цього часу є проблеми зі створенням антикорупційних судів і належного функціонування антикорупційної прокуратури. У зв'язку з чим актуальним стає питання завершення формування інституційної системи припинення корупційних правопорушень та швидкого притягнення порушників до відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці протидії корупції присвятили увагу багато вчених, а саме М. Ю. Бездольний, І. А. Дьомін, М. В. Буроменський, А. В. Гайдук, М. В. Грищенко, Д. Г. Заброда, М. І. Мельник, Ю. П. Мірошник, С. В. Невмержицький, О. В. Сердюк, О. В. Терещук, В. В. Фесенко, Ф. П. Шульженко та ін. Проте за межами їхніх праць залишилися деякі важливі питання, пов'язані зі створенням антикорупційних судів в Україні. Тому висвітлення цієї теми полягає в тому, щоб на основі аналізу теорії адміністративного права та практики діяльності публічної адміністрації у сфері протидії корупції висвітлити питання створення механізму судового захисту від корупційних правопорушень.

Мета статті – дослідження проблемних питань, пов'язаних зі створенням антикорупційних судів.

Виклад основного матеріалу. Прийнятий 14 жовтня 2014 р. Верховною Радою України Закон “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” створив підґрунтя для продовження активної скоординованої роботи з вироблення і реалізації антикорупційної політики в Україні як комплексу правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення та забезпечення функціонування системи запобігання та протидії корупції, а також усунення причин її виникнення. У жовтні 2014 р. було ухвалено пакет антикорупційних законів, включаючи запровадження системи електронних закупівель, електронної системи декларування майна, відкриття державних реєстрів щодо інформації про кінцевих бенефіціарних власників, нове законодавство про судоустрій, реформу національної поліції.

Того ж року було ухвалено новий Закон України “Про прокуратуру”, у червні 2016 р. – нову редакцію Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, у грудні 2016 р. – Закон України “Про Вищу раду правосуддя”. Кабінетом Міністрів України було затверджено Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.

На основі нового законодавства було створено систему органів державної влади, спрямованих на подолання корупції, зокрема Національне антикорупційне бюро, Національне агентство запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, хоча не всі вони отримали задовільне матеріальне і кадрове забезпечення та розпочали роботу.

Водночас досі не розпочато функціонування антикорупційних судів.

Необхідність створення антикорупційних судів в Україні є досить актуальним питанням. Так, наявність професійної і незалежної судової системи – одна з основних заporук існування правової держави. На жаль, в Україні суди традиційно фігурують у списках найбільш корумпованих державних інституцій.

Проведений проектом “Наші гроші” аналіз судових вироків у корупційних справах лише підтвердив, що в Україні суди не притягують до відповідальності за корупційні злочини топ-чиновників. Було проаналізовано 819 вироків щодо 952 осіб у справах про корупційні злочини, постановлені у період з 1 липня 2015 р. до 30 червня 2016 р. Найбільшу частку (53,6 %) становили вирoki стосовно державних службовців категорії D, 17,5 % і 16,1 % – категорій C і B відповідно, ще 12,5 % – це вирoki щодо приватних осіб. Лише три вирoki, які на момент аналізу не набули законної сили, стосувались державних службовців категорії A. Третину всіх присуджених покарань становили штрафи, переважно до 20 тис. грн. Ще третина осіб була звільнена від покарання: 300 осіб були звільнені від відбування покарання з випробувальним терміном, ще 25 – по амністії та ще 11 – з інших підстав, зокрема закінчення строків давності [1].

Наведені вище приклади є додатковим обґрунтуванням необхідності створення в Україні нової судової інстанції, яка може ефективно розглядати справи про корупційні правопорушення.

Прийнятим Законом України “Про судоустрій і статус суддів” від 2 червня 2016 р. передбачено утворення у системі судоустрою Вищого антикорупційного суду. У пояснювальній записці до цього Закону ця ідея обґрунтовувалась урахуванням позитивного досвіду європейських країн і наданням змоги швидко й оперативно розглядати справи, зараховані до юрисдикції цього суду.

Цей суд має здійснювати правосуддя як суд першої інстанції у справах, визначених процесуальним законом, а також вивчати й узагальнювати судову практику у відповідних категоріях справ. Рішення Вищого антикорупційного суду в апеляційному порядку оскаржуватимуться до Касаційного кримінального суду Верховного Суду України.

Цим же Законом передбачено, що такий суд має бути утворений протягом дванадцяти місяців з дня набрання чинності окремим законом, який визначає спеціальні вимоги до суддів цього суду. Отже, для початку функціонування Вищого антикорупційного суду ще мають законодавчо бути визначені порядок відбору суддів, а також повноваження цього суду згідно з Кримінальним процесуальним кодексом [1].

Нині у Верховній Раді було зареєстровано два законопроекти, які стосуються створення антикорупційного суду (№ 6011 та № 6529). Наразі на розгляді у Верховній Раді України перебуває законопроект, внесений Президентом України за № 7440 [2].

Серед плюсів президентського законопроекту також можна виділити положення, згідно з якими до відбору суддів залучаються міжнародні експерти, а сам суд має окреме фінансування, що збільшує шанси на фаховість і незалежність майбутнього органу. Законопроектом пропонується визначити додаткові спеціальні вимоги до суддів Вищого антикорупційного суду, пов'язані з предметною компетенцією Суду та його спеціалізацією щодо розгляду кримінальних проваджень про корупційні злочини.

Так, згідно із законопроектом для призначення на посаду судді Вищого антикорупційного суду громадянин України має бути: не молодшим 35 років; мати стаж роботи на посаді судді не менше 5 років або мати науковий ступінь у сфері права та стаж наукової роботи у сфері права щонайменше 7 років, або мати досвід професійної діяльності адвоката, у тому числі щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше 7 років, або мати сукупний стаж (досвід) такої роботи (професійної діяльності) щонайменше 7 років та мати значний досвід здійснення у міжнародних міжурядових організаціях чи міжнародних судових установах за кордоном професійної діяльності у сфері права з питань протидії та боротьби із корупцією, а також володіти знаннями та практичними навичками застосування сучасних міжнародних антикорупційних стандартів і найкращих світових практик у сфері протидії та боротьби із корупцією, практики Європейського суду з прав людини [2].

Президентським законопроектом Вищий антикорупційний суд пропонується визначити як постійно діючий вищий спеціалізований суд у системі судоустрою України, завданням якого є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад і процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів. Вищий антикорупційний суд розглядатиме зараховані до його відання справи як суд першої та апеляційної інстанцій.

Перегляд у касаційній інстанції цих справ, а також за нововиявленими та виключними обставинами здійснюватиметься у загальному порядку.

Законопроектом пропонується встановити, що до складу Вищого антикорупційного суду входять судді у кількості, яка визначається відповідно до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" у межах видатків, передбачених у Державному бюджеті України на утримання цього суду, та із окремим встановленням, у межах кількості суддів Вищого антикорупційного суду, кількості суддів Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду [2].

При цьому, зважаючи на рекомендації Венеціанської комісії, висловлені у Висновку CDL-AD(2017)020, у законопроекті пропонується закріпити положення щодо певної інституційної автономності Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Так, автономність цієї палати гарантуватиметься окремим відбором кандидатів на посади суддів Апеляційної палати.

Позитивними моментами даного законопроекту є запропонована модель, за якою апеляційний перегляд здійснюється палатою в межах Верховного Суду. Очевидно, що в цьому випадку не враховано принцип інстанційності, спрямований на забезпечення такої організації судів, яка необхідна для забезпечення права на пере-

гляд судового рішення судом вищого рівня. Слід також звернути увагу на те, що запропоновано визначити Вищий антикорупційний суд розпорядником бюджетних коштів. Суспільний резонанс корупційних правопорушень, політичний характер деяких справ цієї категорії потребує підвищених гарантій об'єктивного й неупередженого їх розгляду, в тому числі наявності повного механізму оскарження остаточних судових рішень у цих справах як в апеляційному, так і в касаційному порядку.

Дуже багато дискусій викликали питання щодо юрисдикції антикорупційних судів. У запропонованому Президентом України законопроекті № 7440 пропонується покласти на Вищий антикорупційний суд розгляд кримінальних проваджень як стосовно корупційних злочинів, які визначені корупційними Кримінальним кодексом України (а саме злочини, передбачені ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 Кримінального кодексу України, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, ст. 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368–369-2 Кримінального кодексу України), так і щодо інших пов'язаних та об'єднаних із ними в одне кримінальне провадження злочинів [2].

Такий підхід забезпечить розгляд Вищим антикорупційним судом кримінальних проваджень про легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 Кримінального кодексу України), якщо легалізація (відмивання) стосуватиметься доходів, одержаних унаслідок вчинення саме корупційних злочинів, а не внаслідок будь-яких інших злочинів, не пов'язаних із корупцією. За такого підходу Вищому антикорупційному суду будуть підсудні й такі передбачені Кримінальним кодексом України злочини, як створення злочинної організації (ст. 255), сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності (ст. 256), якщо вони будуть пов'язані із корупцією. Такий підхід повністю узгоджується з позицією Венеціанської комісії, висловленою у вищеназваному Висновку щодо законодавчого врегулювання проблеми компетенції спеціалізованого антикорупційного суду [2].

На нашу думку, така широка підсудність антикорупційного суду в подальшому може ускладнити ефективність його роботи. А також слід звернути увагу на те, що вона не відповідає юрисдикції Національного антикорупційного бюро.

З іншого боку, існують певні зауваження інших експертів щодо доцільності створення антикорупційного суду. Негативні відгуки щодо створення Вищого антикорупційного суду лунають, зокрема, від представників Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради правосуддя. Противники створення окремої антикорупційної судової ланки називають такі основні недоліки: незначна кількість справ, підслідних Національному антикорупційному бюро України, що робить недоречним створення окремого суду; певною мірою невідповідність ст. 125 Конституції України, якою передбачено, що судовустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації, а створення надзвичайних та особливих судів не допускається. Водночас відсутність окремого процесуального закону для антикорупційного судочинства говорить про те, що такий суд не є спеціалізованим у розумінні поняття зовнішньої спеціалізації; необхідність значних бюджетних і часових витрат на створення нового судового органу та його обслуговування порівняно зі створенням окремих палат у нинішніх судах [3].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. З огляду на вищезазначене, ми вважаємо, що створення окремої ланки антикорупційних судів в Україні є важливим кроком, спрямованим на ефективну протидію корупції, швидке притягнення осіб, які вчинили корупційні правопорушення, до відповідальності. Незалежні антикорупційні суди цілком могли б стати основою для ефективної боротьби з корупцією. Створення антикорупційного суду передбачає тривалу процедуру, яку Україні потрібно пройти: прийняти новий закон; вирішити питання фінансування; забезпечити незалежність антикорупційних судів, що розглядатимуть справи. У перспективі вбачаємо за потрібне приділити увагу вивченню зарубіжного досвіду функціонування антикорупційних судів.

Список використаних джерел:

1. Антикорупційний суд в Україні: передумови утворення та гарантії ефективності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ti-ukraine.org/news/2175>
2. Проект Закону про Вищий антикорупційний суд від 22.12.2017 р. № 7440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63218
3. Ліщишин І. Щодо необхідності створення Вищого антикорупційного суду [Електронний ресурс] / Ліщишин І. – Режим доступу : <http://radako.com.ua/news/shchodo-neobhidnosti-stvorenniya-vishchogo-antikorupciynogo-sudu>

УДК 351.75(492)

А. М. Коптєв, ад'юнкт кафедри
адміністративного права, процесу
та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ

ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СЕРВІСНИХ ЦЕНТРІВ МВС УКРАЇНИ

Розглянуто провове та організаційне забезпечення діяльності сервісних центрів МВС України. На підставі проведеного аналізу зроблено відповідні висновки і надано пропозиції.

Ключові слова: сервісний центр МВС України; послуги; безпека дорожнього руху.

In the article some aspects of reforming the provision of administrative services by the Ministry of Internal Affairs, facilitating the receipt of these services by citizens, and preventing corruption in this area are considered, in particular, amendments to the main legal acts regulating the provision of administrative services in matters within the competence of the Ministry of Internal Affairs and creation of service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

The powers and functions of service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are analyzed, directions of activity of this structural subdivision of the Ministry of Internal Affairs are outlined. The normative-legal acts regulating the activity of service centers are considered, their deficiencies are identified and directions of their improvement are proposed.

Key words: service center of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; services; road safety.

Постановка проблеми. Одним із важливих напрямів реформування МВС є забезпечення надання якісних адміністративних послуг. На сучасному етапі розбудови нашої країни виникла нагальна потреба в покращанні якості, підвищенні оперативності й об'єктивності надання адміністративних послуг, що надаються Міністерством внутрішніх справ, полегшенні отримання цих послуг громадянами, запобіганні проявам корупції у цій сфері.

Водночас слід зазначити, що існують недоліки законодавчого забезпечення не тільки діяльності сервісних центрів МВС України, але й надання послуг Міністерством внутрішніх справ з питань, що входять до їх компетенції, зокрема у сфері безпеки дорожнього руху.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання публічних послуг у різні історичні періоди привертали увагу представників різних наук – соціології, філософії, політології і, безперечно, правової науки. Різні аспекти публічних послуг до-

© А. М. Коптєв, 2017

сліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, К. К. Афанасьєв, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. М. Бевзенко, Т. О. Буренко, О. М. Буханевич, Н. В. Васильєва, М. Ю. Віхляєв, Д. О. Власенко, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, Н. Л. Губерська, Е. Ф. Демський, П. В. Діхтієвський, В. С. Долечек, І. В. Дроздова, С. Б. Жарая, Т. Є. Кагановська, Р. А. Калюжний, Є. О. Легеза та ін. Водночас діяльності сервісних центрів МВС України приділено мало уваги у зв'язку з незначним терміном їх існування. Враховуючи зазначене, вважаємо за потрібне розглянути у цій статті правове та організаційне забезпечення діяльності сервісних центрів МВС України.

Мета статті – розглянути правове й організаційне забезпечення діяльності сервісних центрів МВС України, виокремити проблемні питання у цій сфері та надати пропозиції щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Головний сервісний центр МВС та його регіональні підрозділи почали діяти з 2015 р., а саме 28.10.2015 р., коли Постановою Кабінету Міністрів України № 889 було прийнято рішення про їх утворення [1]. При цьому ліквідовано всі 228 міжрайонні реєстраційно-екзаменаційні відділи (МРЕВ), які вважались одними з найкорумпованіших державних органів, та на зміну їм створено нові сервісні центри МВС, завданням яких є надання простих і зрозумілих послуг з реєстрації транспортних засобів, видачі посвідчень водія, різних довідок тощо.

Для забезпечення функціонування сервісних центрів МВС було прийнято важливі правові акти. Власне, юридичне утворення Головного сервісного центру та територіальних сервісних центрів відбулося прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 889 “Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ” [1]. Цим нормативно-правовим актом утворено як юридичні особи публічного права Головний сервісний центр МВС, як міжрегіональний територіальний орган з надання сервісних послуг МВС, а також 26 регіональних сервісних центрів, основні функції, права та організація забезпечення яких визначені в Положенні про територіальні сервісні центри МВС [2]. Також внесено зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 07.09.1998 р. № 1388 “Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку, зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів” [3] щодо зміни суб'єкта надання послуг у цій сфері тощо.

Нині в Україні налічується 150 сервісних центрів МВС [4]. Усі сервісні центри МВС підключені до сучасної оргтехніки та функціонують за системою електронної черги [5]. До основних послуг, які на сьогодні надають сервісні центри МВС, слід зарахувати реєстрацію та перереєстрацію транспортних засобів, видачу й обмін посвідчень водія, видачу довідок про відсутність судимості, зберігання та видачу номерних знаків, акредитацію навчальних закладів з підготовки водіїв транспортних засобів, видачу витягів з Єдиного державного реєстру МВС та інші, які передбачені Положенням про територіальні сервісні центри МВС [2]. За 11 місяців 2017 р. проведено 1 287 836 реєстраційних операцій, видано 352 840 посвідчень

водія вперше, видано 101 375 посвідчень водія після втрати чи викрадення, замінено 341 172 посвідчень водія (в тому числі з відкриттям категорії). В Єдиний державний реєстр МВС занесено понад 500 тис. запитів [5].

Усе ж головною новелою діяльності нового структурного підрозділу МВС є не кількість функцій, які він виконує, а якість надання адміністративних послуг. Основний принцип, за яким відбувається діяльність сервісних центрів МВС, – це формування довіри до державних органів шляхом надання зручних і доступних адміністративних послуг. Така концепція діє на всій території України, адже всі сервісні центри МВС об'єднані, насамперед професійно, мають прозорі офіси, всі послуги надаються від 30 хвилин до 3 годин. Зручність і комфорт також забезпечуються наявністю в кожному центрі електронної черги, інформації та системи відгуків, онлайн-спостереження за роботою центру через сайт Головного сервісного центру [5], дитячих куточків, банківських відділень і терміналів для швидкої оплати послуг, можливістю проконсультуватись та отримати послугу онлайн тощо.

Серед основних нововведень у послугах, що надає сервісний центр МВС, слід виокремити такі:

1) розпочали видавати довідки про несудимість, які тепер можна отримати у зручному за місцем розташування сервісному центрі МВС. Так, з 1 лютого 2017 р. надання довідки про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості чи обмежень, передбачених кримінальним процесуальним законодавством України, здійснюється територіальними сервісними центрами МВС і Департаментом інформаційних технологій МВС. Із 22 вересня 2017 р. Довідка про відсутність судимості також надається онлайн;

2) сервісні центри МВС вперше в Україні розпочнуть видавати міжнародне посвідчення водія. Міжнародне посвідчення водія – це нова послуга сервісних центрів МВС, яка ніколи раніше не була доступна в МРЕВ. Отримати міжнародне посвідчення водія можна лише за наявності національного посвідчення водія, при цьому національне посвідчення не вилучається. За міжнародними нормами воно виглядає як невеличка картонна книжечка. Завдяки йому розширюється перелік країн, де громадяни зможуть користуватися транспортними засобами, а також посвідчення має важливе значення для громадян, що тривалий час перебувають за кордоном [6];

3) запроваджено онлайн-сервіс перевірки документів для подорожі за кордон на авто;

4) запроваджено нові тести зі знань ПДР для отримання посвідчення водія, при цьому є безкоштовна можливість пройти онлайн-тренажер із перевірки знань правил дорожнього руху;

5) запроваджено фотофіксацію під час здійснення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів. Це вимога постанов Кабінету Міністрів України від 30 січня 2012 р. № 137 [7] та від 31 травня 2012 р. № 512 [6], до яких внесено зміни Постановою Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 141 [8] та запроваджено фотофіксацію проведення обов'язкового технічного контролю транспортного засобу, а також затверджено оновлений бланк протоколу перевірки технічного стану транспортного засобу. Зазначеними змінами також збільшується обсяг інформації про результати проведення обов'язкового технічного контролю транспортного засобу, яка передається суб'єктами здійснення обов'язкового тех-

нічного контролю транспортних засобів до Єдиного державного реєстру МВС (НАІС ОТК), а саме додатково передаватиметься інформація про:

- показник одометра;
- вантажність (для транспортних засобів категорії N, O), тонн;
- автомобіль експлуатується як таксі: так/ні;
- транспортний засіб (категорії N, O) використовується для перевезення небезпечних вантажів: так/ні;
- дані з гальмового стенда про перевірку характеристик гальмових систем транспортного засобу;
- три фотографії: 1) під час зовнішнього огляду транспортного засобу; 2) під час перевірки фар; 3) під час перевірки гальмової системи методом стендових випробувань із фіксацією загального вигляду транспортного засобу та номерного знака;

б) запроваджено практику видачі першого посвідчення водія, строком на 2 роки з правом обміну на постійне, якщо протягом двох років з дня його видачі не було 3 і більше адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху. Таке нововведення важливе для підвищення відповідальності серед водіїв-початківців.

Сервісні центри МВС продовжують удосконалювати свою діяльність і покращувати якість надання адміністративних послуг. Так, в майбутньому планується запровадити персональний кабінет водія, де він зможе дізнатись про послуги, отримані в сервісному центрі МВС, відкриті категорії на право керування транспортним засобом, чи існують якісь обмеження щодо транспортних засобів, інформацію про порушення правил дорожнього руху та наявність непогашених штрафів. Також планується розширити можливість надання послуг у режимі онлайн, наприклад замовлення індивідуальних номерних знаків, реєстрації на отримання послуг у сервісному центрі МВС, запис на складання іспитів тощо.

Водночас слід зазначити, що не вистачає нормативного акта, який регулював би цю сферу суспільних відносин. Проект Закону України від 06.04.2015 р. № 2567 “Про сервісні послуги та сервісні центри МВС” прийнято лише в першому читанні. Прийняття цього Закону сприяло б визначенню правових засад реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України.

Однак зміст власне проекту зазначеного Закону потребує доопрацювання. Зокрема, незрозумілим є правовий статус “центрів надання сервісних послуг МВС”, адже визначено лише цивільну складову їхнього статусу (“юридична особа публічного права”). У проекті Закону Міністерство внутрішніх справ пропонує серед своїх послуг експертизу автомобілів та інші різні експертизи авто, які було скасовано упродовж останнього часу, та інші [9].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, вважаємо, що загалом модель концепції адміністративних послуг, що надається Міністерством внутрішніх справ, зокрема реєстраційних послуг і послуг дозвільної системи на рівні одного суб’єкта у формі юридичної особи публічного права, має право на існування. Але функціонування таких центрів потребує належного законодавчого забезпечення. Зокрема, виникає нагальна потреба в прийнятті Закону України “Про сервісні послуги та сервісні центри МВС”, приве-

дення нормативно-правових актів, які регламентують діяльність, відповідно до Закону України “Про адміністративні послуги”.

При цьому можна виділити такі напрями подальшого дослідження в цій сфері: 1) встановлення адміністративно-правового статусу сервісних центрів МВС; 2) надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС у сфері безпеки дорожнього руху; 3) надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС у сфері дозвільної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 899. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-2015-%D0%BF>

2. Про затвердження Положення про територіальний сервісний центр МВС [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 29.12.2015 р. № 1646. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0156-16>

3. Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку, зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.1998 р. № 1388. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1388-98-%D0%BF>

4. Головний сервісний центр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hsc.gov.ua/pro-gsc/about>

5. “До літа наступного року всі МРЕВ буде ліквідовано і повністю замінено центрами нового зразка”, – Аваков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ua.censor.net.ua/n413103>

6. Сервісні центри МВС вперше в Україні розпочнуть видавати міжнародне посвідчення водія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hsc.gov.ua/2017/02/09/servisni-tsentri-mvs-vpershe-v-ukrayini-rozpochnut-vidavati-mizhnarodne-posvidchennya-vodiya>

7. Про затвердження Порядку проведення обов’язкового технічного контролю та обсягів перевірки технічного стану транспортних засобів, технічного опису та зразка протоколу перевірки технічного стану транспортного засобу [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2012, № 137. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/137-2012-%D0%BF>

8. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 січня 2012 року № 137 і від 31 травня 2012 року № 512 [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 р. № 141. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141-2017-%D0%BF>

9. Про сервісні послуги та сервісні центри МВС [Електронний ресурс] : Висновок комітету законодавчого забезпечення Верховної ради від 01.07.2015 р. щодо проекту Закону України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2567&skl=9

УДК 342.95

В. Е. Нечаєв, ад'юнкт кафедри
адміністративного права, процесу
та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ

ВИДИ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

Присвячено висвітленню наукових підходів щодо виокремлення видів публічних послуг, які надаються Національною поліцією України. Здійснено чіткий розподіл видів публічних послуг, що надаються відповідними підрозділами Національної поліції України, виходячи з різних наукових положень та нормативно-правових актів.

Ключові слова: адміністративна послуга; види; класифікація; послуга; поліцейська послуга; публічна послуга.

The scientific article is devoted to the coverage of scientific approaches to distinguish the types of public services provided by the National Police of Ukraine. Based on various scientific regulations and legal acts, a clear division of the types of public services provided by the relevant departments of the National Police of Ukraine has been made.

The types of public services provided by the National Police of Ukraine can be distinguished in the following areas: 1) related to the issuance of permits for firearms, ammunition, and other objects; 2) road safety; 3) security activities (protection of property of citizens, organizations, as well as objects subject to mandatory protection, etc.).

Specific types of public services provided by the National Police are identified, in particular: 1) by the departments of expert service: certification of weapons, constructively similar products, pillboxes, pyrotechnic articles of domestic use and fireworks with issuance of certificates; 2) units of the National Police: issuance of permits for the purchase and transportation of firearms, ammunition, and other items subject to a permit system (for legal entities and individuals); issuance of a permit for storage and wearing (registration, re-registration) of reward weapons, hunting, cold, pneumatic weapons, and other objects subject to the permissive system; Re-registration of weapons at the place of its registration from one owner to another; issuance of a permit (registration of documents) for the opening and operation of facilities licensing system, working with explosive materials, pyrotechnic workshops and other objects; issue of duplicate documents of permissive character in case of their loss or damage.

Key words: administrative service; types; classification; service; police service; public service.

Постановка проблеми. Ухвалення Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”, якою було закріплено чотири основні напрями розвитку нашої країни, є важливою передумовою впровадження в державі європейських стандартів життя, виходу України на провідні позиції світу, забезпечення на якісно новому рівні прав,

© В. Е. Нечаєв, 2017

свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Одним із них є “вектор безпеки”, який передбачає комплекс дій правового та організаційного характеру, що зумовлено необхідністю здійснення певної реформи. Він уміщує здійснення дев’яти самостійних, але водночас пов’язаних одною метою реформ. Запропонована та поступово здійснювана реформа правоохоронної системи передбачає саме коригування завдань і функцій правоохоронних органів, зміну ставлення органів правопорядку до виконання службових обов’язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг щодо забезпечення безпеки кожної людини, її особистих та майнових прав, суспільних і державних інтересів [1].

Мета статті – розкрити основні види публічних послуг, що надаються Національною поліцією України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню особливостей діяльності органів публічної влади щодо надання публічних, у тому числі й адміністративних послуг населенню присвятили свої праці такі науковці, як: В. Б. Авер’янов, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, К. К. Афанасьєв, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Є. О. Легеза, Г. М. Писаренко, В. П. Тимошук та ін. Але все ж питання публічних послуг, що надаються Національною поліцією України, потребують подальшого їх детального вивчення.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 2 Закону України “Про Національну поліцію”, основними завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (в межах, визначених законом). Введення нового терміна “надання послуг” дало змогу зробити значний крок до переосмислення ролі, завдань і призначення Національної поліції, наближення її діяльності до європейських стандартів. Це має сприяти покращанню реагування на всі звернення громадян, поліпшенню виконання публічно-сервісної функції поліції шляхом надання якісних послуг населенню.

Запровадження терміна “поліцейські послуги” для характеристики завдань Національної поліції свідчить про намагання змінити філософію цього виду правоохоронного органу – трансформувати його функції з контрольно-репресивних на сервісні. Закон України “Про Національну поліцію” від 02.07.2015 р. № 580-VIII задає правильний напрям для формування правоохоронного органу нової якості, хоча, безперечно, від тексту цього Закону та назви органу така якість залежить не настільки суттєво, наскільки на неї впливатиме подальша практика добору кадрів, організації їхньої роботи, матеріально-технічного забезпечення та комунікації поліцейських із суспільством [2].

Громадськість погоджується та насправді схвалює здійснення поліцією легітимної влади доти, доки помітно, що поліція виконує свої завдання в етично прийнятні способи й заради гідних демократичних цінностей. Своєю чергою, коли вона задовольняє ці вимоги, поліція має повне право розраховувати, що громадськість довірятиме їй виконувати її обов’язки та співпрацюватиме з нею в цьому [3].

Забезпечення спокою та закону в суспільстві саме і є класичними загальними цілями поліції та її головною відповідальністю, яку часто називають завданням забезпечення поліцією “публічного порядку”. Це дуже широке поняття, яке охоплює цілу низку заходів, що здійснює поліція, серед яких можна назвати охорону безпеки й недоторканності осіб (як фізичних, так і юридичних) і майна (як приватного, так і публічного) та застосування закону у відносинах між державою і приватними особами, а також між особами [3].

Запровадження терміна “поліцейські послуги” та введення його у правовий обіг спрямовано на те, щоб:

- по-перше, зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства, як це, власне, має бути в сучасній демократичній державі;

- по-друге, повернути довіру населення насамперед шляхом наближення правоохоронців до громадян, через їх максимальне залучення до роботи на вулицях, а не в кабінетах;

- по-третє, підвищити якість та ефективність взаємодії правоохоронців з усіма інститутами громадськості, а також з іншими органами влади та місцевого самоврядування;

- по-четверте, забезпечити високий рівень мобільності та оснащеності поліцейських;

- по-п’яте, оптимізувати організаційно-функціональну та штатну структури поліцейських сил, а також витрати на їх утримання. Це має сприяти створенню поліції саме як сервісної служби, що відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам громадян і суспільству в цілому, захищати та сприяти їх нормальній реалізації [4].

Публічно-сервісну функцію в діяльності Національної поліції України можна розглядати в широкому та вузькому розуміннях. У *широкому розумінні* – це нормативно визначена діяльність спеціально створеної державної інституції, яка спрямована на виконання завдань і функцій держави щодо забезпечення прав і свобод людини, а також захист інтересів суспільства й держави, підтримання публічного порядку та безпеки, протидії злочинності.

Якщо розглядати *публічно-сервісну функцію Національної поліції України у вузькому розумінні*, то ця діяльність спрямована на надання публічних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійснюється за заявою фізичних та юридичних осіб, і на набуття, зміну чи припинення прав або обов’язків у відповідній сфері публічних відносин [5].

Правовою основою публічно-сервісної функції Національної поліції України є: постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098 “Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг” (назва – в редакції 2015 р.), від 04.06.2007 р. № 795 “Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання” (те саме), від 28.10.2015 р. № 889 “Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Мініс-

терства внутрішніх справ”, від 23.12.2015 р. № 1138 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань діяльності територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ”, від 02.11.2016 р. № 770 “Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції”, наказ МВС України від 18.01.2016 р. № 28 “Про організацію взаємодії підрозділів Експертної служби МВС із територіальними органами з надання сервісних послуг МВС”.

Проаналізувавши вищезазначені нормативно-правові акти, виокремлюємо певні види публічних послуг, що надаються Національною поліцією, зокрема:

1) підрозділами експертної служби:

– сертифікація зброї, конструктивно схожих на неї виробів, набойів, піротехнічних виробів побутового призначення та феєрверків із видачею сертифікатів (за схемами згідно з ДСТУ 3413);

2) підрозділами Національної поліції:

– видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система (для юридичних та фізичних осіб);

– видача дозволу на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація): нагородної зброї; мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система;

– переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого;

– видача дозволу (оформлення документів) на відкриття та функціонування об’єктів дозвільної системи, що працюють із вибуховими матеріалами піротехнічних майстерень та інших об’єктів відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576;

– видача дублікатів документів дозвільного характеру в разі їх втрати або пошкодження;

– видача ліцензії на:

1) виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 м/с, торгівлю вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 м/с; 2) виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами слезоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; 3) надання послуг з охорони власності та громадян; 4) на провадження діяльності, пов’язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; 5) провадження діяльності, пов’язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення, та функціонування мисливських стендів;

– переоформлення ліцензії, видача дубліката ліцензії, видача копії ліцензії відповідно до вищезазначеного переліку;

– оформлення та видача: 1) дозволу на перевезення надгабаритних, великогабаритних вантажів; 2) документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів;

– забезпечення супроводження для безпечного перевезення негабаритних, великогабових і небезпечних вантажів, автобусів та інших транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції з використанням спеціальних світлових або звукових сигналів;

– обстеження з виїздом на місце території або окремих ділянок автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, на яких планується розміщення об'єктів дорожнього сервісу, малих архітектурних форм; ділянок вулично-дорожньої мережі, на яких планується відкриття нових або перегляд діючих маршрутів руху транспортних засобів, залучених до перевезення пасажирів;

– підготовка і видача технічних умов на розміщення об'єкта дорожнього сервісу та малої архітектурної форми;

– перевірка проектної документації щодо будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, об'єктів дорожнього сервісу, інших дорожніх споруд; забудови окремих територій населених пунктів; генеральних планів окремих забудов у населених пунктах; проектів комплексних схем організації руху та спорудження ліній міського електричного транспорту; схем організації дорожнього руху на відповідність технічним умовам та нормативно-правовим актам з безпеки дорожнього руху з подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження;

– доставка, зокрема з використанням спеціальних транспортних засобів, затриманих за порушення правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху або технічно несправних транспортних засобів, до визначеного замовником місця їх зберігання.

Крім того, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 609 “Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України”, МВС України визнано органом ліцензування у відповідних видах господарської діяльності, а саме:

– виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 м/с; торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 м/с;

– виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж;

– охоронна діяльність.

Необхідно погодитись із тезою Є. О. Легези, який стверджує: “Отримання дозволу у сфері обігу зброї складне і вимагає від громадянина збирання великого переліку документів у різних суб'єктах державної влади. З іншого боку, держава повинна забезпечити належний громадський порядок та безпеку для громадян нашої держави” [6, 70].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, на підставі викладеного види публічних послуг, що надаються Національною поліцією України, можна виокремити в таких сферах:

1) пов'язана з видачею документів дозвільного характеру щодо вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів;

2) безпеки дорожнього руху;

3) охоронної діяльності (охорона майна громадян, організацій, а також об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні тощо).

Список використаних джерел:

1. Джафарова О. В. Щодо розуміння категорії “публічно-сервісна діяльність” Національної поліції / О. В. Джафарова // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти : матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 22 листопада 2016 р.) / Донецьк. юрид. ін-т МВС України. – Кривий Ріг, 2017. – С. 72–73.
2. Чим відрізнятиметься нова поліція: головні факти [Електронний ресурс] // VGORODE.UA: сайт. – Режим доступу : <http://lviv.vgorode.ua/news/sobytyia/263243-chym-vidrizniatymetsia-nova-politsiia-holovni-fakty>
3. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. А. Банчука. – К. : Вид. Москаленко О. М. – 2013. – С. 24–31.
4. Ластович Д. М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності Національної поліції. Форум права [Електронний ресурс] / Ластович Д. М. – 2016. – № 1. – С. 141–146. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_25.pdf
5. Джафарова О. В. Щодо розуміння категорії “публічно-сервісна діяльність” Національної поліції / О. В. Джафарова // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти : матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 22 листопада 2016 р.) / Донецький юрид. ін-т МВС України. – Кривий Ріг, 2016. – С. 55–58.
6. Легеза Є. О. Порядок надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки у сфері обігу зброї / Є. О. Легеза // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. – 2010. – № 2. – С. 66–70.



УДК 343.125

В. М. Поцілуйко, аспірант Запорізького
національного університету

**ПІДСТАВИ ТА ПОРЯДОК ЗАСТОСУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-
ПРОЦЕСУАЛЬНОГО І АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОСТАВЛЕННЯ
ТА ПРИВОДУ ОСОБИ**

Визначено підстави та порядок застосування кримінально-процесуального й адміністративного доставлення та приводу особи. Наведено аргументи, що вказують на наукову доцільність порівняльно-правового дослідження таких заходів забезпечення провадження в кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення. З'ясовано характер обмежень прав і свобод осіб під час застосування відносно них кримінально-процесуального й адміністративного доставлення та приводу.

Ключові слова: адміністративне доставлення особи; затримання особи на підставі ухвали слідчого судді; суд із метою приводу; привід особи.

The article defines the grounds and procedure for the application of criminal procedural and administrative delivery and the person's case. The following arguments indicate the scientific expediency of a comparative legal study of the measures to ensure the conduct of criminal proceedings and cases of administrative offenses. The nature of

© **В. М. Поцілуйко**, 2017

the restrictions of the rights and freedoms of the persons, when applying to them the criminal-procedural and administrative delivery and reason is revealed.

Key words: administrative delivery of a person; detention of a person on the basis of the decision of the investigating judge; the court for the purpose of the cause; the reason of the person.

Постановка проблеми. Зауважимо, що Концепцією реформування кримінальної юстиції України, затвердженою Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008, метою якої стало реформування системи кримінальної юстиції у напрямі подальшої демократизації, гуманізації, посилення захисту прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань нашої держави перед європейським та світовим співтовариством, було закладено основи для реформування кримінальної та адміністративно-деліктної сфер [1]. Реалізація такої концепції цілком наблизить вітчизняну правоохоронну та судову систему до загальносвітових (у тому числі європейських) стандартів, що, своєю чергою, матиме наслідок необхідності узгодження видів, умов і порядку застосування заходів кримінально-процесуального та адміністративного примусу залежно від виду протиправного діяння, викликаного ступенем суспільної шкідливості чи небезпеки його вчинення. Очевидно, це стосується застосування заходів забезпечення провадження у справах про кримінальні та адміністративні правопорушення, що, з одного боку, за своєю метою та сутністю застосування є схожими, а з іншої – відмінними за формою, порядком і рівнем ступенем застосування примусу. За своєю правовою природою та сутністю заходи кримінально-процесуального й адміністративно-деліктного примусу досить схожі, адже вони застосовуються для своєчасного, повного, об'єктивного здійснення провадження в кримінальній справі чи справі про адміністративне правопорушення та законності притягнення осіб до юридичної відповідальності. Утім, попри спільність мети, завдань і схожість процедури їх застосування, заходи кримінально-процесуального примусу за ступенем процесуальних обмежень прав і свобод учасників кримінального процесу відмінні від тих, які застосовуються у процесі притягнення осіб до адміністративної відповідальності (в адміністративно-деліктному процесі).

Одними із суттєвих за рівнем обмежень прав і свобод громадян є заходи кримінально-процесуального й адміністративного доставлення та приводу особи. З огляду на потреби практики та необхідність належного захисту прав і свобод громадян, актуальним і нагальним завданням як для кримінально-процесуальної науки, так і правозастосування є здійснення порівняльного аналізу підстав і порядку застосування кримінально-процесуального й адміністративного доставлення та приводу особи.

Отже, ми проаналізували підстави, умови та порядок застосування адміністративного та кримінально-процесуального доставлення і приводу особи. Реалізація сформульованих завдань і буде **метою презентованої статті.**

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджувані кримінально-процесуальні заходи в різні часи стали предметом аналізу І. Гуткіна, В. Назарова, О. Сопронюка, В. Фаринника та ін. У теорії адміністративно-процесуального права

значний здобуток у дослідженні заходів припинення внесли Т. Коломоець, А. Комзюк, О. Кулешов та ін. Водночас дослідження підстав і порядку застосування кримінально-процесуального й адміністративного доставлення та приводу особи в їх порівняльному аспекті не здійснювалось. Тож поза увагою залишились і проблемами вжиття даних процесуальних заходів.

Виклад основного матеріалу. Кримінальне процесуальне доставлення особи слід відрізнити від інших примусових заходів, зокрема доставляння особи до правоохоронного органу на строк до однієї години у порядку, передбаченому законодавством про адміністративні правопорушення. Доставлення громадян до службового приміщення поліції передбачено ст. 259 “Доставлення порушника” Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2], п. 9 ст. 23 “Основні повноваження поліції” Закону України “Про Національну поліцію” [3], ч. 5 п. 1 розд. III “Функції патрульної служби” Положення про патрульну службу МВС України. З огляду на вказане вище, поліцейський захід – доставлення громадян у поліцію – може і має розглядатись як адміністративна процедура реалізації адміністративної та кримінальної відповідальності [4]. Чинний з 1994 до 2015 рр. Статут патрульно-постової служби міліції України (п. 134), забезпечуючи реалізацію положень КУпАП, практично розглядав доставлення як адміністративну процедуру, регламентуючи порядок у контексті адміністративної дії, визначаючи порядок фіксації юридичного факту доставлення особи до приміщення органів внутрішніх справ [5].

Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 23 Закону України “Про Національну поліцію”, відповідно до покладених на неї завдань поліція “доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення” [3], тобто здійснює примусове доставлення до службового приміщення територіального підрозділу поліції або в інше службове приміщення.

Однак Закон України “Про Національну поліцію” та чинні нині відомчі нормативно-правові акти не визначають мету доставлення, котра визначена у ст. 259 КУпАП “Доставлення порушника” з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов’язковим [2]. Перелік уповноважених осіб, наділених правом здійснення адміністративного доставлення особи законом, не визначено, однак аналіз норм процесуальної частини КУпАП дає змогу стверджувати, що такими особами є ті посадові особи, які, відповідно до ст. 255 КУпАП, мають право складати протокол про адміністративне правопорушення, що стало підставою для доставлення особи. Приводом доставлення вважають обґрунтовану мотивацію посадової особи щодо неможливості скласти протокол про адміністративне правопорушення на місці його вчинення за умови, що складення протоколу є обов’язковим (зокрема, це випадки відсутності у порушника документів, що посвідчують особу, темна пора доби, наявні непрості погодні умови, що унеможливають складення протоколу, тощо). Обов’язковою умовою дотримання законності адміністративного доставлення є: доведення особі підстав доставлення, її прав і порядку їх реалізації, відсутність застосування сили та спецзасобів під час доставлення,

обмеження строку доставлення до однієї години з моменту доведення особі підстав для доставлення, доставлення має здійснюватись до приміщення, в якому посадова особа може скласти протокол про адміністративне правопорушення [2].

Своєю чергою, відповідно до ст. 260 КУпАП, підстави для адміністративного затримання особи ширші, ніж доставлення, однак практика застосування адміністративного доставлення особи, насамперед до органів поліції, засвідчує, що доставлення здійснюється переважно з метою вирішення питання про адміністративне затримання особи або затримання особи за підозрою у вчиненні злочину або застосування інших заходів відповідно до закону. У зв'язку із цим доречною є пропозиція окремих авторів щодо унормування для узгодження порядку мети та порядку застосування доставлення особи як окремого заходу забезпечення – з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення, так і доставлення особи для її адміністративного затримання як заходу адміністративного примусу [6, 93]

Подібним до адміністративного доставлення заходом примусу є привід особи, адже, як і доставлення особи, метою його вжиття є забезпечення провадження у справах про адміністративні та кримінальні правопорушення, однак іншими є підстави щодо вжиття даного заходу. Зауважимо, що, на відміну від кримінально-процесуального порядку застосування приводу, порядок застосування адміністративного приводу в законі не визначено, адже в КУпАП тільки в одній нормі – ч. 2 ст. 268 зазначено, що “у разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду особи, яка притягується до адміністративної відповідальності вона може бути піддана приводу органом внутрішніх справ (Національною поліцією)” [2]. На це було спрямовано увагу науковців-адміністративістів, які пропонували визначити підстави та порядок застосування адміністративного приводу в КУпАП [7, 234; 8, 36]. Однак ця пропозиція досі не знайшла місця в чинному КУпАП. Тому адміністративний привід застосовується за аналогією з кримінально-процесуальним приводом. Утім, слід зауважити, що в кримінально-процесуальному законі врегульовано дві процесуальні форми приводу:

1) привід у результаті затримання підозрюваного, обвинуваченого на підставі ухвали слідчого судді, суду (ст. 187–191 КПК) [9];

2) привід підозрюваного, обвинуваченого, свідка в кримінальній справі у випадку неявки їх без поважних причин до органів досудового розслідування або до суду (ст. 140 КПК) [9].

У межах даного дослідження доцільно проаналізувати процесуальні засади приводу особи у випадку її неявки без поважних причин до органів досудового розслідування або до суду як заходу забезпечення кримінального провадження.

Узагальнення судової практики щодо розгляду слідчим суддею клопотань про вжиття заходів забезпечення кримінального провадження засвідчує, що досить часто в судовій практиці застосовується привід, передбачений ст. 140 КПК. Станом на 1 вересня 2017 р. у провадженні місцевих загальних судів було 3,9 тис. клопотань про здійснення приводу під час досудового розслідування, розглянуто – 3,9 тис., з них задоволено – 3,3 тис., або 85,3 %, відмовлено у задоволенні – 570, або 14,7 % [10].

Відповідно до ч. 3 ст. 140 КПК України, привід може бути застосований до підозрюваного, обвинуваченого або свідка у випадку неявки їх без поважних причин до органів досудового розслідування або до суду. Однак, як зазначає Д. О. Савицький, список осіб, чия явка до органів кримінального переслідування та суду закріплена в законі у вигляді обов'язку, значно ширший, ніж передбачено у ч. 3 ст. 140 КПК України. До цього переліку увійшли: захисник (ч. 2 ст. 47 КПК України), потерпілий (п. 1 ч. 1 ст. 57 КПК України), цивільний позивач (ч. 3 ст. 61 КПК України), цивільний відповідач (ч. 3 ст. 62 КПК України), експерт (п. 2 ч. 5 ст. 69 КПК України), спеціаліст (п. 1 ч. 5 ст. 71 КПК України) та перекладач (п. 1 ч. 3 ст. 68 КПК України). І цілком слушною є його пропозиція щодо застосування приводу до потерпілого, цивільного позивача і відповідача, їхніх представників і законних представників, експерта, спеціаліста й перекладача, участь яких у кримінальному провадженні обов'язкова [11, 160].

Окремим проблемним питанням є визначення підстав для застосування приводу, якими в ст. 139 КПК визначено неявку особи до слідчого, прокурора, судді без поважних причин, що призвело до настання негативних наслідків: неможливість проведення слідчої дії або судового розгляду. При цьому слід враховувати, що закон не встановлює кількість повісток, в результаті ігнорування яких до особи може бути застосовано привід. Тому, як слушно зазначають окремі науковці, важливим є власне факт неявки викликаной особи за відсутності у неї на те поважних причин [12, 67]. У законі, зокрема в ч. 3 ст. 135 КПК України, визначено, що поважними причинами неявки обвинуваченого є: несвоєчасне одержання повістки, хвороба та інші обставини, що фактично позбавляють його можливості своєчасно з'явитися до слідчого, які в законі не визначено, але до них слід віднести: перебування у відрядженні, хворобу члена сім'ї або наявність малолітніх дітей і неможливість доручити кому-небудь іншому догляд за ними; стихійне лихо; несприятливі погодні умови; несправність транспортного засобу; довгочасну непередбачену перерву в русі транспорту, похорони близьких, попередній виклик особи на той же час в інший правоохоронний орган; інші перешкоди, в тому числі створені штучно будь-якими особами тощо. Водночас, виходячи з принципу презумпції невинуватості, який властивий кримінальному процесу, слід дотримуватись правила, відповідно до якого привід може бути здійснений виключно у випадку, коли в процесуальній особі, яка його ініціює, або судді, який приймає рішення про привід (у формі ухвали), є достовірні відомості, що підтверджують факти здійснення виклику особи у встановленому законом порядку та отримання особою повістки про виклик або ознайомлення з її змістом іншим шляхом, наприклад, відправлення повістки через Автоматизовану систему документообігу суду на електронну пошту особи або SMS-повідомленням [13]. Відповідно, привід не може бути застосований, якщо особа вчасно повідомила про причини свого неприбуття та їх за змістом можна вважати поважними. Слід підтримати позицію О. Сопронюка, котрий вважає, що, якщо особа через характер найповажнішої обставини (наприклад, тяжкий перебіг хвороби, позбавлення свободи пересування тощо) не могла виконати обов'язок, завчасно повідомити слідчого, прокурора чи суддю про причини неприбуття, то навіть винесену щодо неї ухвалу про привід також застосовувати не можна, якщо вона наведе докази поважного характеру перешкод її явки [14, 147].

Порядок здійснення кримінально-процесуального приводу особи має свої особливості. Зокрема, рішення про здійснення приводу приймається: під час досудового розслідування – слідчим суддею за клопотанням слідчого, прокурора або з власної ініціативи, а під час судового провадження – судом за клопотанням сторони кримінального провадження, потерпілого, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, або з власної ініціативи. Тобто ініціаторами здійснення приводу є: на досудовому розслідуванні – слідчий або прокурор шляхом подання до слідчого судді відповідного клопотання, в якому, крім формалізованих вимог, зазначаються відомості, які підтверджують факти здійснення виклику особи у встановленому Кодексом порядку та отримання особою повістки про виклик або ознайомлення з її змістом іншим шляхом. Під час судового засідання – ініціює сам слідчий суддя або на підставі клопотання сторони кримінального провадження, яке набуло процесуального оформлення та подано в установленому порядку до суду. Рішення про здійснення приводу приймається слідчим суддею у формі ухвали в день надходження клопотання про його застосування до суду, при цьому слідчий суддя має право прийняти таку ухвалу поза межами судового засідання або в межах судового засідання на підставі заслуховування доводів особи, яка подала клопотання, особливо коли йдеться про привід свідків, адже це додаткова гарантія дотримання законності під час вжиття заходів кримінально-процесуального примусу.

Виконання ухвали про здійснення приводу може бути доручено відповідним підрозділам органів Національної поліції, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, Національного антикорупційного бюро України або Державного бюро розслідувань на підставі направлення копії ухвали про здійснення приводу, завіреної печаткою суду. Однак зауважимо, що нині єдиного порядку забезпечення виконання ухвали суду про привід осіб немає, і цей недолік зумовлений нинішньою ситуацією реформування системи правоохоронних органів, під час якої Інструкція про порядок виконання постанов прокурорів, суддів, слідчих, органів дізнання й ухвал судів про привід підозрюваних, обвинувачених, підсудних, свідків і потерпілих (затверджена наказом МВС України від 28.12.1995 р. № 864, відповідно до наказу МВС України від 28.12.1995 р. № 864), втратила чинність [15], а нового порядку ще не затверджено.

Утім, результати аналізу практики застосування адміністративного приводу засвідчують, що тільки 76 % ухвал суду про застосування примусового приводу виконуються. Аналіз зведених даних проведеного нами в січні–лютому 2018 р. опитування 125 посадових осіб, які здійснюють досудове розслідування, та 37 слідчих суддів показав, що основними причинами невиконання ухвали суду про застосування примусу є: неможливість встановити особу за місцем її проживання, яке вона зазначила під час заповнення процесуальних документів (на це вказали 75 % респондентів); допущення помилки під час зазначення електронної адреси або номера телефону, чи їх зміна, що стало причиною неможливості отримання повістки про явку до суду (це вказали 37 % опитаних); невизначеність компетенції та неналежне виконання своїх обов'язків щодо здійснення приводу відповідними посадовими особами (78 % суддів).

Ще однією причиною невиконання ухвали суду про привід є відмова особи виконувати ухвалу суду. Щодо цього у ч. 3 ст. 143 КПК визначено, що у випадку

невиконання особою, яка підлягає приводу, законних вимог щодо виконання ухвали про здійснення приводу, до неї може бути застосовано заходи фізичного впливу, котрі дають змогу здійснити її супроводження до місця виклику. Застосуванню заходів фізичного впливу має передувати попередження про намір їх використання. У разі неможливості уникнути застосування заходів фізичного впливу, вони не мають перевищувати міри, необхідної для виконання ухвали про здійснення приводу, і мають зводитися до мінімального впливу на особу. При цьому забороняється вживати заходів впливу, що можуть завдати шкоди здоров'ю особи, а також примушення її перебувати в умовах, які перешкоджають вільному пересуванню, протягом часу, більшого, ніж необхідно для негайного доставлення особи до місця виклику. Перевищення повноважень щодо вжиття заходів фізичного впливу призводить до відповідальності, встановленої законом.

На нашу думку, для забезпечення виконання рішення суду щодо приводу особи доцільно встановити відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб, спрямованих на виконання ухвали про здійснення приводу, шляхом доповнення ч. 2 ст. 139 КПК такою нормою: “У випадку вжиття заходів, спрямованих на ухилення від виконання ухвали про здійснення приводу, на особу, відносно якої здійснюється привід, накладається грошове стягнення у розмірі 3 прожиткових мінімумів для працездатних осіб”. Також нагальною є потреба в покращанні нормативних та організаційних інструментів виконання ухвал суду про привід осіб (визначення суб'єктів та порядку їх виконання).

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Концепції реформування кримінальної юстиції України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 08 квітня 2008 р. № 311/2008. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1153-2008-%D1%80>
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
4. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 02.07.2015 р. № 796. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>
5. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 28.07.1994 р. № 404. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94/print1452017579101180>
6. Бортник Н. П. Нормативно-правове регулювання доставлення громадян у поліцію: теоретичні аспекти / Н. П. Бортник, С. С. Єсімов, В. А. Крижановська // Адміністративне право і процес. – 2016. – № 1 (15). – С. 82–94.
7. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 / Анатолій Трохимович Комзюк. – Х., 2002. – 408 с.
8. Кулешов О. О. Діяльність адміністративної служби міліції по припиненню правопорушень (організаційно-правовий аспект) : дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07 / Кулешов Олександр Олександрович. – Ірпінь, 2005. – 198 с.

9. Кримінально-процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, 11–12, 13. – Ст. 88.
10. Узагальнення судової практики щодо розгляду слідчим суддею клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження [Електронний ресурс] : витяг з Постанови Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 07.02.2017 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001740-14>
11. Савицький Д. О. Підстави та процесуальний порядок застосування приводу у кримінальному провадженні / Д. О. Савицький // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 158–163.
12. Назаров В. В. Правове регулювання приводу в Кримінально-процесуальному кодексі України / В. В. Назаров // Науковий вісник НАВСУ. – 2004. – № 3. – С. 66–74.
13. Про затвердження Положення про автоматизовану систему документообігу суду [Електронний ресурс] : рішення Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30 (у редакції рішення Ради суддів України від 02 березня 2018 р. № 17). – Режим доступу : <https://court.gov.ua/sudova-vlada/969076/polozhenniapasds>
14. Сопронюк О. Проблемні питання теорії та практики застосування приводу в кримінальному процесі України / О. Сопронюк // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2017. – № 2. – С. 146–150.
15. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу МВС від 28.12.1995 р. № 864 : наказ МВС України від 05.08.2009 р. № 337 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 67. – Ст. 2332.



УДК 35.353

Г. Б. Сабурова, аспірантка, доктор філософії
Полтавської Державної аграрної академії

**КЕРУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЮ ДОКУМЕНТАЦІЄЮ
В УСТАНОВАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
ЯК ОДНА ІЗ ФУНКЦІЙ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Керування документацією є однією з функцій механізму державного управління. Управлінські документи можемо розглядати як невід'ємну складову частину механізму державного управління. Саме керування управлінською документацією сприяє досягненню належного рівня управління, а кожна з функцій державного управління є певним видом управлінського впливу, що пронизує всю структуру державного апарату. Зусилля фахівців, які здійснюють керування документацією в органах виконавчої влади, мають бути спрямовані на створення високоефективної системи управління всім комплексом документальних ресурсів на всіх стадіях дії документів з метою досягнення цілей менеджменту в будь-якій організації чи установі, а особливо в державному управлінні.

Ключові слова: керування документацією; функція механізму державного управління; управлінські документи; органи виконавчої влади; управлінський вплив; досягнення цілей менеджменту; документальні ресурси.

© Г. Б. Сабурова, 2017

The article is devoted to highlighting the management of managerial documentation in executive agencies as a function of public administration. The modern scientific and practical world considers information as the most important management resource. Documentation is a prerequisite for the inclusion of information in information resources, and the document is the main form of organization of information in management. A good level of management is largely achieved through the management of managerial documentation. The article focuses on the functions of managerial documentation, describes the stages of ensuring the operation and management of documentation in executive agencies, as well as outlines some differences in the nature of information contained in managerial documents. It is emphasized that document management is closely related to management problems. The author of the article notes that managerial documentation can be considered as an integral part of the public administration mechanism. The article argues that managerial documents are one of the main components of the structure of the public administration mechanism, the proper management of which increases the efficiency of public administration, and each of the functions of public administration is a certain type of administrative influence that penetrates the entire structure of the state apparatus. Management determines the meaning and nature of managerial action, this is the role that the state apparatus carries out in order to influence the social system in order to achieve the goals of the state. The efforts of specialists who manage managerial documentation in executive agencies should be aimed at creating a highly effective system for managing the entire set of document resources at all stages of the operation of documents in order to implement management objectives in any organization and institution, and especially in public administration.

Key words: records management; function of public administration mechanism; managerial documents; executive bodies; managerial influence; achievement of management objectives; documentation resources.

Постановка проблеми. Соціально-економічні процеси, що відбуваються в суспільстві, потребують державного управління, яке є важливим чинником забезпечення якісного функціонування державної влади. Документна інформація відіграє важливу роль у процесах управління. Вона передає управлінські рішення від суб'єкта до об'єкта управління та сигналізує про зворотню реакцію. В цьому сенсі управлінська документація може розглядатись як невід'ємна складова частина механізму державного управління, а керування нею – як одна із функцій механізму державного управління. Саме керування управлінською документацією допомагає досягти належного рівня управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання керування управлінською документацією як однієї з функцій механізмів державного управління недостатньо вивчено. В науковій літературі більшість публікацій присвячено висвітленню питань і проблем документального забезпечення у здійсненні управлінської діяльності як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що наукова розробка комплексної системи керування управлінською документацією залишається важливою документознавчою проблемою. Це зумовлено посиленням ролі управлінської документації в сучасному суспільстві та зрос-

танням її інформаційного впливу, що потребує формування професійної служби, яка б компетентно займалась управлінською документацією з метою подальшого включення її до системи суспільної комунікації.

Мета статті – дослідження управлінських документів в установах виконавчої влади як складника механізмів державного управління, а керування управлінською документацією розглядається як одна з функцій структури механізмів державного управління. Відповідну увагу приділено питанню модернізації системи державного управління та переліку завдань, що сприятимуть вирішенню цих питань завдяки керуванню управлінською документацією, що містить належні управлінські рішення.

Виклад основного матеріалу. Керування документацією як наукова категорія тісно пов'язане з інформацією, яка розглядається як “вихідна” субстанція для організації документаційних масивів. Наразі такі ключові поняття, як “збирання та обробка інформації”, “моніторинг”, “систематизація та аналіз інформації”, “доступ до публічної інформації”, “використання та збереження інформації”, отримали широкий вжиток в організації документаційного забезпечення, причому вся “інформація” і є документами на різних, переважно паперових, носіях. Тобто в сучасному науковому та практичному світі інформацію визнано найважливішим ресурсом управління [1].

Обов'язковою умовою зарахування інформації в інформаційні ресурси є її документування, завдяки якому вона відіграє головну роль у процесах управління. У результаті документування інформація фіксується на носіях, набуває юридичної сили та можливості ідентифікації і доказу її достовірності. Таким чином, документ – це основна форма організації інформації в управлінні. Сучасне законодавче визначення документа: “зафіксована на матеріальному носії інформація з реквізитами, що дають змогу її ідентифікувати”.

Система державного управління спирається на інтелектуальну інформацію, до якої можна зарахувати соціальну, політичну, економічну, демографічну та інші види інформації.

Особливістю системи державного управління є першочерговість закону, тому інформація цієї системи базується на відповідному законодавстві.

Основними принципами інформаційних відносин, згідно зі ст. 5 Закону України “Про інформацію”, є гарантованість права на інформацію, відкритість, доступність інформації та свобода її обміну, об'єктивність, вірогідність інформації, повнота і точність інформації, законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Суб'єкти інформаційних відносин, згідно зі ст. 7 Закону України “Про інформацію”, – громадяни України, юридичні особи, держава. Об'єкти інформаційних відносин – документована або публічно оголошувана інформація про події та явища в галузі політики, економіки і культури, а також у соціальній, міжнародній, екологічній та інших сферах.

У наш час термін “інформаційна система” використовують у двох трактуваннях: у вузькому розумінні “інформаційна система” використовується для визначення системи процедур під час роботи з даними. Тобто вона характеризує технологічний процес, що містить виконання таких функцій, як: збирання первинних даних; підготовка їх до обробки; контроль; обробка даних; зберігання та пошук

даних; випуск даних; переказ даних. Сукупність цих функцій становить процес обробки даних. У більш широкому значенні термін “інформаційна система” вживається для позначення системи, завдання якої – продукування інформації для досягнення цілей управління.

Модернізація системи державного управління передбачає: реалізацію інформаційної відкритості й прозорості процедур розробки та прийняття управлінських рішень; підвищення кваліфікації державних службовців та рівня технічної оснащеності органів державної влади; реалізацію прав громадян щодо доступу до інформації про діяльність установ виконавчої влади; формування сучасної телекомунікаційної інфраструктури.

Проблемі підвищення ефективності державного управління на сучасному етапі розвитку приділяється велика увага. Удосконалення системи державного управління, підвищення якості надання державних послуг населенню й організаціям, покращання результативності та досягнення прозорості в роботі державного апарату на основі широкого застосування інформаційних технологій і відповідного документального забезпечення діяльності установ державної влади стали гострою необхідністю.

Соціально-економічні процеси, що відбуваються в сучасному суспільстві, потребують державного управління як важливого чинника для забезпечення якісного функціонування державної влади та органів місцевого самоврядування. Саме керування управлінською документацією допомагає забезпечити належний рівень управління. У цьому сенсі управлінська документація розглядається як складник механізму державного управління. Обсяг потужних масивів інформації, що постійно зростає, потребує грамотної та своєчасної обробки всіх документальних процесів державними службовцями відповідної компетенції.

Наразі керування управлінською документацією в установах виконавчої влади розглядається як одна з функцій механізму державного управління, що охоплює роботу з документами на всіх стадіях.

Керування документацією – функція менеджменту, яка здійснюється в умовах процесів прийняття рішень для досягнення поставленої мети. Саме тому керування документацією тісно пов'язане з проблемами менеджменту. Управління документацією в умовах сучасного менеджменту та розвитку інформаційних технологій стало новим етапом документального забезпечення управління, головною особливістю якого є визнання інформаційного ресурсу одним з найважливіших ресурсів управлінської діяльності будь-якої установи чи організації. Керування управлінською документацією в установах виконавчої влади має велике значення, бо саме управлінська документація є невід'ємною складовою частиною механізму державного управління.

Провідна функція управлінського документа, як і будь-якого іншого, полягає в передачі ним відповідної соціальної інформації. Соціальна роль документа виявляється насамперед у його призначенні. Документ, у тому числі й управлінський, створюється лише за тієї умови, якщо він відтворює необхідні суспільству функції.

Документ як поліфункціональний об'єкт виконує цілу низку соціальних функцій, які умовно поділяють на три групи: головні, загальні та спеціальні. Як відомо,

загальноприйнятою головною функцією будь-якого документа є зберігання й передача інформації в часі та просторі.

Управлінські документи, які зберігають усі родові риси документів взагалі, характеризуються ще й низкою видових відмінностей, а саме: стабільність формальних ознак, сталість форм, жорстка фіксація порядку розташування реквізитів. Управлінський документ має цільове призначення та функцію, яка обумовлює його зміст та форму. Відповідно до функцій управління формуються комплекси документації, відомі як уніфіковані системи, в складі яких виділяються певні види документів. Це дає можливість визначити склад управлінських документів, які забезпечують певні управлінські функції.

Визначальною функцією саме управлінських документів є функція реалізації управлінських процесів. Поряд із цим управлінські документи зберігають і загальні функції документів, як-то: інформаційну, комунікативну, соціальну, культурну, правову та функцію історичного джерела [2, 30]. Як відомо, управлінські документи виконують свої завдання та функції відповідно до певних правил та норм, викладених у законодавчих та інструктивно-методичних матеріалах.

Згідно з дослідженнями українського документознавця Ю. І. Палехи визначаються такі загальні функції документів, у тому числі й управлінських: інформативно-комунікативна, регулятивно-комунікативна (соціальна), кумулятивна та культурна.

Спеціальні функції притаманні окремим типам і видам документів, де вони проявляються відповідно до соціальних потреб суспільства. До спеціальних функцій, як пише Ю. І. Палеха, своєю чергою, належать: управлінська (регулятивна); історичного джерела; пізнавальна (когнітивна); обліку; правова; гедонічна. Більшість спеціальних функцій, як і можливих потреб суспільства, може бути досить значною, оскільки ці функції визначені соціально-практичними цілями й завданнями, число яких не обмежено та постійно перебуває в динамічному стані [2, 33]. Ця теза стосується також управлінських документів установ виконавчої влади, тому що їх документація створюється і функціонує в межах чітко організованої системи державного управління, яка охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства.

Структура управлінського текстового документа має відповідати певним принципам, серед яких ми вважаємо за головний принцип адекватності документа поставленій меті, своєчасності та принцип раціональності.

З погляду поділу управлінських документів структур виконавчої влади на період їх функціонування можемо говорити про документи оперативного характеру (розпорядження, накази, доручення, рішення, протоколи) та постійно діючого характеру (закони, постанови уряду, положення, статuti, звіти).

Щодо особливостей характеру управлінських документів установ виконавчої влади слід звернути увагу на імперативну рису, притаманну більшості з них, як-то: законам, постановам уряду, положенням, розпорядженням, наказам, дорученням тощо; щодо статутів, звітів та аналітичних довідок – зазначимо їх рекомендаційно-довідкову рису; протоколам та рішенням притаманна здебільшого імперативно-рекомендаційна риса.

Державні стандарти, загальнодержавний класифікатор та уніфіковані системи документів виступають як один із засобів регулювання документаційних потоків серед органів виконавчої влади. Згідно із законодавством органи державного управління створюють такі організаційно-розпорядчі документи: Верховна Рада України – закони, постанови; Президент України – укази, розпорядження; Кабінет Міністрів України – постанови, розпорядження; міністерства – накази, інструкції, листи; комітети та комісії – постанови, інструкції, вказівки; головні управління та управління при Кабінеті Міністрів України – накази, інструкції, вказівки; державні адміністрації, їх управління та відділи – рішення, накази, положення; голови місцевих державних адміністрацій, голови місцевих рад – розпорядження; місцеві ради (виконкоми) – рішення. Етапи забезпечення функціонування та належного керування документацією в установах виконавчої влади складаються з декількох етапів (табл. 1).

Таблиця 1

**Етапи забезпечення функціонування та належного керування
документацією в установах виконавчої влади**

Етапи забезпечення	Стадії
• збирання, моніторинг та систематизація релевантної інформації	• підготовча
• аналіз інформації та її обробка, робота з текстовою основою проектів управлінських документів	• створення
• створення та розміщення відредагованої текстової основи проекту управлінського документа і його погодження	• завершення
• оформлення управлінського документа згідно з державними стандартами та підписання керівником держадміністрації	• готовності управлінського документа до використання

Збирання інформації, її моніторинг, аналіз, подальша систематизація, обробка і погодження з внутрішніми структурними підрозділами та в разі необхідності із зовнішнім управлінським середовищем і створення проектів документів становлять основу забезпечення документаційних процесів як попереднього проміжного етапу документаційної бази для прийняття адекватних управлінських рішень і дій та створення в кінцевому результаті відповідних управлінських документів.

Слід зазначити, що на кожній стадії керування як проектами управлінських документів, так і вже підготовленими документами виконуються різні функції та

завдання, яким відповідає певний склад документів, що забезпечують правову, організаційну, фінансову, соціальну, кадрову та іншу інформаційно-документаційну підтримку рішень і дій керівництва державної адміністрації. Констатуємо, що в органах виконавчої влади визначено необхідний та цілком достатній склад усього комплексу документів, що сприяє раціональному виконанню функцій державного управління.

Провідну роль в управлінській діяльності установ виконавчої влади має організаційно-розпорядча документація, призначена для керування процесами організації управління, правовим закріпленням розпорядчо-виконавчих дій як в організаціях, так і в їх структурних підрозділах на основі єдиноначальності або колегіальності.

Усі документи в апараті управління за функціональним призначенням поділяють на такі групи:

- 1) організаційні (положення, статuti, інструкції, правила);
- 2) розпорядчі (постанови, рішення, розпорядження, накази);
- 3) довідково-інформаційні (протоколи, доповіді, звіти, акти, плани роботи, договори, телеграми);
- 4) з кадрових питань (накази, трудові книжки, особові картки, характеристики, заяви тощо);
- 5) особисті офіційні документи (скарги громадян, пропозиції, доручення, розписки тощо).

Організаційні документи – це група документів, які регламентують діяльність організації, її структурних підрозділів та посадових осіб, закріплюючи за ними функції, обов'язки та права на тривалий час. Організаційні документи порівняно з розпорядчими та довідково-інформаційними є більш загальними, ґрунтовнішими. Серед різних форм виконавчо-розпорядчої діяльності провідне місце займає видання правових актів розпорядчого характеру, що підлягають обов'язковому виконанню. Водночас організаційні документи мають вищу юридичну силу, оскільки документи двох наступних груп створюються на базі організаційної документації. До організаційних документів належать статuti, положення, інструкції, правила.

Щодо інформації, закладеної в управлінській документації (далі – УД), маємо зазначити таке. УД, основною ознакою якої є її імперативний характер, (це стосується насамперед законів Верховної Ради України, постанов Кабінету Міністрів України, указів Президента, розпоряджень, наказів, доручень обласних державних адміністрацій) характеризується тим, що містить функціонуючу інформацію, а такі управлінські документи, як звіти, акти, статuti, положення, аналітичні довідки, – навпаки статичну інформацію. Саме ця особливість характеру інформації УД дає змогу поділяти її на документацію постійно діючого виду (звіти, акти, положення, статuti) та документацію оперативної дії (розпорядження, накази, доручення тощо). Тобто саме характер закладеної в УД інформації визначає її розподіл на зазначені види. Слід однак підкреслити, що закони Верховної Ради України, незважаючи на статичний характер їх інформації з огляду на розрахований довготривалий термін своєї дії, містять функціонуючу інформацію, яку можемо визначити як пульсуючу. Суспільно-економічні умови, що постійно знаходяться в динаміці, час від часу потребують внесення змін до відповідних законів, указів та постанов. Окрім цього, існує

безліч підзаконних нормативно-правових актів, положень, інструкцій, наказів, які розробляються на виконання та конкретне застосування статей та норм законів.

Багато науковців у своїх працях підкреслюють інформативний характер існуючих управлінських документів. Це природно, бо саме існування поняття “документ” неможливе без вміщеної в ньому інформації. Інформаційний потенціал – це суть, ядро будь-якого управлінського документа в широкому сенсі цього слова.

Зусилля фахівців, які керують управлінською документацією в органах виконавчої влади, мають бути спрямованими на створення високоефективних систем управління всім комплексом документаційних ресурсів на всіх стадіях функціонування документів для досягнення як оперативних, так і стратегічних цілей управління в будь-яких установах та організаціях, а особливо в державному управлінні. Така система називається керуванням управлінською документацією, яка базується на принципах економічності, ефективності та використанні нових інформаційних технологій, що мають забезпечити якісний менеджмент щодо документної інформації як ресурсу управління.

На наш погляд, державна політика у сфері керування УД має сприяти скороченню обсягів документаційного фонду, подальшому вдосконаленню уніфікованих систем документації, особливо щодо більш чіткого впорядкування текстової структури організаційно-розпорядчої документації, а також деякого осучаснення нормативних актів інструктивно-методичного характеру та можливості їх використання в системах електронного документообігу.

Підвищення ефективності державного управління на кожному етапі його розвитку є одним з головних факторів, що визначають рівень ефективності суспільного виробництва. Нині одне з найважливіших соціальних завдань – забезпечення посилення управлінського впливу за допомогою постійного вдосконалення його форм і методів, що, своєю чергою, потребує ґрунтовних досліджень етапів та властивостей відповідних об’єктів і суб’єктів управління, механізмів їх функціонування, включаючи й управлінську документацію, яку ми розглядаємо як невід’ємний складовий компонент механізму державного управління. Якщо структуру механізму ДУ можливо визначити як “сукупність форм, методів та інструментів управління” [3], то управлінські документи є одним з основних компонентів цієї структури.

Щодо змісту поняття “механізми державного управління, їх сутність” в наукових публікаціях існує багато різних трактувань. Ми схильні визнавати, що механізми ДУ – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об’єкт управління. Щодо механізмів саме державного управління, то науковці називають їх певним знаряддям для здійснення цілеспрямованих перетворень [4]. Отже, у зв’язку з цим ми можемо вважати управлінські документи складником механізму державного управління.

До складу механізму державного управління входить нормативно-правовий компонент, де правовий визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативний – сукупність розпоряджень та рішень місцевих органів влади. Таким чином, наявність нормативно-правового компоненту забезпечує органічний

взаємозв'язок між системою управління місцевого, регіонального рівня та державного як частини цілого.

Кожна з функцій державного управління є певним видом управлінського впливу, що пронизує всю структуру державного апарату, і є спільним, типовим для певної підсистеми чи кількох підсистем. Управління визначає сенс і характер управлінської дії. Тобто це та роль, яку виконує державний апарат з метою здійснення відповідного впливу на суспільну систему для досягнення цілей держави. Функції державного управління похідні від цілей, вони дають змогу виконувати покладені на них завдання, цілеспрямовано впливаючи на об'єкт управління [5].

Цілі – конкретний стан окремих показників діяльності органу в певний момент часу, досягнення яких є бажаним, і на них спрямовано діяльність органу влади. Цілі мають максимально повно віддзеркалювати призначення та охоплювати всі аспекти діяльності органу влади. Вони є визначальними характеристиками щодо планування діяльності, побудови організаційної структури на базі цільової та похідної від неї функціональної структури, ресурсного забезпечення діяльності, мотивації та оцінки як функціонування органу взагалі, так і його окремих структурних підрозділів і працівників.

Цілі діяльності державного органу класифікують як стратегічні, тактичні та оперативні. Базою для перших є конституційні та законодавчі положення (викладені в таких управлінських документах, як Конституція України, закони Верховної Ради України, укази та акти Президента України, постанови Кабінету Міністрів України). Стратегічні цілі декомпозуються в тактичні, характерна ознака яких – конкретизація і реалізація в часі та просторі. Тактичні цілі імплементуються в таких управлінських документах, як: підзаконні акти, положення, статuti, нормативно-правові матеріали, що розробляються згідно з чинним законодавством та іншими урядовими документами. Оперативні цілі визначають зміст і характер повсякденної діяльності структурних підрозділів органів виконавчої влади та її працівників. Вони досягаються шляхом створення та виконання таких документів обласних державних адміністрацій, райдержадміністрацій та їх виконавчих комітетів, як: розпорядження, рішення, накази, доручення, та підлягають невідкладному виконанню і є документами прямої дії.

Отже, стратегічні цілі поступово стають тактичними, а ті, своєю чергою, – оперативними. Досягнення оперативних цілей сприяє та допомагає здійсненню тактичних цілей, а ті, своєю чергою – стратегічних, обумовлюючи своєрідний взаємопроникаючий зв'язок визначених цілей, як короткострокових, так і довгострокових.

Якщо розглядати класифікацію механізмів державного управління залежно від суб'єктів управління, то можна поділити їх на такі, що здійснюються відповідними органами управління:

- вищого рівня (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України);
- обласного рівня (обласні ради та обласні державні адміністрації);
- місцевого рівня (міські, селищні, сільські ради);
- районного рівня (райради та райдержадміністрації).

Важливою документознавчою проблемою є наукова розробка та реалізація цілісної системи керування документацією, яку можна визнати найвищим рівнем діяльності з управлінського документування та організації роботи зі службовими документами. Це зумовило посилення ролі УД у суспільстві та зростання її інформаційного впливу, що, своєю чергою, диктує необхідність сформувати професійну сферу, яка б компетентно займалася опрацюванням УД, її створенням, збереженням і зарахуванням до системи суспільної комунікації. Саме керування документацією сприяє активізації документальних комунікацій між міністерствами та регіональними органами управління. Актуальність цієї теми посилюється у зв'язку з необхідністю зарахування документації, що функціонує в органах управління, до світового інформаційного простору, що широко вживає та використовує керування документацією та комунікаційними можливостями мережі Інтернет.

В умовах трансформаційного періоду функції держави, цілі, заходи, засоби, методи, технології з реалізації державної політики постійно перебувають у стані динаміки, що має супроводжуватись адекватними, а в цілому випереджальними змінами цільових, функціональних, структурних, комунікаційних та управлінських процесуальних настанов державного апарату та державної служби.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. У статті досліджено питання щодо управлінських документів як невід'ємної складової частини механізмів державного управління та означена їх роль у подальшому розвитку управлінського впливу на модернізацію системи державного управління шляхом реалізації прозорості процедур розробки та прийняття своєчасних управлінських рішень, реалізації прав громадян на доступ до публічної інформації про діяльність установ виконавчої влади. Керування управлінською документацією розглянуто як одну з функцій механізму державного управління, що сприятиме його модернізації. Можливості подальшого розвитку управлінського впливу державної політики у сфері керування управлінською документацією автор вбачає в напрямі скорочення обсягів документаційного фонду, роботи з подальшого удосконалення організаційно-розпорядчої документації та в сприянні осучасненню деяких нормативних актів інструктивно-методичного характеру з питань документаційного забезпечення.

Список використаних джерел:

1. Ларин М. В. Управление документацией в организациях: проблемы истории и методологии / Ларин М. В. – М., 2000. – 413 с.
2. Палеха Ю. І. Загальне документознавство : навч. посібник / Палеха Ю. І. – К., 2009. – С. 30–34
3. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Хар. РІДУ НАДУ Магістр, 2006. – 220 с.
4. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
5. Державне управління : навч. посібник для підготовки магістрів державної служби / А. Ф. Мельник, О. Ю. Смоленський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. – К., 2003. – 336 с.

УДК 351.74:342.922

С. А. Уханенко, здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу Інституту права приватного вищого навчального закладу "Міжнародний університет бізнесу і права"

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО
ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ**

Присвячено висвітленню особливостей правовідносин щодо здійснення адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення таким категоріям населення, як внутрішньо переміщені особи. Запропоновано класифікацію здійснення адміністративних процедур за етапами та можливістю їх реалізації. Охарактеризовано правові засади здійснення адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення внутрішньо переміщеним особам та розглянуто шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: адміністративна процедура; внутрішньо переміщені особи; стадії; суб'єкти публічної адміністрації; правозастосовча діяльність.

The scientific article is devoted to highlighting the peculiarities of legal relations regarding the implementation of administrative procedures in the field of social protection of the population for such categories of persons as internally displaced persons. The classification of the implementation of administrative procedures by stages and the possibility of their implementation is proposed. The legal principles of implementation of administrative procedures in the field of social protection of the population for internally displaced persons are described and ways of their improvement are considered.

The conducted research indicates the burden of internally displaced persons from the temporarily occupied territory and areas of the anti-terrorist operation of individuals and victims, not only with difficult living conditions, but also the need to carry out administrative procedures carried out by various subjects of public administration; each procedure is of an applicant nature and the need to prepare a package of documents. In the end, the battle for survival for such people continues, which indicates the need to improve the mechanism for the implementation of the administrative procedure internally displaced in the field of their social protection and improve the way of their legal. This will not only promote the support and social adaptation of Ukrainian citizens who have moved from temporarily occupied territory and regions of the anti-terrorist operation to other regions of Ukraine, but also increase the confidence of the entire population in power.

Key words: administrative procedure; internally displaced persons; stages; subjects of public administration; law enforcement activities.

© С. А. Уханенко, 2017

Постановка проблеми. У зв'язку з тимчасовою окупацією частини України та проведенням антитерористичної операції кількість внутрішньо переміщених осіб та постраждалих з тимчасово окупованої території, які знаходяться в складних життєвих обставинах, має тенденцію до зростання. Актуалізується питання їх соціального захисту, зокрема, через механізм здійснення адміністративних процедур.

Мета статті – дослідження організаційних та правових засад удосконалення здійснення адміністративних процедур внутрішньо переміщеним особам у сфері соціального захисту населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питання здійснення адміністративних процедур розглядали такі науковці, як Н. Б. Болотіна, І. В. Венедіктова, В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, Є. О. Легеза, Г. М. Писаренко, Д. В. Приймаченко, М. Ф. Стахурський, В. П. Тимошук та ін. Водночас питання здійснення адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення, зокрема, внутрішньо переміщеним з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції особам і постраждалим, які знаходяться в складних життєвих обставинах, не знайшло свого ґрунтовного теоретичного дослідження серед таких праць.

Виклад основного матеріалу. Внаслідок соціального ризику внутрішньо переміщені з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції особи попри те, що знаходяться в складних життєвих обставинах, мають також оформлювати або відновлювати значну кількість документів, шукати житло, роботу, місце навчання тощо. Особливо цей процес ускладнюється для осіб, які зазнали комплекс соціальних ризиків, а саме для: інвалідів, чорнобильців та інших. За таких умов державна допомога зводиться не лише до матеріальної підтримки, але й до забезпечення оперативного та зручного здійснення адміністративної процедури, зокрема, у сфері соціального захисту населення [1].

Правове регулювання здійснення адміністративної процедури в сфері соціального захисту населення, зокрема, внутрішньо переміщених осіб, також важко охарактеризувати як системне та уніфіковане явище.

Право громадян на соціальний захист, як і в більшості країн світу, задекларовано на конституційному рівні, так відповідно до ст. 46 Конституції України зазначено, що держава гарантує право на забезпечення їх 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 [2]. Тобто законодавець під час створення Основного закону нашої держави підкреслив важливість для громадян забезпечення права на соціальний захист, а також невичерпність переліку соціальних ризиків, за яких таке право може виникнути. Сьогодення підтверджує правильність такого підходу, оскільки в умовах проведення антитерористичної операції виник новий прошарок населення, який потребує соціального захисту від держави, – громадяни України, котрі переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції.

Гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб встановлені Законом України від 20.10.2014 р. № 1706-VII “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [3]. Відповідно до ст. 1 цього

Закону, внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Важливо те, що зазначені обставини вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення.

Отже, для гарантування прав, зокрема права на соціальний захист, внутрішньо переміщена особа має отримати відповідний статус та перебувати на обліку внутрішньо переміщених осіб. Тобто вже на цьому етапі громадянин звертається до держави в особі уповноважених органів, які здійснюють адміністративні процедури щодо отримання статусу внутрішньо переміщеної особи та забезпечення дотримання прав, свобод та законних інтересів, що гарантуються особам з відповідним статусом.

Право внутрішньо переміщених осіб щодо здійснення адміністративних процедур за місцем перебування закріплено ч. 1 ст. 9 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706-VII [3].

Загальні засади здійснення адміністративних процедур визначено Законом України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 р. № 5203-VI [4].

Згідно з реєстром адміністративних послуг місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (у розрізі адміністративно-територіальних одиниць), який висвітлено на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі, у 3 областях: Волинській, Івано-Франківській та Сумській до здійснення адміністративних процедур внутрішньо переміщеними особам, виокремлено лише одну процедуру – видача довідки про взяття на облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції [5].

Законом України від 20.10.2014 р. № 1706-VII “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” суб'єктом здійснення адміністративних процедур визначено структурний підрозділ місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту населення (ч. 8 ст. 4). Водночас у ч. 9 ст. 4 зазначеного Закону стверджується, що порядок збирання та обробки даних, оформлення і видачі довідки та форма її зразка затверджуються Кабінетом Міністрів України [3]. На виконання законодавчого положення Постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. №509 “Про облік внутрішньо переміщених осіб” затверджено Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи [4]. Зазначеним Порядком, з одного боку, дещо звужується коло суб'єктів здійснення адміністративних процедур, таких як видача довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, визначених на законодавчому рівні, та вказано, що

такими суб'єктами є структурні підрозділи з питань соціального захисту населення лише районних та районних у місті Києві держадміністрацій. Водночас, як вказано вище, Законом визначено суб'єкт здійснення адміністративних процедур – структурний підрозділ із питань соціального захисту населення будь-якої місцевої державної адміністрації.

З іншого боку, коло суб'єктів надання зазначеної адміністративної процедури внутрішньо переміщеним особам п. 2 Порядку розширено за рахунок виконавчих органів міських, районних у містах рад (у разі утворення). Крім того, Порядком передбачено, що у випадку, якщо внутрішньо переміщена особа розміщується регіональним штабом із питань, пов'язаних щодо соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, заява на отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи подається посадовій особі уповноваженого органу, залучений в установленому порядку до участі в роботі регіонального штабу. Зазначену норму викладено імперативно, тобто не допускається з боку внутрішньо переміщеної особи, яку розміщено регіональним штабом, можливості вибору суб'єкта здійснення адміністративних процедур, видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Додатково в п. 2 Порядку суб'єктом визначено здійснення адміністративної процедури працівників житлово-експлуатаційних організацій або уповноважених осіб, визначених виконавчими органами сільських і селищних рад, за погодженням з уповноваженим органом [4].

Така неузгодженість правових норм законодавчого акта та прийнятого на його виконання підзаконного нормативного акта на практиці може призвести не до спрощення механізму здійснення адміністративних процедур, чого потребує Закон України “Про адміністративні послуги”, а навпаки до необґрунтованого затягування процесу. Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706-VII передбачено, що закони та інші нормативно-правові акти України діють у частині, що не суперечить цьому Закону (ч. 2 ст. 20) [3], що свідчить про недієвість положень Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України “Про облік внутрішньо переміщених осіб” від 01.10.2014 р. № 509 про визначення кола суб'єктів здійснення адміністративних процедур щодо видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи в частині, що суперечить Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706-VII.

Крім того, цим Законом не передбачено компетенцію Кабінету Міністрів України визначати коло суб'єктів здійснення адміністративних процедур внутрішньо переміщеним особам, а лише визначено обов'язок затвердити порядок збирання та обробки даних, оформлення і видачі довідки та форму її зразка (ч. 10 ст. 4) [3].

Щодо необхідності розширення або звуження кола суб'єктів здійснення адміністративної процедури у вигляді видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи зауважимо, що зазначене може призвести до неузгодженості дій серед значного кола суб'єктів та ускладнити контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення адміністративної процедури у сфері соціаль-

ного захисту внутрішньо переміщених осіб. Натомість спрощенню механізму здійснення адміністративної процедури сприятиме не розширення кола суб'єктів її надання, а пришвидшення запуску та/чи вдосконалення роботи Єдиного державного порталу адміністративних послуг та Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб – громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони; покращання роботи центрів надання адміністративних послуг, зокрема, шляхом здійснення адміністративної процедури в електронному вигляді; затвердження переліку здійснення адміністративної процедури у сфері соціального захисту населення, серед яких слід передбачити, зокрема, здійснення адміністративної процедури внутрішньо переміщеним особам тощо.

Зауважимо, що ч. 4 ст. 4 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706-VII зазначено, що суб'єкти – споживачі здійснення адміністративної процедури на прикладі видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб класифіковано на дві групи за критерієм дієздатності, що визначає особливості правовідносин щодо порядку здійснення адміністративної процедури [3]. Так, слід зазначити, що якщо суб'єктом – споживачем адміністративної процедури, що розглядається, є дієздатна особа, вона може звернутися лише особисто, тобто фактично суб'єкт-споживач також є суб'єктом звернення одночасно. Натомість суб'єкти – споживачі адміністративної процедури другої групи, якими визначено дітей, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, недієздатних осіб або осіб, дієздатність яких обмежена, можуть звернутися з приводу надання адміністративної процедури виключно через спеціального суб'єкта звернення – законного представника. У випадку відсутності законного представника у дітей-сиріт або дітей, позбавлених батьківського піклування, чи якщо діти прибувають без супроводження, суб'єктом звернення визначено орган опіки та піклування, що розташований за місцем виявлення таких дітей.

Положення про суб'єкта звернення з приводу здійснення адміністративної процедури видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи для малолітніх, неповнолітніх дітей, які переміщуються без супроводу батьків, дещо розтлумачено та розширено в другому абзаці п. 2 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. №509 “Про облік внутрішньо переміщених осіб” [6]. Так, відповідно до Порядку, законним представником дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, є один з опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів, адміністрація закладу охорони здоров'я, навчального або іншого дитячого закладу, в якому постійно проживала дитина. Додатково зазначено, що суб'єктом звернення з приводу отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної дитини без супроводження законного представника є служба у справах дітей районної, районної у м. Києві держадміністрації, виконавчого органу міської, районної у місті ради, розташованої за місцем виявлення такої дитини.

Таким чином, Порядком звужується коло визначених на законодавчому рівні суб'єктів звернення з приводу надання дитині, яка перебуває без супроводження законного представника, адміністративної процедури, яка розглядається, та зазначається, що такими суб'єктами є служба у справах дітей районної, районної у м. Києві держадміністрації, виконавчого органу міської, районної у місті ради. Водночас Законом визначено суб'єктом звернення орган опіки та піклування, що може здійснювати свою діяльність зокрема, але не виключно, через служби у справах дітей [7; 8].

Також Порядок не містить положень щодо суб'єктів звернення з приводу здійснення адміністративної процедури у вигляді видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної недієздатної особи або особи, дієздатність якої обмежено.

Ураховуючи наявність неузгодженості зазначених положень щодо визначення суб'єктів звернення та суб'єктів здійснення адміністративної процедури у вигляді видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, закріплених у Законі України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" від 20.10.2014 р. № 1706-VII та Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України "Про облік внутрішньо переміщених осіб" від 01 жовтня 2014 р. № 509, необхідно виокремити п. 7 Порядку, що передбачає обов'язком посадової особи – суб'єкта здійснення адміністративної процедури під час видачі довідки проінформувати внутрішньо переміщену особу, яка береться на облік, щодо можливостей розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема з відновленням соціальних виплат; про необхідність відкриття поточного рахунка в уповноваженому банку для набуття права на грошову допомогу, надає інформацію про місцезнаходження місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та найближчих установ уповноваженого банку [6]. Законодавче закріплення такого положення могло б стати додатковою гарантією соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, а також пришвидшити їх адаптацію в суспільстві.

Ст. 9 Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" від 20.10.2014 р. № 1706-VII передбачено здійснення адміністративної процедури внутрішньо переміщених осіб за місцем перебування суб'єкта звернення. Фактично більшість адміністративних процедур для таких осіб стає обов'язком, оскільки не реалізувавши право на них, особа позбавлена можливості реалізувати право на отримання соціальної послуги. Останнє можливе здебільшого за наявності адміністративного акта щодо результату здійснення адміністративної процедури.

Так, на етапі відновлення втрачених документів внутрішньо переміщена особа має право на отримання таких адміністративних процедур, які можна зарахувати до сфери соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, через особливе становище суб'єкта звернення: видача тимчасового посвідчення, що підтверджує особу громадянина України; видача дублікату свідоцтва про народження; видача дублікату довідки про присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків та інші. Необхідно підкреслити, що особа позбавлена можливості реалізувати

право на отримання статусу внутрішньо переміщеної особи до відновлення документів, що посвідчують її особу та підтверджують громадянство України, оскільки Законом України від 20.10.2014 р. № 1706-VII “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” зазначену обставину передбачено серед підстав для відмови у видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (п. 3 ч. 11 ст. 4) [3].

Етап отримання статусу внутрішньо переміщеної особи та реєстрації її фактичного місця проживання може містити такі адміністративні процедури у сфері соціального захисту внутрішньо переміщеної особи: видача довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; реєстрація її місця проживання; видача дубліката такої довідки; продовження дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; внесення запису про скасування дії такої довідки; видача довідки про зміну місця проживання; видача довідки про зміни в складі сім'ї у зв'язку з народженням дитини (або іншими обставинами) тощо. При цьому здійснення адміністративної процедури у вигляді поставлення відмітки про реєстрацію місця проживання внутрішньо переміщеної особи належить до сфери соціального захисту населення, оскільки відповідно до ст. 7 Закону України від 20.10.2014 р. № 1706-VII “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” лише зареєстрованим внутрішньо переміщеним особам державою забезпечуються права на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, освіту [3]. Необхідно зауважити, що гарантії забезпечення прав внутрішньо переміщеним особам передбачені лише за умови їх реєстрації, а реєстрація можлива лише щодо осіб, взятих на відповідний облік.

Зрештою, здійснення адміністративної процедури у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, що передбачено ст. 9 Закону України від 20.10.2014 р. № 1706-VII “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, можливе за умови отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, така особа може здійснити адміністративні процедури: переєстрація безробітного, якого в подальшому зареєстровано як внутрішньо переміщену особу; реєстрація (взяття на облік) безробітних внутрішньо переміщених осіб, які звільнилися з роботи (припинили інший вид зайнятості), за відсутності документів, що підтверджують факт звільнення (припинення зайнятості), періоди трудової діяльності та страхового стажу; реєстрація (взяття на облік) як громадянина пенсійного віку, особи з інвалідністю, дитини-інваліда та іншої особи, яка перебуває у складних життєвих обставинах, що зареєстровано внутрішньо переміщеною особою, тощо. Зауважимо, що здійснення адміністративних процедур у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб підтвердить їх “подвійний” статус громадянина: як внутрішньо переміщеної особи, з одного боку, так особи з інвалідністю, дитини-інваліда тощо, з іншого.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проведене дослідження свідчить про навантаження внутрішньо переміщених з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерори-

стичної операції осіб і постраждалих не лише складними життєвими обставинами, але й необхідністю здійснення адміністративних процедур, що виконують різні суб'єкти публічної адміністрації; кожна процедура має заявницький характер та необхідність підготовки пакету документів. Зрештою, бій за виживання для них продовжується, що свідчить про необхідність удосконалення механізму здійснення адміністративної процедури внутрішньо переміщених осіб у сфері соціального захисту та шляхів їх правового забезпечення. Зазначене не лише сприятиме підтримці та соціальній адаптації громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, але й підвищенню довіри всього населення до влади.

Список використаних джерел:

1. Інформація про надання послуг державної служби зайнятості внутрішньо переміщеним особам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=351059>
2. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] : Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
4. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
5. Реєстр адміністративних послуг місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (у розрізі адміністративно-територіальних одиниць) [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ReiestrAdministrativnihPoslug>
6. Про облік внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 509. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>
7. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей [Електронний ресурс] : Закон України від 24.01.1995 р. № 20/95-ВР. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80>
8. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 866. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF>

С. А. Харківський, здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу Інституту права приватного вищого навчального закладу "Міжнародний університет бізнесу і права"

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ ВІД НЕРАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ: ІСТОРИКО-РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ

Розглянуто історичні аспекти розвитку адміністративно-правових засад охорони земель від нераціонального використання в Україні. В основу аналізу покладено методологічний підхід, згідно з яким норми права, в тому числі адміністративного, разом із економічними, політичними та соціокультурними особливостями українського суспільства в конкретний історичний період є елементом суспільства як складником соціальної системи.

Ключові слова: історія адміністративного права; адміністративно-правове забезпечення охорони земель України від нераціонального використання; правова охорона власності на землю; адміністративно-правова охорона санітарно-екологічних аспектів використання земельних ресурсів.

The article is devoted to the historical aspects of the development of administrative and legal protection of land resources in Ukraine. It made an excursion into the past historical times with a view to understanding the developmental stages of the administrative legislation of Ukraine in the sphere of law protection of land resources. The task of the article is to determine certain historical forms of legal protection of land from harmful use depending on certain historical and chronological types of society in the our state's territory.

The first stage is characterized by social stratification of law, unequal distribution of rights and privileges between different social stratus. At this stage of civilization development legal remedies for land protection are used primarily in relation to the protection of property rights of the highest social strata.

At the second stage there are transformations of the type of state system, industrial revolution and ecologization of public opinion. It leads to the formation of an administrative law mechanism for state managing by relations in the field of rational use of land resources.

The third stage chronologically coincides with the existence of the USSR. At this time the land resources are considered in terms of class ownership and industrial productivity. Problems of ecology and rational use of land became secondary. The deterioration of the lands and reducing the soil fertility was a result of this politic. The formation of a public administration system and the development of administrative legislation in the field of rational use of land resources are taking place at this stage as a reaction to these negative processes.

© С. А. Харківський, 2017

Key words: history of administrative law; administrative and legal protection of lands of Ukraine from irrational using; legal protection of land ownership; administrative protection of sanitary-ecological aspects of land resources use.

Постановка проблеми. Землю України традиційно вважають найбільшим національним багатством народу; її називають дорожчою за золото, нафту, вугілля. На переконання фахівців, у сучасних кліматичних умовах навіть за мільйон років на нашій планеті не зможе утворитися такий цінний родючий ґрунт [1, 146]. Визнання важливості земельних ресурсів для українського суспільства відображено й у Конституції України, ст. 14 якої проголошує землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [2].

Адміністративно-правовий захист охоплює різні аспекти використання земельних ресурсів: екологічний, пов'язаний із розумінням землі як одного з головних складників довкілля, від її стану залежить загальна екологічна обстановка у країні; економічний, що визначає значущість землі як предмета сільськогосподарського виробництва – важливий елемент української економіки; аспекти власності на землю. Предметом нашого наукового пошуку є саме аспект екологічно спрямованого використання, охорони та відтворення земельних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питання адміністративно-правового забезпечення раціонального землекористування часто розглядається крізь призму проблемних аспектів публічного управління у сфері використання природних ресурсів загалом; серед таких досліджень можна назвати праці В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Ю. О. Легези та ін. Історичні дослідження у галузі охорони земель від шкідливого антропогенного впливу здебільшого розкривають становлення та розвиток кримінально-правової охорони земель; цьому питанню присвячено праці В. К. Матвійчука, Р. О. Мовчана, А. М. Шульги. Екологічно-правові аспекти історичного становлення законодавства у сфері захисту земель від забруднення небезпечними речовинами розглянуто в дослідженні А. О. Попової. Проте питання ретроспективного розгляду адміністративно-правової складової охорони землі від нераціонального використання залишилось поза увагою науковців. Дана стаття є спробою заповнити цю пізнавальну прогалину.

Мета статті – розкрити історико-правові характеристики становлення та розвитку адміністративно-правового забезпечення охорони українських земель від нераціонального використання.

Виклад основного матеріалу. Історико-правові аспекти націлені не тільки на пізнання та обґрунтування закономірностей і зміни історичних форм протиправної поведінки, але й на розгляд відповідної трансформації законодавчих приписів щодо її викорінення. У даному історико-аналітичному дослідженні ми спробували дослідити обидва аспекти – розвиток і ускладнення соціальних відносин, у тому числі й пов'язаних із використанням земельних ресурсів, зумовлюють диференціацію і трансформацію правового забезпечення управління цими відносинами.

Як стверджують самі історики, історико-правові дослідження за своєю суттю мають констатуючий, а не аналітичний характер, в чому відбивається специфіка

історичної гносеології. Тож для забезпечення аналітичного підходу слід розглядати історичні форми правових явищ крізь призму триєдиної структури загального, особливого, одиничного. Власне ж правове явище, яке досліджується, є одиницею, первісною клітинкою вказаного пізнання, це конкретна подія, властивість, процес, що відбивають зовнішній бік об'єктивної соціальної дійсності та нерозривно пов'язані з її суттю [3, 14].

Дійсно, навряд чи ми збагатимо пізнавальний арсенал науки адміністративного права, якщо встановимо, що якийсь конкретний закон було ухвалено в якомусь конкретному році; нам потрібна інша оптика, за допомогою якої можна розглядати певні загальні та специфічні ознаки досліджуваного феномена в конкретну епоху. Зазначене наводить на думку, що здійснювати ретроспективний огляд правової охорони земель від нераціонального використання найлогічніше за допомогою системного підходу. При цьому систему згідно із загальнонауковим трактуванням цього поняття пропонуємо розуміти як сукупність взаємопов'язаних елементів, що перебувають у відносинах та взаємозв'язках і становлять єдине ціле, що характеризується новою інтегральною якістю, котра не може бути зведеною до властивостей жодного з елементів [4, 908].

Інакше кажучи, у цьому пізнавальному ракурсі феномен нераціонального використання земельних ресурсів (і, відповідно, правові засоби захисту від нього) розуміються як такі, що з'являються у певних умовах розвитку суспільства як соціальної системи. Основними елементами соціальної системи, на наш погляд, є економічний розвиток, політичний устрій, культурно-ціннісні установки, що панують у суспільстві в конкретний історичний момент, та система права. За такою схемою, визначаючи особливості кожної із зазначених підсистем суспільства в конкретний історичний період, спробуємо висвітлити історію становлення правової охорони земель від нераціонального використання земель. Відразу зазначимо, що, звичайно, ми не проводимо повної аналогії між середньовічними моделями управління та публічно-управлінською моделлю правової регуляції сьогодення, між патернами поведінки із земельними ресурсами, які видавалися протиправними нашим пращурам, та діями, що визнаються правопорушеннями сучасним українським законодавством. Наше завдання полягає в тому, щоб прослідкувати, які саме історичні форми правового захисту земель від шкідливого використання виникали на території нашої держави залежно від окремих історико-хронологічних типів суспільства і як соціокультурні особливості суспільних відносин у певну епоху впливали на конкретні конфігурації цього правового захисту.

На нашу думку, безпосередній аналіз історичних витоків правового захисту земель слід розпочати із часів Київської Русі. Цієї ж позиції дотримується В. К. Матвійчук, визначаючи, що до моменту її виникнення, тобто у процесі становлення феодальної держави, окремі звичаї родового ладу, в тому числі й щодо охорони природних об'єктів, які можна було використовувати в інтересах панівної верхівки, поступово трансформувались у норми усного звичаєвого права, котре можна розглядати як певну історичну форму правового захисту земель [5, 28].

Особливості політичного й економічного розвитку українських земель в епоху феодалізму (IX–XV ст.), в тому числі питання земельних відносин та охорони землі,

відображено в таких пам'ятках вітчизняного права, як “Руська правда”, “Псковська судна грамота”, “Новгородська судна грамота”, “Двинська статутна грамота”, Судебник 1497 р., Судебник 1550 р., в яких поступово відбувалася позитивна кодифікація норм звичаєвого права. На підставі вивчення історико-правових джерел можемо зробити висновок, що розвиток правового захисту земель в епоху феодалізму пов'язаний насамперед із розумінням землі як власності, тобто передусім із захистом майнових прав князів і бояр, а не екологічних аспектів. Наприклад, “Новгородська судна грамота” передбачала низку статей, зокрема ст. 7, 10, 11, 12, 24, 28, 29, які регулювали порядок вирішення земельних спорів, що стосувалися питань володіння землею, в тому числі пов'язаних із самовільним захопленням чужої земельної власності. Самовільне захоплення землі, згідно з “Новгородською судною грамотою”, мало назву “наїзд” (наїжджати – самовільно захоплювати чиєсь чуже володіння), каралось додатковим штрафом – “закладом”, який виплачувала винна особа разом із судовими витратами (печатними зборами) [6, 91].

Дослідник В. К. Матвійчук висловлює думку, що деякі статті “Руської правди”, встановлюючи покарання за порушення природного біогеоценозу, можна розцінювати як правовий захист екологічного характеру [5, 31]. Не можемо погодитися з цією позицією, адже навіть встановлюючи покарання за порушення природного стану довкілля, феодал – законодавець того часу насамперед дбав про захист власних майнових прав. Це підтверджується й диференціацією відповідальності залежно від власника землі, якій було заподіяно шкоду: селянська земля була найменш захищеною, а князівська охоронялась найжорсткіше. Із часом змінилися й конкретні види покарання за порушення прав титульних власників землі: так, ст. 62 Судебника від 1497 р., на відміну від “Руської правди”, встановлює, що особа, яка знищила або пошкодила межові знаки, чи “границі” (межі земельної ділянки), підлягає покаранню у вигляді биття батогами, а також штрафу в розмірі одного рубля (який сплачується потерпілому) [7, 92–93].

Отже, соціальна організація суспільства за типом феодалізму в аспекті юридичного устрою характеризується соціальним розшаруванням права, нерівним розподілом прав і привілеїв між різними соціальними верствами. Висока цінність землі як продуцента харчування й гаранта виживання у цей період супроводжується загальним визнанням пріоритету прав на неї у соціальній верхівки. До того ж зумовлена поширенням традиційних, аграрних типів господарювання надмірність природних ресурсів не викликає суспільної потреби у правовій охороні природного стану земель. Тому на цьому етапі цивілізаційного розвитку правові засоби захисту земель використовуються передусім щодо охорони майнових прав найвищих соціальних страт, тому діяння, що завдають шкоди землі, розглядаються як злочини проти власності її титульних володарів.

Другий етап, XVI – початок XX ст., характеризується, по-перше, перебуванням українських земель у складі різних державних утворень; по-друге, розвитком права в умовах абсолютизму; по-третє, початковим переходом суспільства до індустріального типу. Початок цього етапу ознаменувався поступовим переходом від звичаєвого права до права, санкціонованого державою, зменшенням питомої ваги звичаєвого права серед інших правових джерел. Наприклад, якщо в Литовських

статутах 1529 р. і 1588 р. прописано обов'язок судів у разі відсутності писаного права вирішувати справи на підставі звичаю [8, 7] і саме звичаєве право було основним засобом регуляції суспільних відносин у Запорізькій Січі, а за часів Гетьманщини у ході кодифікації чинного права слугувало одним із його основних джерел, то надалі сфера його використання дедалі звужується, особливо в тих землях України, що входили до складу Російської імперії, де поширюється вплив загальноімперських законодавчих актів.

Зазначене дає змогу дослідникам стверджувати наявність спільних ознак між попереднім і початком цього етапу становлення законодавчої охорони землі від шкідливого використання. Так, зокрема, зберігається розуміння землі передусім як власності; простежується відмінність правової охорони земельних прав між земле-власниками та селянами [6, 93]. Однак спостерігаються окремі владно-управлінські спроби забезпечити охорону й раціональне використання земель: так, у Валуовому наказі царя Михайла Федоровича для писарів та піддячих (XVII ст.) містилися норми, що визначали порядок описування земель залежно від рівня їхньої родючості та встановлювали правила відповідного поводження з ними: "...окремо описувати орні землі, які заросли лісом, надавати на них пільги в усіх державних податях строком на 15 років; на ділянки, що заросли чагарником, – 10 років, на чисті перелоги – 5 років" [9, 46].

Трансформації імперського державно-правового механізму, що відбувалися з початку XVIII ст. під впливом і за зразком розвинених європейських країн, викликали поступову екологізацію законодавства, тобто створення правових норм, присвячених охороні довкілля. Саме у цей період з'являються перші нормативні акти, що встановлюють відповідальність за завдання шкоди окремим об'єктам довкілля, зокрема водним ресурсам. Так, наприклад, протягом 1718–1819 рр. було видано акти, що забороняли вивезення сміття в річки, канали, протоки, оброблення колод і дошок на берегах річок, викидання баласту в гаванях, річках і на рейдах, а порушення цих актів передбачало заслання на каторгу [5, 38].

У середині XIX ст. на території Російської імперії, в тому числі й на українських землях, відбувався промисловий переворот, спостерігався стрімкий розвиток текстильної, цукрової, машинобудівної галузей виробництва; українські землі стали центром видобутку залізної руди і кам'яного вугілля. Стрімко розвивалася залізнична галузь: так, з 1865 до 1890 рр. Харків, Київ, Кременчук, Катеринослав, Одеса перетворилися на великі залізничні вузли (всього прокладено 6350 верст залізниць) [10, 314]. У цей період зросло значення публічно-правових принципів дії на суспільні відносини як реакція на загрозу забруднення навколишнього середовища, втрату багатьох природних об'єктів. У галузі використання лісів, земель, надр та інших компонентів довкілля передбачалося втручання держави у права приватного власника, заборона безконтрольного використання природних об'єктів. Норми, що регулювали права та обов'язки землевласників, містились у X томі Зводу законів Російської імперії [11, 134]. Здійснювались спроби зменшити вплив факторів, що негативно діяли на природу, погіршували екологічні умови проживання людей, становили небезпеку для життя та здоров'я; серед інших вживалися й заходи кримінальної відповідальності. Наприклад, відповідно до "Уложения о наказаниях уголовных и исправитель-

них” від 1845 р., власники промислових підприємств, що забруднювали водні об’єкти, атмосферне повітря, земельні ґрунти, підлягали штрафу, арешту та зобов’язувалися припинити екологічно шкідливе підприємство [12, 30].

Фахівці визначають також виникнення у цей період початку екологічної суспільної думки, тобто розуміння важливості збереження природних якостей землі, передусім серед землевласників. Так, господарі землі виробили комплекс заходів, спрямованих на збереження родючості ґрунтів, які полягали у правильному виборі системи землеробства, що відповідала конкретним природнокліматичним умовам. Ця система включала раціональне використання землі, зміну й чергування посівних культур, належні прийоми обробки ґрунту та використання добрив [13, 58].

Розглянутий історичний етап можна умовно визначити як “перехідний”. Ця динамічність і змінність стосуються відразу кількох аспектів: по-перше, трансформації форми державного правління – від козацької республіки до абсолютної монархії російсько-імперського зразка; по-друге, типу соціально-економічної формації – від феодалізму з його агрогосподарською основою до початкової форми машинного індустріалізму; нарешті, в юридично-правовому зрізі спостерігається повна заміна звичаєвого права кодифікованим. Виникнення суспільної потреби у захисті природних ресурсів від антропогенного впливу закономірно мало своїм результатом виникнення, по-перше, адміністративно-правового регулювання у вигляді нормативного закріплення обов’язків землевласників щодо належного поводження із земельними ресурсами та запобігання негативним санітарно-гігієнічним наслідкам; по-друге, встановлення кримінально-правової відповідальності як заходу охорони земель. Як відомо, тоді адміністративна відповідальність ще не була оформленою в сучасну формулу відповідальності за невиконання адміністративних розпоряджень; брак чіткого розмежування злочинів і проступків зумовив віднесення всіх правопорушень до сфери дії кримінального закону. На цьому етапі землю вперше законодавець розглянув не тільки як предмет власності, але і як важливу частину довкілля, від стану якої залежить життя і здоров’я населення, тобто беруться до уваги санітарно-екологічні аспекти землекористування.

Третій етап у зв’язку зі своїми соціально-історичними особливостями отримує назву “радянський”. Першим нормативним документом, що визначав основи земельних відносин у радянській державі, був Декрет “Про землю”, прийнятий Всеросійським центральним виконавчим комітетом 26 жовтня 1917 р. Відповідно до нього, власність поміщиків на землю скасовувалась, а земля передавалась в розпорядження волосних земельних комітетів повітових рад сільських депутатів. У Декреті містились нормативні положення, спрямовані на забезпечення охорони сільськогосподарських земель. Так, ст. 6 визначала, що “губернські земвідділи мають право переводити землі у своє завідування й розпорядження, у чиєму би віданні вони раніше не перебували, з метою: а) охорони природних багатств землі від виснаження; б) вжиття заходів до збільшення продуктивності землі завдяки зрошувальним, осушувальним і обводнювальним спорудам, захисним лісопосадкам, укріпленню пісків тощо” [13, 59].

Цей Декрет заклав принциповий напрям подальшого розвитку українсько-радянського земельного законодавства. У 1922 р. було прийнято Закон УРСР “Ос-

новний закон про трудове землекористування” (27.05.1922 р.), пізніше – Земельний кодекс УСРР (25.10.1922 р.), згідно із ст. 62 якого встановлено санкції для землекористувачів, які по-хижацьки винищували землі. Це був період активізації кодифікаційних робіт, спрямованих на впорядкування та систематизацію земельно-правових норм [14, 59]. При цьому “хижацьке винищення землі” стосувалося здебільшого тих аспектів, які видавалися владі найзатребуванішими для подальшої індустріалізації: законними приписами заборонялися розробка надр, видобування піску, каменю. Безпосередньо ж стан земель і ґрунтів під охороною держави не перебував: ані КК УСРР 1922 р., ані КК УСРР 1927 р. не містили норм, що передбачали б відповідальність за шкідливе поводження із землею [15, 100].

Аналізуючи правове поле охорони землі від нераціонального використання на початку радянської доби, фахівці доходять висновку про акцентування уваги законодавця на переході права власності на землю від приватних землевласників до держави, тобто загальну економіко-політичну спрямованість тодішнього законодавства і відповідну занедбаність питань екологічного збереження земельних ресурсів України [9, 47]. Це стосується не тільки законодавства взагалі, але й напряду адміністративно-правової політики радянських часів зокрема: так, науковці визнають його значним “кроком назад” порівняно з публічно-правовим регулюванням відносин, пов’язаних із раціональним використанням земель, дореволюційної епохи [16].

Якщо ж після законодавчо-правових аспектів звернутися до історичних реалій, можна впевнено стверджувати наявність інтенсивного експлуатаційного ставлення до земельних ресурсів з боку радянських держави та суспільства. Прискорена індустріалізація, швидкі темпи розвитку промисловості, будівництво й функціонування металургійних, машинобудівних, транспортних та інших підприємств, урбанізаційні процеси – усе це сприяло розгляду природних багатств, в тому числі землі, виключно як сировини та засобу виробництва різної продукції, причому ресурси цієї сировини вважалися невичерпними.

Додаткову негативну роль у поширенні безгосподарського ставлення до землі відіграв і такий нормативний документ, як Постанова ЦВК (Центрального виконавчого комітету) СРСР від 01 лютого 1930 р. “Про заходи щодо укріплення соціалістичної перебудови сільського господарства в умовах загальної колективізації і щодо боротьби з куркульством”, яким було відмінено оренду земель, заборонено використання найманої праці в одноосібних господарствах, а так званих куркулів – заможних селян – позбавлено права користуватися землею [17]. Це призвело до того, що землі в буквальному сенсі залишилися “без господаря”; колективна власність сприймалася суспільною думкою як безплатний товар, як “нічия”, тобто така, що не потребує особистої турботи і стратегічного обережного використання з оглядом на майбутнє. Цьому сприяло також нераціональне ведення сільськогосподарських робіт, спрямованих на виконання “п’ятирічки за три роки”, як це було відображено в популярних радянських лозунгах.

Півстоліття тривалої інтенсифікації природокористування, адміністративно-командної системи господарського планування, реалізація недостатньо дорацьованих проектів щодо корекції водних басейнів річок та осушення боліт, деформація

земель внаслідок відкритого способу розробки родовищ корисних копалин зумовили погіршення екологічного стану території СРСР аж до кризового. Особливо небезпечними у цьому аспекті визнавалися такі території українських земель, як Придніпров'я, Донбас, басейни Азовського та Чорного морів. Наприкінці 60-х рр. минулого століття проблема виснаження природних ресурсів і погіршення стану довкілля досягла такого ступеня гостроти, що державним і партійним органам довелося визнати її актуальність [18, 96]. Згідно зі зразковим тоді формулюванням, запропонованим в одній із дисертаційних праць, “протягом довгого часу в практиці регулювання земельних відносин неправомірним вважалося лише таке використання землі, яке порушує принципи націоналізації землі. Суворе дотримання правових норм, спрямованих на охорону права державної власності на землю, і зараз має велике суспільно-політичне значення. Проте на сучасному етапі комуністичного будівництва на перший план висувається задача організації господарського використання землі” [19, 4].

Нормативно-правовою реакцією радянської влади на такий стан речей виявився Закон СРСР “Про затвердження основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік” від 13 грудня 1968 р. Ст. 11 цього Закону встановлювала раціональне використання земельних ресурсів як обов'язок усіх землекористувачів, а у ст. 13 землекористувачів було зобов'язано вживати заходів щодо охорони земель і підвищення родючості ґрунтів. Серед іншого для нашого дослідження становить інтерес той факт, що цей Закон у ст. 50 “Відповідальність за порушення земельного законодавства” встановлював: особи, котрі винні у скоєнні таких діянь, як безгосподарське використання земель і використання їх з метою отримання нетрудових доходів, несуть кримінальну або адміністративну відповідальність; псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх промисловими та іншими відходами, стоковими водами; невиконання обов'язкових заходів щодо покращання земель та охорони ґрунтів від повітряної, водної ерозії та інших процесів, що погіршують стан ґрунтів [20]. Тобто Закон СРСР “Про затвердження основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік” уперше встановив настання не тільки кримінальної, але й адміністративної відповідальності за порушення приписів цього Закону.

На республіканському рівні нормативне закріплення обов'язку з раціонального використання земель відбулося завдяки прийняттю Земельного кодексу УРСР від 8 липня 1970 р.; до того ж зазначений Кодекс встановлював настання кримінальної або адміністративної відповідальності за порушення цих обов'язків для службових осіб та громадян [21]. Однак ані Закон СРСР “Про затвердження основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік”, ані Земельний кодекс УРСР не встановили конкретних видів адміністративної відповідальності за ці правопорушення.

Заповнити цю прогалину мали норми Кодексу про адміністративні порушення УРСР від 7 грудня 1984 р., гл. 7 якого мала назву “Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури”. Ст. 52–54 Кодексу встановлювали не тільки склади адміністративних правопорушень у сфері раціонального використання земель, але й конкретні види відповідальності, передбачені за їх скоєння: наприклад, згідно зі

ст. 53 КпАП УРСР, використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень тягло накладення штрафу (на громадян – від 3 до 20 мінімальних розмірів заробітної плати, на посадових осіб – від 10 до 25 мінімальних розмірів заробітної плати) [22].

Однак ці спроби законодавців вплинути на ситуацію не викликали позитивних змін. Як і раніше, правова політика радянської держави не надавала пріоритету загальним людським цінностям життя, здоров'я, екологічної безпеки перед економічними потребами. Проблеми екології мали статус “другорядних”, менш важливих, ніж, наприклад, питання розкрадання соціалістичної власності. І навіть адміністративно-правові засоби державного впливу, відображені у вищезазначених нормативно-правових актах, не здобули очікуваного результату: використання земельних ресурсів, як і раніше, мало нераціональний характер, внаслідок чого впродовж 1961–1991 рр. площі еродованих ґрунтів в Україні зросли майже на 30 %, а їхня питома вага у складі орних земель досягла 32 % [23, 43].

Спостережене зміщення акцентів у справі правової охорони землі із санітарно-екологічних аспектів на відносини власності наштовхує на думку, що радянське законодавство було певною мірою регресивним. Маємо на увазі, що в період, який передував радянському, не тільки закріплювалася правова відповідальність за порушення еколого-санітарної рівноваги, але й поширювалося соціальне розуміння важливості збереження природного стану земель, поступового становлювалася суспільна екологічна свідомість. В умовах верховенства радянської ідеології, яка першорядне значення приділяла питанням державної власності, загальнолюдські аспекти якості життя, в тому числі екологічно здорового життя й відповідальності за використання природних ресурсів, відійшли на другий план. Тож, на наше переконання, в соціокультурному аспекті радянський етап має більше спільного з першим, традиційним етапом становлення правового захисту земель, аніж з другим етапом, що безпосередньо йому передував.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Підсумовуючи результати нашого ретроспективного аналізу, зазначимо, що розкрито історико-правову характеристику адміністративно-правового забезпечення охорони українських земель від нераціонального використання та виокремлено його етапи.

З'ясовано, що протягом історії визнавалися суспільно важливими і відповідно підлягали охороні з боку держави різні аспекти користування землею. Виокремлено суспільні умови, необхідні для захисту земельних ресурсів від шкідливого антропогенного впливу, які досягаються за допомогою адміністративно-правових засобів: соціально-політичних (тип державного устрою), соціально-економічних (тип суспільного виробництва), соціокультурних (ідеологічно-ціннісні) та соціально-правових (рівень розвитку правової системи суспільства).

На першому етапі, у часи феодальної держави, розпочалося правове оформлення державного захисту земельних ресурсів, причому цей захист стосується лише власності на землю. На другому етапі під впливом економічних перетворень і змін у системі державного управління зародилася система адміністративно-правового регулювання використання земельних ресурсів щодо захисту їх від шкідливого антропогенного впливу. Радянський етап характеризується розвитком та усталенням адміністративно-правового складника захисту земель від нераціонального використання в частині правотворчості та водночас неефективністю зазначеного захисту в аспекті правозастосування. Подальший науковий аналіз цієї тематики потребує встановлення тенденцій історичної спадкоємності еволюціонування адміністративно-правових засад захисту земель від нераціонального використання в сучасній Україні.

Список використаних джерел:

1. Вівчаренко О. А. Земля України потребує правової охорони / О. В. Вівчаренко // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – 2008. – Вип. 20. – С. 146–150.
2. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Костицький М. В. Ключові підходи до методології пізнання української історико-правової дійсності / М. В. Костицький // Право. – 2015. – № 12. – С. 12–17.
4. Современный философский словарь / под ред. В. Е. Кемерова. – М. : Папиринт, 1995. – 1287 с.
5. Матвійчук В. К. Теоретичні та прикладні проблеми кримінально-правової охорони навколишнього природного середовища : монографія / В. К. Матвійчук. – К. : Національна академія управління, 2011. – 368 с.
6. Шульга А. М. Історія розвитку кримінально-правової охорони земельних ресурсів в Україні / А. А. Шульга // Вісник Кримінологічної асоціації України. – 2014. – № 7. – С. 88–100.
7. Российское законодательство X–XX веков : [в 9 т]. – Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – М. : Юрид. лит., 1985. – 520 с.
8. Недбайло П. О. Норми права : конспект лекцій / Недбайло П. О. – Х. : Вид-во Харк. юрид. ін-ту, 1966. – 48 с.
9. Попова А. О. Історичні аспекти розвитку законодавства щодо правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні / А. О. Попова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. Сер. Юриспруденція. – 2014. – Т. 2. – № 9. – С. 46–49.
10. Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. – К. : Наук. думка, 2005. – Т. 3: Е–Й. – 672 с.

11. Жаворонкова Н. Г. История развития земельного, природоресурсного и экологического права / Н. Г. Жаворонкова, О. А. Зиновьева // Вестник ун-та им. О. Е. Кутафина. – 2016. – № 1. – С. 133–147.

12. Автономов С. В. Развитие российского уголовного законодательства в сфере противодействия экологическим преступлениям: историческая динамика и тенденции / С. В. Автономов, И. А. Соболев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2009. – Т. 43. – С. 27–34.

13. Мельник Л. А. Правовая охрана почв : дисс. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.06 / Л. А. Мельник. – М., 2005. – 198 с.

14. Вівчаренко О. Правова охорона земель на українських теренах: історичні аспекти розвитку [Електронний ресурс] / Вівчаренко О. – Режим доступу : <http://www.pravnuk.info/urukrain/1298-pravova-oxorona-zemel-na-ukrainskix-terenax-istorichni-aspekti-rozvitku.html>

15. Мовчан Р. О. Кримінально-правова охорона земельних ресурсів в Україні в радянський період / Р. О. Мовчан // Правничий часопис Донецького університету. – 2015. – № 1–2. – С. 99–107.

16. Тангиев Б. Б. Научный эколого-криминологический комплекс (НЭКК) по обеспечению экологической безопасности и противодействию экопреступности [Электронный ресурс] : монография / Б. Б. Тангиев. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2010. – 515 с. – Режим доступа : <http://www.iprbookshop.ru/9253.html>

17. О мерах по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в условиях сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством [Электронный ресурс] : Постановление ЦИК СССР от 01.02.1930 г. – Режим доступа : www.vvsu.ru/files/42C4CE97-9DDB-4F87-BAAF-74F798E7516

18. Лукьянцев В. П. Деятельность государства в области охраны окружающей среды в России: использование опыта тысячелетней истории [Электронный ресурс] / В. П. Лукьянцев // Черные дыры в российском законодательстве. – 2003. – № 1. – Режим доступа : <http://www.k-press.ru/bh/2003/1/rlukyantsev/rlukyantsev.asp>

19. Жариков Ю. Г. Правовая охрана почв в СССР : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / Ю. Г. Жариков ; Всесоюзный ин-т юрид. наук. – М., 1963. – 16 с.

20. Об утверждении основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик [Электронный ресурс] : Закон СССР от 13.12.1968 г. № 3401-VII. – Режим доступа : <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15219.htm>

21. Земельный кодекс Української РСР [Електронний ресурс] : Закон від 08.07.1970 р. № 2874а-07. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07/page>

22. Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] : Закон від 07.12.1984 р. № 80731-10. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/ed19841207/page2>

23. Городній М. М. Агрохімія : підручник / М. М. Городній, А. В. Бикін, Л. М. Нагаєвська. – К. : Алефа, 2003. – 786 с.

Шановні автори!

Просимо враховувати такі вимоги до рукописів статей і порядку їх подання до друку.

1. Приймаються роботи, написані українською, російською, англійською мовами, обсягом 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті повинен мати такі елементи:

– на початку статті **англійською мовою**: прізвище ініціали автора, назва статті, адресні дані авторів (назва установи, закладу, відомча належність, адреса організації, місто, країна), розширена англomовна анотація (700–1300 знаків), ключові слова, присто-статейні списки використаних джерел у романському алфавіті (латиницею);

– **прізвище та ініціали автора, науковий ступінь, посада (укр. мовою)**;

– **назва статті (українською мовою)**;

– **УДК**;

– **анотація українською мовою** (3–5 рядків);

– **анотація англійською мовою** (4–5 рядків);

– **основний текст статті**;

– **список використаних джерел**.

3. Основний текст статті складається з таких структурних елементів:

Ключові слова (4–5 слів).

Постановка проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Мета статті.

Виклад основного матеріалу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Список використаних джерел оформлюється відповідно до державних стандартів бібліографії.

Зазначені елементи виділяються в рукописі **напівжирним шрифтом**.

4. Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх сторін – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5.

Посилання на літературу здійснюються безпосередньо в тексті. У квадратних дужках зазначається порядковий номер використаного джерела в порядку згадування, а через кому – конкретна сторінка.

5. До редакції подаються:

– **паперовий варіант статті за підписом автора**;

– **електронний варіант статті**;

– **завірена рецензія доктора або кандидата наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук)**;

– **довідка про автора українською мовою** (прізвище, ім'я, по батькові повністю, організація, посада, адреса, науковий ступінь, вчене звання, контактні телефони, електронна адреса).

Передрук матеріалів дозволяється лише за письмової згоди редакції.

Матеріали, що публікуються, відображають позицію автора, яка може не збігатися з поглядом редакції. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор.

Редакція залишає за собою право наукового та літературного редагування статей без додаткової консультації з автором. Листування з читачами ведеться лише на сторінках журналу.