

Видається з 1998 р. (до 2016 р. як «Вісник АПСВ ФПУ»)

Вісник
*Академії праці, соціальних відносин
і туризму*

Journal
*of Academy of Labour,
Social Relations
and Tourism*

Visnyk
*Akademiyi pratsi,
sotsial'nykh vidnosyn
i turyzmu*

DOI 10.33287/1120203

№3-4 2020

Фахове видання з економічних наук (затверджено наказом МОН України №1222 від 07.10.2016 р.)

Фахове видання з юридичних наук (затверджено наказом МОН України №1604 від 22.12.2016 р.)

Друкується за рішенням Вченої ради Академії праці, соціальних відносин і туризму
(протокол № 6 від 5 березня 2020 р.)

Електронна версія "Вісника АПСВТ", умови публікації, архів номерів:

<https://www.socosvita.kiev.ua/publishing/bulletin>

Внесений у: Index Copernicus, РИНЦ (ліцензійний договір № 206-04/2013 р.), GoogleScholar,
Directory of Research Journals Indexing, ResearchBib

Видавець: Академія праці, соціальних відносин і туризму м. Київ, Кільцева дорога, 3-А, Київ-187

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 21787-1168ПР від 21.12.2015 р.

© Редакційна колегія, 2020

© Автори статей, 2020

© Академія праці, соціальних відносин і туризму, 2020

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Вікторія Буяшенко, д. філос. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму — *голова редколегії журналу*

Економічні науки

Олена Корчинська, д. екон. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму — *редактор тематичного випуску*

Марцін Бакієвіч, PhD з економіки, Варшавський педагогічний університет ім. Януша Корчака (Польща)

Руслан Буряк, д. екон. н., Національний університет біоресурсів і природокористування України

Зоя Васильченко, д. екон. н., Київський національний університет ім. Тараса Шевченка

Аркадіуш Дурасевіч, PhD з економіки, Варшавський педагогічний університет ім. Януша Корчака (Польща)

Василь Залізко, д. екон. н., Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Віра Куценко, д. екон. н., Університет менеджменту освіти НАПН України

Лідія Романова, д. екон. н., Міжрегіональна академія управління персоналом

Ігор Чорнодід, д. екон. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму

Катерина Якуба, д. екон. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму

Юридичні науки

Юрій Оніщик, д. юрид. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму — *редактор тематичного випуску*

Амір Алієв, д. юрид. н., Бакинський державний університет (Азербайджан)

Валерій Глушков, д. юрид. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму

Олена Майданник, д. юрид. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму

Олександр Мотлях, д. юрид. н., Національна академія внутрішніх справ МВС України

Олексій Остапенко, д. юрид. н., Національний університет «Львівська політехніка»

Сергій Петков, д. юрид. н., Донецький юридичний інститут МВС України

Олександр Світличний, д. юрид. н., Національний університет біоресурсів і природокористування України

Євген Соболев, д. юрид. н., Центральноукраїнський державний педагогічний університет ім. Володимира Винниченка

Соціальна робота

Олена Карагодіна, д. мед. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму — *редактор тематичного випуску*

Ренате Вайнола, д. пед. н., Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова

Тетяна Лях, к.пед.н., Київський університет ім. Бориса Грінченка

Мірослав Гревінський, д-р габ., Варшавський педагогічний університет ім. Януша Корчака (Польща)

Сергій Дворяк, д. мед. н., Академія праці, соціальних відносин і туризму

Дар'я Завіршек, PhD з соціальної роботи, Університет Любляни (Словенія)

Анна Метері, PhD з соціальної роботи, Університет Тампере (Фінляндія)

Жанна Петрочко, д. пед. н., Інститут проблем виховання НАПН України

Ганна Слосанська, д. пед. н., Тернопільський національний педагогічний університет імені Володимира Гнатюка

Тетяна Семигіна, . політ. наук, Академія праці, соціальних відносин і туризму — *головний редактор журналу*

EDITORIAL BOARD

Victoriia Buiashenko, Dr. in Philosophy, Academy of Labour, Social Relations and Tourism – *Chair of the Editorial Board*

Economics

Olena Korchynska, Dr. in Economics, Academy of Labour, Social Relations and Tourism – *Editor of the special issue*

Marcin Bąkiewicz, PhD in Economics, Janusz Korczak Warsaw Pedagogical University (Poland)

Ruslan Buryak, Dr. in Economics, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

Zoya Vasilchenko, Dr. in Economics, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Arkadiusz Durasewicz, PhD in Economics, Janusz Korczak Warsaw Pedagogical University (Poland)

Vasyl Zalizko, Dr. in Economics, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Vira Kutsenko, Dr. in Economics, University of Education Management NAPS of Ukraine

Lidya Romanova, Dr. in Economics, Interregional Academy of Personnel Management

Igor Chornodid, Dr. in Economics, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Kateryna Yakuba, Dr. in Economics, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Legal Studies

Yurii Onishchuk, Dr. in Law, Academy of Labour, Social Relations and Tourism – Editor of the special issue
Amir Aliyev, Dr. in Law, Baku State University (Azerbaijan)

Valeriy Glushkov, Dr. in Law, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Olena Maidannyk, Dr. in Law, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Olexandr Motlyah, Dr. in Law, National Academy of Internal Affairs, MIA of Ukraine

Olexiy Ostapenko, Dr. in Law, Lviv Polytechnic National University

Sergiy Pyetkov, Dr. in Law, Donetsk Law Institute of MIA of Ukraine

Olexandr Svitlychniy, Dr. in Law, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

Euvgen Sobol, Dr. in Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University

Social work

Olena Karagodina, Dr. in Medicine, Academy of Labour, Social Relations and Tourism – *Editor of the special issue*

Renate Vaynola, Dr. in Pedagogy, National Pedagogical Dragomanov University

Tetiana Liakh, PhD in Pedagogy, Borys Grinchenko Kyiv University

Miroslaw Grewiński, Dr.hab., Janusz Korczak Warsaw Pedagogical University (Poland)

Sergii Dvoriak, Dr. in Medicine, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Darja Zaviršek, PhD in Social Work, University of Ljubljana (Slovenia)

Anna Metteri, PhD in Social Work, University of Tampere (Finland)

Janna Petrochko, Dr. in Pedagogy, Institute of Education NAPS of Ukraine

Hanna Slozanska, Dr. in Pedagogy, Ternopil Volodymyr Hnatyuk National Pedagogical University

Tetyana Semigina, Dr. in Political Sciences, MSW, Academy of Labour, Social Relations and Tourism – Editor-in-Chief of the Journal

Зміст

СЛОВО ВІД РЕДАКЦІЇ

Юрій Оніщук

Концепти сучасної юридичної науки 7

Сергій Буравльов

Міжнародні стандарти та зарубіжний досвід організації
діяльності судових установ господарської юрисдикції
держав-членів Європейського Союзу 9

Анастасія Корнійченко

Дефінітивна характеристика булінгу як юридичної категорії
адміністративного права 18

Віталій Оксін

Сутність адміністративних процедур вирішення питань
місцевого значення в Україні 26

Олексій Дніпров

Концептуальні засади діяльності виконавчої влади в Україні 35

Ігор Бінько

Публічне управління і публічне адміністрування:
співвідношення понять 41

Зоря Журавльова

Адміністративно-правовий статус служби судової охорони 48

Марія Сіроткіна

Поняття та класифікація кримінально-процесуального
компромісу 54

Ірина Ткаченко

Поняття, зміст та структура правовідносин у сфері
соціального захисту громадян 62

Ксенія Токарева

Теоретико-правовий аналіз етичних засад діяльності медіатора 70

Олексій Чепов

Нормативно-правові засади обмеження повноважень органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних правовідносин у столиці України місті-герої Києві..... 80

Андрій Манжула

Фінансове забезпечення публічної служби та кадрова політика на місцевому рівні в умовах реформування публічного управління у соціально-економічній сфері 86

**Арменуї Телестакова, Ксенія Кудрявцева,
Алтай Сахіб огли Бахшалієв**

Ринок юридичних послуг в Україні 93

Олена Омелян

Поняття та система гарантій прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування 102

Андрій Францевич

Взаємодія державного бюро розслідувань з органами державної влади 108

Владислав Теремецький, Артем Садовенко

Стандартизація і сертифікація косметичної продукції як адміністративно-правові засоби регулювання ринку косметологічних послуг 114

Олег Бернацький

Громадський контроль у сфері забезпечення академічної доброчесності: особливості та механізми здійснення..... 122

Юрій Тарасюк

Принципи забезпечення житлового будівництва в Україні 130

Сергій Коробенко

Правовий статус митних органів: проблеми правового регулювання та правореалізації 140

Слово від редакції

DOI 10.33287/11208

КОНЦЕПТИ СУЧАСНОЇ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ CONCEPTS OF MODERN LEGAL SCIENCE

Юрій Оніщик

Доктор юридичних наук, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму, редактор тематичного випуску "Вісника Академії праці, соціальних відносин і туризму"

Yuriy Onischyk

Doctor in Law, Head of Constitutional, Administrative and Financial Law Department, Academy of Labour, Social Relations and Tourism, Editor of the special issue, Journal of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism



orcid.org/0000-0003-3355-3392



onischyk.yv@socosvita.kiev.ua

Юридична освіта і наука посідає особливе місце в системі вищої освіти і науки в Україні. Незважаючи на перманентні дискусії, пов'язані з реформуванням правничої освіти, спеціальність 081 «Право» залишається найпопулярнішою серед абітурієнтів. Про це свідчить і поточний випуск «Вісника АПСВТ», який присвячений актуальним питанням у сфері юриспруденції.

Міжнародним стандартам та зарубіжному досвіду організації діяльності судових установ господарської юрисдикції держав-членів Європейського Союзу присвячена стаття **Сергія Буравльова**. У публікації визначено розуміння сутності міжнародних стандартів у сфері діяльності судових установ господарської юрисдикції та позитивний зарубіжний досвід їх реалізації окремими країнами-членами Європейського Союзу. Дефінітивна характеристика булінгу як юридичної категорії адміністративного права є предметом статті **Анастасії Корнійченко**. Авторкою наведено авторське розуміння булінгу та його характерні ознаки.

У статті **Віталія Оксія** досліджено сутність та особливості адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні. Аналізу концептуальних засад діяльності виконавчої влади в Україні зосереджено увагу в публікації **Олексія Дніпрова**. Про співвідношення понять публічне управління і публічне адміністрування йдеться у статті **Ігоря Бінько**. З'ясуванню адміністративно-правового статусу служби судової охорони та пропозиціям його вдосконалення присвячена стаття **Зорі Журавльової**. У публікації **Марії Сіроткіної** охарактеризовано сутність та класифікацію кримінально-процесуального компромісу. Про специфіку адміністративних правовідносин у сфері соціального захисту громадян йдеться у статті **Ірини Ткаченко**. У публікації **Ксенії Токаревої** здійснено теоретико-правовий аналіз етичних засад діяльності медіатора.

Нормативно-правові засади обмеження повноважень органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних правовідносин у столиці України місті-герої Києві розглянуто у статті **Олексія Чепова**. Публікація **Андрія Манжули** присвячена особливостям фінансового забезпечення публічної служби та кадровій політиці на місцевому рівні в умовах реформування публічного управління у соціально-економічній сфері. Колективна публікація **Арменуї Телестакової, Ксенії Кудрявцевої та Алтай Сахіб огли Бахшалієва** розкриває тенденції

розвитку ринку юридичних послуг в Україні. У статті **Олени Омелян** проаналізовано систему гарантій прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Стаття **Андрія Францевича** розкриває напрями взаємодії Державного бюро розслідувань з органами державної влади.

Аналізу основних адміністративно-правових засобів (стандартизація, сертифікація косметичної продукції) впливу на ринок косметологічних послуг та розробці пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у досліджуваній сфері йдеться у статті **Владислава Теремецького та Артема Садовенка**. У публікації **Олега Бернацького** зосереджено увагу на дослідженні сутності громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності, аналізі механізмів його реалізації в сучасному суспільстві та обґрунтуванні перспектив подальшого розвитку. Стаття **Юрія Тарасюка** присвячена визначенню поняття, видів та характеристик принципів забезпечення житлового будівництва в Україні. У статті **Сергія Коробенка** розглянуто проблеми правового регулювання та правореалізації правового статусу митних органів України.

Таким чином, поточний номер «Вісника АПСВТ» охоплює актуальні на часі дослідження теоретичного та практичного спрямування задля формування інноваційних ідей у вирішенні наявних проблем у сфері юриспруденції.

DOI 10.33287/11209
УДК 342.565:95 (477)

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДОВИХ УСТАНОВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ДЕРЖАВ- ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

INTERNATIONAL STANDARDS AND FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZATION
JUDICIAL INSTITUTIONS OF ECONOMIC JURISDICTION
BY THE MEMBERS OF THE EUROPEAN UNION

Сергій Буравльов

суддя Північного апеляційного господарського суду

Sergey Buravlyov

Judge of the Northern Commercial Court of Appeal



orcid.org/0000-0002-9222-9579



buravlyov_SI@ukr.net

Анотація

Стаття присвячена огляду ключових міжнародних засад щодо належної діяльності судових установ господарської юрисдикції та з'ясуванню як вони реалізовані у деяких країнах-членах Європейського Союзу, адже проголошений вектор євроінтеграції зобов'язав Україну імплементувати до національного законодавства європейські стандарти, у тому числі й у сфері правосуддя.

З розумінням того, що поняття «міжнародні стандарти» немає єдності доктринального розуміння та трактування, концепт «міжнародні стандарти у сфері діяльності судових установ господарської юрисдикції» визначено як сукупність задекларованих у базових міжнародних документах правил, дотримання яких є провідною світовою практикою. Виявлено, що окремого документа, що визначає такі стандарти не існує. У науковій доктрині прийнято вважати, що їх закріплення здійснено нормами загального спрямування.

Сформовано висновок згідно з яким позитивним для України можна вважати: 1) перейняття організаційних засад щодо наявності окремих категорій справ, які можуть розширити юрисдикцію вітчизняних господарських судів (створення спеціалізованого суду із розгляду комерційних спорів із іноземними суб'єктами); 2) можливості розгляду питання про впровадження прискореної процедури розгляду господарських справ у випадку застосування судом альтернативних варіантів вирішення спорів (поєднання медіативних та процедурних повноважень суддів); 3) вивчення дієвості адміністративно-правових засад публічного адміністрування позасудової діяльності суддів; 4) перейняття адміністративно-правових засад реалізації альтернативних судовому вирішенню

Ключові слова:

адміністративно-правові засади, господарська юрисдикція, зарубіжний досвід, міжнародні стандарти, судові установи.

господарських спорів; 5) можливості запозичення досвіду щодо організації процедур судового розгляду, зокрема його структури яка складається з одного етапу; 6) необхідності спеціалізованої конкретизації статусу судді господарського суду; 7) розширення профілю вимог щодо посади судді господарського суду чотирьох блоковою компетенційною системою.

Abstract

The article examines key international principles on the proper functioning of judicial institutions of economic jurisdiction and clarifies how they are implemented in some EU member states, as the proclaimed vector of European integration has obliged Ukraine to implement European standards in national legislation, including in the field of justice.

Understanding that the concept of «international standards» does not have a unity of doctrinal understanding and interpretation, the concept of "international standards in the field of judicial institutions of economic jurisdiction" is defined as a set of rules declared in basic international documents, compliance with which is a leading world practice. It was found that there is no separate document defining such standards. In scientific doctrine, it is believed that their consolidation is carried out by the norms of the general sphere.

A conclusion was formed according to which the following can be considered positive for Ukraine: 1) adoption of organizational principles regarding the existence of certain categories of cases that may expand the jurisdiction of domestic commercial courts (creation of a specialized court for commercial disputes with foreign entities); 2) the possibility of considering the introduction of an accelerated procedure for consideration of commercial cases in the case of the court's use of alternative dispute resolution (combination of mediation and procedural powers of judges); 3) study of the effectiveness of administrative and legal principles of public administration of extrajudicial activities of judges; 4) study of administrative and legal bases of realization of alternative to judicial settlement of economic disputes; 5) the possibility of learning from the experience of organizing court proceedings, in particular its structure consisting of one stage; 6) the need for specialized specification of the status of a judge of a commercial court; 7) expansion of the profile of requirements for the position of a judge of a commercial court by four block competence systems.

Key words:

administrative and legal principles, economic jurisdiction, foreign experience, international standards, judicial institutions.

Вступ

Реформаційні зміни судової гілки влади мають бути виваженими та такими, що насправді впроваджуватимуть позитивні оптимізації здійснення правосуддя, у тому числі й у сфері господарської юрисдикції. При їх розроблені необхідно враховувати міжнародні та європейські стандарти здійснення такої діяльності, сучасні виклики, що продиктовані суспільними вимогами, а також зарубіжну практику ефективності та працездатності усієї системи правосуддя.

Задля того, щоб виявити, які реформаційні оптимізації будуть актуальними для впровадження в Україні, необхідно здійснити огляд ключових міжнародних засад щодо належної діяльності судових установ господарської юрисдикції, а потім як вони реалізовані у деяких країнах-членах Європейського Союзу, адже проголошений вектор євроінтеграції зобов'язав нашу

країну імплементувати до національного законодавства європейські стандарти, у тому числі й у сфері правосуддя.

Аналіз останніх досліджень

Досліджувана проблематика не є абсолютно новою для вітчизняної юридичної науки. Окремі її аспекти були предметом вивчення науковців різних спеціалізацій галузі юридичних знань та стосувались питань різнобічного спрямування забезпечення ефективної системи правосуддя в Україні. Так, Я. Савицький вивчає особливості адміністративно-правового статусу апеляційних господарських судів в Україні [1], С. Степанова розкриває європейські стандарти права на справедливий суд та їх імплементування у національне законодавство України [2], Т. Шепель та Є. Бойченко висвітлюють сутність європейського спрямування господарського судочинства [3], Г. Боровська та О. Величко здійснюють пошуки напрямів удосконалення системи національного судочинства відповідно до рекомендацій Європейської комісії «За демократію через право» [4], В. Владишевська розкриває особливості термінології та класифікації поняття міжнародних стандартів у сфері правосуддя [5], В. Бабкова аналізує міжнародні стандарти як джерела судового права України [6], Н. Тужеляк досліджує європейський досвід зокрема про спеціалізацію та децентралізацію судової системи у Німеччині [7].

Попри наявність значного масиву наукових досліджень, слід розуміти, що суспільні відносини розвиваються, як і розширюються законодавчі та практико-реалізаційні неточності реалізації державної влади в Україні. Тобто пошук шляхів оптимізації адміністративно-правових засад діяльності господарських судів в Україні є актуальним питанням сьогодення.

Методологія дослідження

Метою статті є виявлення позитивних оптимізацій адміністративно-правових засад діяльності господарських судів в Україні. Задля досягнення вказаної мети необхідно розв'язати два основних завдання - виявити основні міжнародні засади організації та функціональності судових установ господарської юрисдикції та проаналізувати позитивний зарубіжний досвід їх реалізації окремими країнами-членами Європейського Союзу.

Дослідження здійснено на основі аналізу міжнародних, у тому числі європейських, документів [8; 9; 10; 11; 12], а також сучасної вітчизняної доктрини. Методологічною основою дослідження слугувало використання провідних методів здійснення наукових пошуків - загальнонаукових та спеціально-наукових методів, таких як: аналізу й синтезу, дедукції й індукції, формалізації, формально-юридичний, порівняльно-правовий, а також метод правового моделювання.

Результати дослідження

Міжнародні стандарти у сфері діяльності судових установ господарської юрисдикції

Необхідно відзначити, що поняття «міжнародні стандарти» немає єдності доктринального розуміння та трактування.

За переконаннями В. Бринцева під стандартами (у контексті права) розуміють установлені міжнародно-правовими актами певні мінімальні вимоги, дотримуватися яких зобов'язані всі держави у процесі національної законотворчості [13, с. 51]. Важливо наголосити на тому, що обов'язковість дотримання таких вимог безпосередньо залежить від форми їх закріплення, яка може полягати як у міжнародно-правових договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (що згідно зі ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України і має обов'язкову юридичну силу), так і в інших міжнародних документах, що не мають обов'язкової юридичної сили [6, с. 137]. Загалом європейська практика, на основі якої впроваджуються правові стандарти, свідчить про наявність як обов'язкових стандартів, так і стандартів, що мають рекомендаційний характер. Обов'язкові правові стандарти знаходять своє вираження у правових нормах, що зобов'язують до належної поведінки. Саме цей аспект

стандартів багато в чому визначає загальний напрямок розвитку правової системи, оскільки за своєю правовою природою такі норми належать до норм-принципів, а, отже, мають установчий характер. Разом з тим, необов'язкові стандарти, що мають рекомендаційний характер, є породженням міжнародного права XX століття, коли «швидкість» їх розвитку не збігалася з можливостями та бажаннями окремих держав [2, с. 42; 8].

З урахуванням множинності підходів до визначення понять «стандарт», «міжнародні стандарти», «європейські стандарти» В. Владишевська пропонує наступне визначення поняття «міжнародні стандарти у сфері правосуддя»: це загальновизнані, універсальні мінімальні вимоги, які установлені та визнані міжнародною спільнотою (принципи, рекомендації, правила, критерії, рішення, висновки) для ефективного функціонування як держави в цілому, так і судової влади зокрема [5, с. 49].

Окрім того, В. Владишевська відзначає про доцільність звернення уваги на наведену в правовій доктрині трирівневу структуру застосування міжнародно-правових стандартів у національному законодавстві: 1) стандарт має бути зафіксований у нормах міжнародного права, та, відповідно, мати обов'язковий чи рекомендаційний характер; 2) цей стандарт має бути застосований в юрисдикційних нормах; 3) цей стандарт має бути пояснено й визнано в наукових працях міжнародного права [5, с. 47, 48; 14, с. 257].

Таким чином, міжнародні стандарти у сфері діяльності судових установ господарської юрисдикції можна визначити як сукупність задекларованих у базових міжнародних документах правил, дотримання яких є провідною світовою практикою.

Тут слід уточнити, що окремого документа, що визначає такі стандарти не існує. У науковій доктрині прийнято вважати, що їх закріплення здійснено нормами загального спрямування.

В межах власної праці М. Вишневський [15] усі базові документи щодо функціонування судової системи, судоустрою, ухвалені ООН та інституціями Ради Європи, Європейською комісією ефективності правосуддя, Консультативною радою європейських суддів, виокремлює у певні групи [16]:

- міжнародні засади, що встановлюють загальні правила незалежності судової гілки влади - наприклад, Основні принципи незалежності судових органів (Схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року); Рекомендації щодо ефективного впровадження Основних принципів щодо незалежності судових органів (ухвалені резолюцією Економічної та соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року); Європейська хартія про статус суддів (Рада Європи, 1998 р.);

- міжнародні засади, що встановлюють етичні правила та норми поведінки суддів - наприклад, Бангалорські принципи поведінки суддів (схвалені резолюцією 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року); Висновок №3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та безсторонності;

- міжнародні засади, що встановлюють гарантії кар'єрного зростання суддів та вимоги до їх професійної підготовки - наприклад, Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо призначення суддів (ухвалена Венеціанською комісією на її 70 ому пленарному засіданні, Венеція, 16-17 березня 2007 р.); Висновок № 5 (2003) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо права та практики призначення суддів до Європейського суду з прав людини;

- міжнародні засади, що встановлюють організаційні засади діяльності судів - наприклад, Рекомендація № R (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах (ухвалена Комітетом Міністрів 16 вересня 1986 р. на 399 ому засіданні заступників міністрів); Висновок № 2 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо фінансування та управління судами у контексті ефективності судової влади та статті 6 Європейської конвенції з прав людини;

- міжнародні засади, що встановлюють окремі правила та процедури організаційного управління судовою установою - наприклад, Рекомендація № R (95) 11 Комітету Міністрів Ради

Європи державам-членам щодо відбору, обробки, представлення та архівації судових рішень у правових інформаційно-пошукових системах (ухвалена Комітетом Міністрів 11 вересня 1995 р. на 543 ому засіданні заступників міністрів); Рекомендація Рес (2001) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо побудови та перебудови судових систем та правової інформації в економічний спосіб [15, с. 142-146].

Зрозуміло, що наведений перелік є далеко не вичерпним. Тільки документи Ради Європи у сфері судочинства налічуються більше сотні. Узагальнену їхню систематизацію представлено у Доповіді Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) від 03 жовтня 2008 р. CDL-JD (2008) 002 «Європейські стандарти в сфері судочинства - систематичний огляд» [4, с. 147; 9].

Основними із таких, на наш погляд, є: Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи від 17 листопада 2010 року; Основні принципи незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року); Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя від 1 січня 1983 року (Перша світова конференція по незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 р.); Рекомендації щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів (прийняті резолюцією Економічної та соціальної Ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року); Статут суддів в Європі (Європейська асоціація суддів, 1997 рік); Європейська хартія про закон «Про статус суддів»; Регламент Європейської Ради № 44/2001 від 22 грудня 2000 року «Про юрисдикцію і виконання судових рішень у цивільних і комерційних справах»; Резолюція (76) 5 Комітету Міністрів Ради Європи про безоплатну правову допомогу в цивільних, господарських і адміністративних справах, (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 254 засіданні заступників міністрів 18 лютого 1976 року); Рекомендація (95) 5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження по цивільних і господарських справах, (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 528 засіданні заступників міністрів 7 лютого 1995 року); Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності; Висновок № 18 (2015) Консультативної ради європейських суддів від 16 жовтня 2015 року «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії»; Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства.

Як приклад, відповідно до Рекомендації СМ / Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів [10] відзначено, що виконуючи суддівські функції, суддя відіграє основну роль у забезпеченні захисту прав людини та основоположних свобод, бажаючи сприяти незалежності суддів, яка є невід'ємним елементом верховенства права, необхідним для неупередженості суддів та функціонування судової системи. Рекомендація також підкреслює, що незалежність судової влади забезпечує кожній особі право на справедливий суд і тому є не привілеєм суддів, а гарантією поваги до прав людини та основоположних свобод, що дає змогу кожній особі відчувати довіру до судової системи та усвідомити потребу гарантувати суддям право на власну позицію та здійснення повноважень для створення дієвої та справедливої правової системи і заохочувати їх до активної участі у функціонуванні судової системи. Також можна згадати і про Рекомендацію Рес (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, дієвості та ролі суддів, в якій зокрема було задекларовано наміри про активізацію подальшого суттєвого оновлення для посилення дії всіх заходів, необхідних для сприяння незалежності суддів, підвищення ефективності їхньої роботи, зміцнення ролі суддів та судової системи загалом [11]. Тобто незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом. Це основний принцип верховенства права. Судді повинні мати необмежену свободу щодо неупередженого розгляду справ відповідно до законодавства та власного розуміння фактів [2, с. 48-50].

Загалом аналіз вказаного документу свідчить, що основний акцент європейським співтовариством робиться на незалежність суду. Цьому механізму підпорядковані усі інші засади організації роботи судових органів. Він є базовим: механізм незалежної судової інстанції

спроможний забезпечити неупередженість та об'єктивність судочинства. Водночас незалежність судової гілки влади сприяє утвердженню діяльності суду як самостійної інституції [4, с. 147].

Слід також розуміти, що незалежність судової системи, що також передбачає незалежність кожного окремого судді, повинна бути захищена як на законодавчому, так і на практичному рівні [12]. Щодо цього Європейський суд з прав людини роз'яснює вимоги статті 6 Конвенції щодо незалежного суду на прикладах порушень цього права у конкретних судових справах. Так, з-поміж інших, заслуговують на увагу висновки Європейського суду з прав людини у справах «Клейн та інші проти Нідерландів» (Kleyn and Others v. the Netherlands), §§ 190, 192, 193; «Агрокомплекс проти України» (Agrokompleks v. Ukraine), §§ 136, 137; «Бомартен проти Франції» (Beaumartin v. France), § 38; «Срамек проти Австрії» (Sramek v. Austria), § 42; «Совтрансавто-Холдинг проти України» (Sovtransavto Holding v. Ukraine), § 80; «Mosteanu та інші проти Румунії» (Mosteanu and Others v. Romania), § 42; «Кларк проти Сполученого Королівства» (Clarke v. the United Kingdom) (déc.); «Флюкс проти Молдови» (Flux v. Moldova) (№ 2), § 27; «Ленгборгер проти Швеції» (Langborger v. Sweden), § 32; «Бочан проти України» (Bochan v. Ukraine), § 71; «Парлов-Ткалчік проти Хорватії» (Parlov-Tkalčić v. Croatia), §§ 86, 88 - 95; «Салов проти України» (Salov v. Ukraine), §§ 80, 81; «Сасілор-Лормін проти Франції» (Sacilor-Lormines v. France), § 63 та ін. [17; 18].

Окрім незалежності судової системи є важливими у процесуальній діяльності суддів їх неупередженість, об'єктивність, чесність і невідчужуваність, дотримання етичних норм, рівність, компетентність та старанність [19] та багато інших.

Як бачимо, спеціалізованих міжнародних рекомендацій, резолюцій чи консультаційних актів щодо діяльності саме судових установ господарської юрисдикції майже немає (тільки щодо окремих аспектів процедур оскарження, виконання рішень та безоплатну правову допомогу). Однак зазначене не є дивиною, адже тільки у деяких державах-членах ЄС функціонують спеціалізовані суди, предметна юрисдикція яких поширюється на певні категорії справ, які за національним законодавством вважаються такими, що потребують окремого розгляду, відмінного від загального порядку.

Особливості позитивного зарубіжного досвіду організації та здійснення діяльності судових установ господарської юрисдикції (на прикладі Федеративної Республіки Німеччини)

Не в багатьох європейських держав функціонують спеціалізовані суди з розгляду комерційних справ (економічних або ж господарських). Наприклад, в Австрії діє єдиний на всю країну Торговий суд, що розглядає комерційні спори, у тому числі й справи про банкрутство (до складу суду входять представники ділової спільноти в якості комерційних суддів); у Бельгії створений комерційний трибунал, який діє як суд першої інстанції, розглядаючи суперечки, в основному, з торгових відносин (до складу комерційного трибуналу входить професійний суддя і 2 представники ділових кіл. Комерційні трибунали є ланкою бельгійської судової системи); у Швейцарії для вирішення комерційних суперечок створені торгові суди, що складаються не тільки з юристів, але й з представників ділових кіл, обрані кантональними радами [3]; у Іспанії є Торгові суди (Juzgados de lo Mercantil), які діють з 1 вересня 2004 року та вважаються спеціалізованими судами (складають частину системи цивільної юрисдикції) [20].

Слід додати, що характерним для Європи у вирішенні комерційних спорів є поступова імплементація арбітражних принципів до роботи державних судів. Це зумовлено високим рівнем довіри до державних судів у Європі та відсутністю корупції [3]. Тому вбачається актуальним розглянути досвід Федеративної Республіки Німеччини, адже в цій країні не заведено зараховувати до спеціалізованих арбітражний суд, який є окремим інститутом (DIS) зі своїми офісами в Кельні, Берліні та Мюнхені [21], а загалом справи господарської юрисдикції розглядаються або регіональними судами в цілому, або комерційними палатами, які можуть бути створені відповідними органами місцевої влади при регіональних судах. Перелік видів справ, що підпадають під категорію комерційних, встановлений статтею 95 Закону «Про судоустрій» від 12 вересня 1950 року в редакції Закону від 9 травня 1975 року, з подальшими змінами [22].

У цій країні комерційні (арбітражні) суди за організацією та статусом є схожими на модель третейських судів в Україні. Справи у такому суді розглядаються одним професійним суддею та двома народними засідателями, які обираються на конкурсній основі від 3 до 5 років для виконання функції народного засідателя й у переважній більшості представляють приватний сектор, бізнес і підприємництво. Право подавати позов до комерційного суду мають юридичні особи, фізичні особи-підприємці. Проте це право є альтернативним. Позов з аналогічним

предметом та суб'єктом складом може бути поданий до суду загальної юрисдикції, а саме до місцевого суду, якщо ціна позову не перевищує 5 тис. євро, та відповідно до регіонального суду, якщо ціна позову перевищує зазначену суму. Розгляд комерційних (господарських) справ належить до компетенції суддів комерційної палати суду загальної юрисдикції, справа розглядається колегією у складі трьох осіб, й існує правило, за яким у регіональних і вищих регіональних судах загальної юрисдикції представництво сторін здійснюється виключно адвокатами відповідно до п. 1 параграфу 78 Цивільного процесуального кодексу [1, с. 151; 7].

У кожному німецькому суді діє президія, яка вирішує найбільш важливі питання діяльності суду. Згідно з положеннями статті 21 (а) Закону «Про судоустрій» президія суду складається з його голови або судді, що виконує його обов'язки, а також з суддів, обирає в кількості, яка залежить від штатного розкладу суддів в цьому суді. Так, у разі, коли штат суддів налічує 80 осіб, до складу президії обираються десять суддів; при штаті 40 суддів - президія складає вісім суддів; при штаті 20 суддів - президія складається з шести суддів; при штаті 8 суддів - в президію обираються чотири судді [22].

Кандидатури на посаду торгових суддів пропонуються Торговою палатою та призначаються Міністерством юстиції відповідної землі, при цьому Міністерство не може відмовити у призначенні чи призначити інших осіб, ніж запропоновані. Торговим суддею може бути особа, зареєстрована комерсантом, член ради директорів або директор юридичної особи. Обов'язковою умовою є наявність спеціальних знань і досвіду в певній галузі комерції. Торгові судді призначаються на 5-річний строк, мають при розгляді справи права судді та голосують при ухваленні рішення [1, с. 151; 3].

Слід відзначити, що загалом суддя в Німеччині відіграє досить активну роль у вирішенні спору. Він наділений повноваженнями опитування свідків, дослідження доказів, має звертати увагу сторін та їхні слабкі та сильні аргументи на підтвердження чи заперечення по суті позовних вимог. Суддя також має право посилається на потенційно можливе вирішення спору, пропонуючи сторонам дійти згоди в порядку медіації до початку судового розгляду чи мирової угоди (Vergleich) упродовж усього періоду розгляду справи. За загальним правилом, безпосередній судовий розгляд триває одне судове засідання, яке є основним (Haupttermin). Першочергове завдання судді в Німеччині - це стати асистентом у пошуку компромісу між сторонами. За його словами, 1/3 справ завершуються мировою угодою (Vergleich), що є рішенням і складається із трьох частин, зокрема згода щодо сплати коштів (поділу зобов'язань), поділу судових витрат та виконання угоди. Судова система Німеччини заохочує до вирішення спорів шляхом укладення мирових угод, зокрема Цивільний процесуальний кодекс передбачає повернення 2/3 від суми судового збору в разі вирішення справи шляхом укладення мирової угоди [1, с. 151-152; 7].

Судді у судах Німеччини мають чотирьох блокову компетенційну систему: 1) предметна і фахова компетенція; 2) особиста компетенція; 3) соціальна компетенція; 4) керівна і управлінська компетенція. Вони описані у профілі вимог визначаючи ідеально-типові кваліфікації [23, с. 475].

Окрім того, для альтернативного вирішення цивільно-правових і комерційних суперечок в Німеччині створені і функціонують різні посередницькі організації, які нерідко спеціалізуються на розгляді певних видів конфліктів. Так, наприклад, в країні існують організації, призначені для вирішення суперечок в області, що стосується недоліків якості або ремонту домашньої техніки, автомобілів і інших засобів транспорту, для вирішення суперечок у сфері надання медичних послуг, виконання будівельних і ремонтних робіт і так далі [22].

Висновки

З розумінням того, що поняття «міжнародні стандарти» немає єдності доктринального розуміння та трактування, концепт «міжнародні стандарти у сфері діяльності судових установ господарської юрисдикції» - це сукупність задекларованих у базових міжнародних документах правил, дотримання яких є провідною світовою практикою. Окремого документа, що визначає такі стандарти не існує. У науковій доктрині прийнято вважати, що їх закріплення здійснено нормами загального спрямування.

Отже, позитивним для України можна вважати: 1) перейняття організаційних засад щодо наявності окремих категорій справ, які можуть розширити юрисдикцію вітчизняних

господарських судів (створення спеціалізованого суду із розгляду комерційних спорів із іноземними суб'єктами); 2) можливості розгляду питання про впровадження прискореної процедури розгляду господарських справ у випадку застосування судом альтернативних варіантів вирішення спорів (поєднання медіативних та процедурних повноважень суддів); 3) вивчення дієвості адміністративно-правових засад публічного адміністрування позасудової діяльності суддів; 4) перейняття адміністративно-правових засад реалізації альтернативних судовому вирішенню господарських спорів; 5) можливості запозичення досвіду щодо організації процедур судового розгляду, зокрема його структури яка складається з одного етапу; 6) необхідності спеціалізованої конкретизації статусу судді господарського суду; 7) розширення профілю вимог щодо посади судді господарського суду чотирьох блоковою компетенційною системою.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Савицький Я.Ф. Адміністративно-правовий статус апеляційних господарських судів в Україні:: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 224 с.
2. Степанова С. В. Європейські стандарти права на справедливий суд та їх імплементація у національне законодавство України: конституційно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2018. 216с.
3. Шепель Т., Бойченко Є. Європейське спрямування господарського судочинства. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/gospodarske-pravo/evropeyske-spryamuvannya-gospodarskogo-sudochinstva.html> (дата звернення 10.01.2020).
4. Боровська Г. С., Величко О. В. Удосконалення системи національного судочинства відповідно до рекомендацій Європейської комісії «За демократію через право». Ефективність державного управління. 2016. Вип. 4. С. 146-155.
5. Владишевська В. Поняття міжнародних стандартів у сфері правосуддя: особливості термінології та класифікації. Юридичний вісник. 2016. № 3. С. 47-50.
6. Бабкова В.С. Міжнародні стандарти як джерела судового права України. Право України. 2015. № 7 С. 136-143.
7. Тужеляк Н. Європейський досвід: Про спеціалізацію та децентралізацію судової системи у Німеччині. Юридична газета. 2015. № 22-23 (468-469). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/evropeyskiy-dosvid.html> (дата звернення 12.01.2020).
8. Рішення «Білуха проти України» від 09.11.2006 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_272 (дата звернення 08.01.2020).
9. European Standards on the Independence of the Judiciary. A Systematic Overview. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD\(2008\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)002-e) (дата звернення 10.01.2020).
10. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки: Міжнародний документ від 17.11.2010 № (2010) 12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text (дата звернення 10.01.2020).
11. Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів»: Міжнародний документ від 13.10.1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_323#Text (дата звернення 10.01.2020).
12. Справа «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11) від 09.01.2013 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text (дата звернення 09.01.2020).
13. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади: моногр. Х., 2010. 464 с.
14. Битяк Ю.П. Правова доктрина України: у 5-т. Т. 2: Публічно-правова доктрина України. Х.: Право, 2013. 864 с.
15. Вишневський М.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 219 с.
16. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ, 2015. 708 с.

17. Посібник зі статті 6 «Право на справедливий суд» (цивільна частина). Рада Європи, Європейський Суд з прав людини. 2013. С. 29-32. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_UKR.pdf (дата звернення 08.01.2020).
18. Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні: щорічна доповідь за 2017 рік. Вища рада правосуддя. Київ, 2018. 227с.
19. Кузьмук В. Міжнародні принципи та стандарти правосуддя. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/mizhnarodni-principi-ta-standarti-pravosuddya.html> (дата звернення 09.01.2020).
20. Specialised courts - Spain. URL: https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-es-en.do?member=1 (дата звернення 11.01.2020).
21. Судова система Німеччини: структура, особливості, відмінності. URL: <https://migrant.biz.ua/nimechina/zhittya-de/sudova-systema.html> (дата звернення 11.01.2020).
22. Захватаєв В. Судова і арбітражна система Німеччини. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/analytics/57429_sudova--arbtrazhna-sistema-nimechchini (дата звернення 11.01.2020).
23. Сопільник Р. Л. Вимоги до суддів у законодавстві про судовий устрій та статус суддів у Німеччині. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2013. Вип. 1. С. 474-485.

DOI 10.33287/11210

УДК 342.9

ДЕФІНІТИВНА ХАРАКТЕРИСТИКА БУЛІНГУ ЯК ЮРИДИЧНОЇ КАТЕГОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА DEFINITIVE CHARACTERISTICS OF THE CONCEPT OF «BULLYING» AS A LEGAL CATEGORY OF ADMINISTRATIVE LAW

Анастасія Корнійченко

аспірантка, асистентка кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира
Винниченка

Anastasia Korniichenko

postgraduate, assistant of the Department of State Legal Disciplines and Administrative Law of the
Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University



orcid.org/0000-0002-7826-4386



nastia.richy13@gmail.com

Анотація

У статті визначено дефінітивну характеристику булінгу як юридичної категорії адміністративного права шляхом дослідження поглядів на вказане поняття та виокремлення притаманних йому ознак. Здійснено відмежування булінгу як адміністративного правопорушення від злочинних насильницьких діянь, вчинення яких передбачає притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності. Розглянуто наукові підходи до категорії «булінг». Визначено, що булінг можна розглядати як соціальну, правову, психологічну та педагогічну проблему. Запропоновано під булінгом розуміти соціально-негативне явище, яке проявляється у вчиненні систематичних, навмисних, образливих діянь, що зовнішньо виражаються у дії або бездіяльності, одним учасником освітнього процесу (групою таких осіб) - булером (кривдником), стосовно іншого (групи таких осіб) - потерпілої сторони (жертви), носять негативний характер та здійснюються з метою фізичного, психологічного, морального й економічного тиску та характеризуються нерівністю сторін.

Вказано, що булінг характеризується низкою ознак, які доцільно поділяти на загальні (обов'язкові) та додаткові (факультативні). Визначено, що до першої групи доцільно відносити: соціально-негативний характер; систематичність; умисел, навмисність; образлива поведінка; негативний характер міжособистісних стосунків між учасниками; може проявлятися як у вчиненні активній дії, так і в утриманні від них; наявність сторін; односторонність; нерівність учасників; психологічний та/або фізичний тиск. До другої - наявність спостерігачів; жорстокість; дискримінація (гендерна, расова, культурна, етнічна тощо); приниження; агресія та інші ознаки.

Ключові слова:

булінг, запобігання булінгу, ознаки, адміністративно-правовий механізм, адміністративна відповідальність, законодавча регламентація.

Abstract

The article defines the definitive characteristics of bullying as a legal category of administrative law by studying the views on this concept and highlighting its inherent features. The distinction between bullying as an administrative offense from criminal acts of violence, the commission of which involves bringing the perpetrators to justice. Scientific approaches to the category of "bullying" are considered. It is determined that bullying can be considered as a social, legal, psychological and pedagogical problem. It is proposed to understand bullying as a socially negative phenomenon that manifests itself in the commission of systematic, intentional, offensive acts, externally expressed in action or inaction, by one participant in the educational process (group of such persons) - bully (offender), in relation to another (group of such persons) - the injured party (victim), are negative in nature and are carried out for the purpose of physical, psychological, moral and economic pressure and are characterized by inequality of the parties.

It is stated that bullying is characterized by a number of features, which should be divided into general (mandatory) and additional (optional). It is determined that the attitude to the first group is expedient: socially negative character; regularity; intent; offensive behavior; the negative nature of interpersonal relationships between participants; it can be manifested both in taking active actions and in refraining from them; presence of parties; one-sidedness; inequality of participants; psychological and / or physical pressure. To the second - the presence of observers; cruelty; discrimination (gender, racial, cultural, ethnic, etc.); humiliation; aggression and other features.

Key words:

bullying, bullying prevention, features, administrative-legal mechanism, administrative responsibility, legislative regulation.

Вступ

Проблема булінгу належить до «завжди актуальних тем», яка не має ні часових, ні просторових обмежень. Дійсно, у всьому світі важко знайти осіб, які хоча б раз в житті не ставали учасниками булінгу. Статистичні дані лише підтверджують цю тезу. Так, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) наводить невтішну статистику, зазначаючи, що близько 67% дітей стикаються з проблемами булінгу, серед яких 24% були його жертвами (в свою чергу, половина із них нікому не повідомляли про випадки вчинення стосовно них булінгу) [1]. Говорячи про булінг як, в першу чергу, соціально-негативне явище, варто вказати на його актуальності серед педагогічної та психологічної наукової літератури. Беручи до уваги сферу права та правового регулювання, то тут, до недавнього часу, велися дискусії щодо необхідності введення даного явища у правову дійсність. Однак, наразі у правовому полі актуальність проблематики булінгу обумовлена законодавчою регламентацією цього явища як негативного та суспільно шкідливого, за вчинення якого передбачається можливість притягнення до юридичної відповідальності.

Аналіз останніх досліджень

Проблематикою визначення булінгу займалися науковці різних сфер суспільного життя. Так, серед фахівців, які досліджували булінг з педагогічної та психологічної точки зору можна виділити таких як А. Барліт, О. Костюк, О. Кравчук, Л. Лушпай, Н. Макаренко, І. Сидорук, С. Стельмах та інших. Дослідженнями булінгу як безпосередньо правової категорії займалися

Л. Гаращенко, О. Іваній, С. Кравцова, Н. Лесько, Б. Логвиненко, О. Мельничук, А. Шапкіна та інші.

Цікавим видається факт, що основні наукові дослідження булінгу припадають на період до законодавчого закріплення легітимного поняття булінгу та адміністративної відповідальності за його вчинення. Так, відповідно до положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)» від 18.12.2018 № 2657-VIII, булінг (цькування) - це діяння (дії або бездіяльність) учасників освітнього процесу, які полягають у психологічному, фізичному, економічному, сексуальному насильстві, у тому числі із застосуванням засобів електронних комунікацій, що вчиняються стосовно малолітньої чи неповнолітньої особи та (або) такою особою стосовно інших учасників освітнього процесу, внаслідок чого могла бути чи була заподіяна шкода психічному або фізичному здоров'ю потерпілого [2].

При цьому, з моменту прийняття даного Закону та по сьогоднішній день у наукових колах не існує комплексних правових досліджень, присвячених проблематиці булінгу. А. Барліт у своєму науковому дослідженні, присвяченому формам і методам подолання (мінімізації) соціально-педагогічної та психологічної проблеми булінгу в освітньому середовищі аналізує дефінітивну складову категорії «булінг» [3]. А. Король, при визначенні причин та наслідків явища булінгу, також звертає увагу на поняття булінгу [4]. Низка науковців розглядає булінг як прояв насильства, за яке винну особу має бути притягнуто до кримінальної відповідальності. Таких поглядів, зокрема, придержуються І. Лубенець у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Насильство серед учнів загальноосвітніх навчальних закладів: кримінологічна характеристика та заходи запобігання» [5] та А. Джуська й В. Джуський, розглядаючи булінг як явище, яке спрямоване на порушення права дитини на повагу до її гідності [6].

Тобто, на сьогоднішній день не існує комплексного бачення категорії булінгу, як підстави притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, у зв'язку з чим, вважаємо за доцільне здійснити ґрунтовний аналіз даної категорії.

Методологія дослідження

Мета статті - на основі сучасних загально-теоретичних наукових розробок визначити дефінітивну характеристику булінгу як юридичної категорії адміністративного права шляхом дослідження поглядів на вказане поняття та виокремлення притаманних йому ознак. Наукове дослідження проводилося за допомогою використання загальнонаукових, спеціально-наукових і спеціально-юридичних методів. Зокрема, булінг, завдяки методу аналізу, можна розглядати як соціальну, як правову, як психологічну або ж педагогічну проблему. Метод аналізу показав, що булінг як ціле передбачає його «розкладання» на такі частини як ознаки, кожна з яких із індивідуального, притаманного лише цій частині, боку розкриває та деталізує загальну категорію булінгу. За допомогою виокремлених ознак булінгу, з використанням методу синтезу, можна визначити дефініцію вказаного поняття. Системний метод використовувався при дослідженні явища булінгу як комплексної системи, що складається з низки взаємозалежних та взаємопов'язаних елементів. Застосування історичного методу дозволило визначити ґенезу булінгу як явища, процесу та діяльності, причини розвитку й поширення не лише на території України, а й у світі загалом. Формально-юридичний метод дозволив сформулювати авторське бачення правової категорії «булінг».

Результати дослідження

Наукові підходи до категорії «булінг»

Термін «булінг» англомовного походження. Зокрема, він походить від англійського дієслова «to bull», що фактично перекладається - «переслідувати, знущатися». Трансферуючи зазначений термін в українську термінологічну площину, його визначають як «процес», що передбачає здійснення дій, пов'язаних з переслідуванням, знущанням, залякуванням тощо. Синонімом англомовного поняття «булінг» є українська категорія «цькування», безпосередньо

через яку і розкривається зміст булінгу. У той же час, Словник української мови наголошує, що «цькувати - переслідувати кого-небудь різними нападами, наклепами і т. ін., знущатися з когось» [7, с. 259].

З приводу генези категорії «булінг» необхідно зазначити, що явище булінгу не є чимось новим для суспільства. Так, ще в 1910 році у Відні за ініціативою Зигмунда Фрейда, Альфреда Адлера та Вільгельма Штекеля відбувся перший конгрес на тему «Про суїцид, зокрема, про суїцид серед тих, хто навчається в середній школі». Головна сутність даного конгресу полягала у тому, що не можна звинувачувати школу за те, що в ній стільки насилля і за те, що діти чинять самогубство. Згідно позиції Зигмунда Фрейда, вина школи полягає в тому, що вона нічого не робить, аби хоч якось протистояти цій тенденції [8]. Аналізуючи вказане можна вести мову про те, що школа (в даному контексті) та заклади освіти (загалом) мають здійснювати правоосвітню та іншу діяльність з метою запобігання булінгу (як першопричини) та суїциду (як результату).

Автором першої публікації про шкільне цькування вважається К. Дьюкс, яка була апробована у 1905 році, тобто за п'ять років до вищезгаданого конгресу. Однак, більш ґрунтовні праці належать скандинавським і британським ученим, серед яких варто назвати наступних: Д. Олвеус, А. Пікас, Е. Роланд, П. Гайнеманн, В. Ортон, Д. Лейн, Е. Міллер, Д. Таттум та Е. Мунте [9]. В свою чергу, традиційно засновником зазначеного напрямку у сфері наукових досліджень вважають Д. Олвеуса, який у 1993 році випустив книгу під назвою «Булінг в школі: Що ми знаємо та що ми можемо зробити» [10]. В зазначеній книзі учений-психолог дав визначення булінгу та виокремив його види. Зокрема, науковець під булінгом розуміє негативне явище в шкільному середовищі, а також умисні дії, які неодноразово повторюються стосовно одного або декількох учнів іншим учнем або їх групою з метою заподіяння шкоди та створення певного (фізичного, емоційного тощо) дискомфорту [11, с. 496]. В свою чергу, автор зазначає, що булінг складається з трьох важливих компонентів: 1) систематичність здійснення (неодноразова повторюваність дій); 2) агресивність (негативні дії); 3) нерівність сторін (дисбаланс сил та можливостей). Інші іноземні науковці підтримують позицію трьохкомпонентності категорії «булінг», виділяючи навмисність нанесення шкоди; багаторазовість; відсутність балансу сил між злочинцем і жертвою [12, с. 219]. Дійсно, наведені складові доцільно вважаються невід'ємними характерними рисами булінгу, адже без них не можна говорити про булінг, як реальне соціально-негативне явище.

Щодо вітчизняних вчених та їх трактувань булінгу, то варто звернути увагу на наступні тлумачення. Зокрема, А. Король під булінгом розуміє повторювані, свідомі, навмисні та обдумані дії з наміром нашкодити, викликати страх шляхом погрози, агресією в подальшому [4, с. 17]. А. Барліт визначає булінг як утиск, дискримінацію, цькування, що означають тривалий процес свідомого жорстокого ставлення (фізичного, психологічного тощо) з боку дитини або групи дітей по відношенню до іншої дитини або інших дітей [3, с. 44]. Отже, означені науковці характеризують поняття булінгу крізь призму таких понять як жорстокість, навмисність, утиск, дискримінація, приниження, психологічний вплив, фізична шкода. Звичайно, кожна із наведених рис тим або іншим чином притаманна булінгу, однак, сама сутність булінгу не розкривається крізь них. Вони виступають лише додатковими, тобто такими, що доповнюють основні ознаки булінгу.

І. Лубенець під булінгом у загальноосвітніх навчальних закладах розуміє умисні, прямі або опосередковані, переважно систематичні протиправні дії з боку учня (учнів) навчальних закладів, що спрямовані проти іншого учня (учнів) всупереч його (їх) волі, які виражаються у формі фізичного впливу (зокрема заподіяння тілесних ушкоджень, побої, мордування тощо) чи погрози застосування такого впливу або психічного впливу (погрози побиттям, відібрання речей, грошей, поширення ганебних відомостей тощо), обмежують її (їх) свободу волевиявлення або дій, наслідком яких є порушення прав на безпечне навчання, повагу, честь, гідність, майно, здоров'я або життя та спричинення фізичної, майнової, моральної, психічної шкоди учневі (учням) [5, с. 230-231]. Не дивлячись на те, що вказане визначення досить повно та структуровано розкриває категорію «булінг», необхідно звернути увагу на той факт, що булінг розглядається з точки зору кримінального права та криміналістики.

У даному контексті також доцільно висвітлити погляди А. Джуської та В. Джуського, які визначають, що подібним до катування поняттям є булінг та здійснюють порівняння цих понять.

Зокрема, на їх думку, взаємозв'язок катування та булінгу проявляється в наступному: 1) дії при булінгу дуже схожі, а іноді можуть бути й ідентичними до тих дій, які вчиняються при катуванні. До таких, зокрема, належать: завдання ударів по тілу, що спричиняє фізичний біль, застосування або погроза застосування поліетиленового пакета для позбавлення можливості дихати, різні посягання на статеву недоторканість особи, придушування, обливання холодною водою, нацьковування собак, примушування їсти неїстівні речовини тощо; 2) у кожному із випадків обов'язково настають наслідки у формі сильного фізичного болю та/або жорстокого морального страждання; 3) в обох випадках ми маємо суб'єктів-агресорів, які з метою досягнення своєї мети вчиняють щодо іншої особи дії у формі вербального, фізичного чи емоційного знущання; 4) і булер, і суб'єкт катування усвідомлюють, що їхні дії не відповідають загальноприйнятим у суспільстві (колективі) правилам поведінки, є навмисними, цілеспрямованими та суспільно небезпечними [6, с. 30; 13].

З огляду на зазначене можна зробити висновок, що автори також розглядають булінг у контексті кримінального права, певним чином прирівнюючи його до катування. Не можна не погодитись з наведеними обґрунтуваннями щодо подібності означених понять, однак у сучасній адміністративній доктрині сформоване відмінне бачення булінгу. Проте, окремі науковці схилиються до віднесення даного діяння під дію кримінально-правових норм.

Даному феномену можна знайти досить логічне обґрунтування. По-перше, необхідно підкреслити, що паралель між булінгом та кримінальним правом роблять саме науковці-правники, адже наукова спільнота в галузях, пов'язаних із психологією та педагогікою робить акцент саме на структурі відносин, які виникають під час булінгу, їх передумовах та причинно-наслідкових зв'язках, на учасниках булінгу та наслідках його вчинення для кожної із груп, які тим або іншим чином були пов'язані із процесом булінгу. По-друге, така тенденція віднесення булінгу до злочинних, тобто соціально небезпечних діянь, носить часовий характер, адже більшість наукових розробок, в яких робиться акцент на віднесенні булінгу до злочинних діянь оприлюднені до 2018 року, в якому безпосередньо відбулось нормативно-правове закріплення у національному законодавстві явища булінгу та юридичної відповідальності за його вчинення. По-третє, тлумачення булінгу як певного насилля впливає з кримінологічного трактування цього явища, що також вказує на часовий (так званий «дозаконодавчорегламентований») характер означених напрацювань. Не дивлячись на те, що на питаннях нормативно-правової регламентації вказаних аспектів ми детально зупинимось далі, у даному контексті доцільно підкреслити, що на сучасному етапі категорія «булінг» розкривається крізь призму цькування, аніж злочинного насилля. З вказаного випливає, що, на відмінну від насилля та катування, булінг носить не соціально небезпечний, а соціально-негативний характер. Відповідно, за його вчинення особу може бути притягнуто не до найвищого виду юридичної відповідальності - кримінальної, а до адміністративної. Однак, означені аспекти потребують більш ґрунтового аналізу та можуть стати предметом окремого наукового дослідження.

Особливості законодавчого регулювання булінгу

У 2018 році відбулося законодавче закріплення булінгу, у зв'язку з чим усі подальші наукові розробки лише дублювали легітимне трактування вказаного явища, не вносячи авторських пропозицій чи хоча б аналізу цього поняття. З метою логіки викладу матеріалу вбачаємо за доцільне також звернутись до нормативно-правового регулювання булінгу, а саме - його дефінітивної складової.

Так, на рівні законодавства термін «булінг» вперше вживається у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)» від 18.12.2018 № 2657-VIII. Згідно даного нормативно-правового акта, булінг (цькування) - це діяння (дії або бездіяльність) учасників освітнього процесу, які полягають у психологічному, фізичному, економічному, сексуальному насильстві, у тому числі із застосуванням засобів електронних комунікацій, що вчиняються стосовно малолітньої чи неповнолітньої особи та (або) такою особою стосовно інших учасників освітнього процесу, внаслідок чого могла бути чи була заподіяна шкода психічному або фізичному здоров'ю потерпілого [2].

Зупинимось на наведеному трактуванні детальніше. Зокрема, аналізуючи легітимне поняття булінгу, відразу простежується його відмінність від традиційно прийнятої у наукових колах системі суб'єктів булінгу. Так, якщо науковці під час розкриття терміну «булінг»

схиляються до позиції, що булінг здійснюється безпосередньо учнями або студентами, то законодавець розширює коло суб'єктів, визначаючи, що його можуть здійснювати не лише учні (школярі, студенти), а всі учасники освітнього процесу.

В свою чергу, для того, щоб чітко визначити, хто підпадає під категорію «учасники освітнього процесу», необхідно звернутись до Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, в якому регламентовано, що учасниками освітнього процесу є: здобувачі освіти; педагогічні, науково-педагогічні та наукові працівники; батьки здобувачів освіти; фізичні особи, які провадять освітню діяльність; інші особи, передбачені спеціальними законами та залучені до освітнього процесу у порядку, що встановлюється закладом освіти [14]. Таким чином, з урахування дедуктивного підходу, можна стверджувати, що адміністративну відповідальність за вчинення булінгу можуть нести не лише учні та студенти (здобувачі освіти), а й учителі, викладачі та інші особи, які здійснюють освітню діяльність або певним чином залучені до освітнього процесу. Такий підхід законодавця є досить слушним, адже дозволяє належним чином врегулювати суспільні відносини одночасно між усіма учасниками освітнього середовища.

Ще однією особливістю законодавчого визначення булінгу є словосполучення «...внаслідок чого могла бути заподіяна шкода психічному або фізичному здоров'ю потерпілого». Така конструкція вказує, що при встановленні складу правопорушення та подальшому притягненні винної особи (булера) до адміністративної відповідальності не враховується причинно-наслідковий зв'язок між дією, що визначена як булінг, та шкодою, яка фактично була заподіяна такою дією. Має місце лише факт булінгу, тобто діянь, спрямованих на заподіяння шкоди психічному або фізичному здоров'ю потерпілого, незалежно від настання такої шкоди.

До всього вищевказаного необхідно додати, що булінг, хоча й виникає між двома учасниками освітнього процесу, проте, охоплює значно ширше коло суб'єктів. Зокрема, його учасниками, окрім особи (або групи осіб, які булять) та жертви (жертв) булінгу, виокремлюють також спостерігачів. До даної категорії осіб відносяться свідки булінгу, які своїми діями не сприяють та не перешкоджають його вчиненню. Необхідно підкреслити, що вони (спостерігачі), на відміну від кривдників, не нестимуть юридичну відповідальність за булінг, адже вони фактично не мають ніякого відношення до його вчинення. Крім того, як показує практика, зазначена категорія осіб з точки зору психології тяжіє до жертв булінгу. Не поглиблюючись у питання психічних наслідків булінгу для кожного з його учасників, визначимо, що булінг є соціально-негативним явищем у всіх його аспектах і проявах, адже впливає та шкодить всім, без виключення, учасникам освітнього процесу.

З огляду на запропоновану дефініцію булінгу, а також вищенаведені позиції, можна виокремити такі ознаки булінгу:

1) має соціально-негативний характер. Так, за своєю сутністю булінг є негативним явищем й фактичною небажаною діяльністю, тобто такою, що не викликає схвалення й заслуговує на осуд з боку соціуму (суспільства загалом та певного колективу в межах освітнього середовища зокрема). Він є проявом деструктивної поведінки особи (осіб), яка(і) його вчиняє(ють). При цьому, на відміну від діянь, за які законодавством передбачено кримінальну відповідальність, булінг не характеризується небезпечністю, адже не спричиняє істотну шкоду суспільним відносинам. З огляду на зазначене стає очевидним, що булінг є менш небезпечним, наприклад, у порівнянні з побоями, мордуванням й катуванням, що визначені нормами кримінального права, однак, також вважається явищем негативного характеру;

2) систематичність. Так, обов'язковою ознакою булінгу виступає систематичність вчинення діянь, тобто означене соціально-негативне явище має характеризуватися повторністю та регулярністю дій. Як показує аналіз судових справ, у разі вчинення діяння насильного характеру протягом двох разів, його не можна кваліфікувати як адміністративне правопорушення - булінг. В той же час, не підлягають під дану кваліфікацію також діяння, які були вчинені більш, ніж два рази, однак, протягом значного проміжку часу (зокрема, протягом навчального року). З цього випливає, що систематичність є вирішальною ознакою булінгу. До того ж варто зазначити, що саме вона виступає головною відмінністю булінгу від сварки. Дійсно, наведені вище діяння були визначені судами як сварка, яка не носить систематичний характер та виключає наявність булінгу. При цьому, принциповим видається те, що така систематичність має бути притаманна для булінгу між конкретними суб'єктами, тобто сторони мають бути незмінними. Перш за все необхідно розуміти, що мова йде безпосередньо про булера та жертву й не стосується

спостерігачів. При такій постановці питання можна зазначити, що учасники булінгу поділяються на дві групи: обов'язкові та факультативні. До обов'язкових учасників булінгу варто віднести булера (кривдника) та жертву (потерпілу особу), а до факультативних - спостерігачів;

3) умисел, навмисність. Діяння булера мають бути свідомими та обдуманими (продуманими). Він повинен усвідомлювати характер вчинених ним дій та передбачати можливі їх наслідки. Говорячи про наслідки булінгу треба розуміти, що мова йде як про можливість притягнення такої особи (або інших відповідальних осіб) до адміністративної відповідальності, так і про шкоду психічному або фізичному здоров'ю потерпілого. При цьому, як показують низка наукових досліджень, булінг, в окремих випадках, може виникати та вчинятись спонтанно, тобто без умислу. Звичайно, в даному випадку зазначену ознаку необхідно розкривати крізь призму систематичності, без якої будь-яке діяння не буде вважатись булінгом. За таких обставин можна стверджувати, що діяння, яке, хоча й почалось спонтанно, без умислу, в подальшому набуло ознаки систематичності буде вважати проявом булінгу;

4) образлива поведінка, яка має на меті принизити іншу особу (осіб). Особа, яка вчиняє булінг, в першу чергу, має на меті образити жертву, а тому її дії характеризуються презирством та зневагою до неї. В свою чергу, образливе ставлення може бути у формі фізичних, словесних, письмових та інших дій, зокрема, образливих жестах, висловлюваннях, принизливих рухах, штовханнях, розповсюдженні непристойних чуток тощо. Означений перелік не є вичерпним. При цьому, головною умовою віднесення конкретної дії до ознак булінгу є образа певної особи, яка робиться/висловлюється з метою приниження її честі та гідності;

5) негативний характер міжособистісних стосунків між учасниками. Між учасниками булінгу, а саме - булером та жертвою, завжди будуть відносини негативного характеру, що обумовлено самою сутністю булінгу, яка полягає у зневажливому ставленні до жертви з метою приниження її честі й гідності. Звичайно, за таких обставин про жодні дружні або, хоча б, нейтральні відносини не можна вести й мову, адже одна зі сторін стикається із систематичним умисним образливим цькуванням;

6) може проявлятися як у вчиненні активних дій, так і в утриманні від них (бездіяльність). Означена риса регламентована Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)» від 18.12.2018 № 2657-VIII та визначається типовою ознакою булінгу, а саме - дії або бездіяльність кривдника, наслідком яких є заподіяння психічної та/або фізичної шкоди, приниження, страх, тривога, підпорядкування потерпілого інтересам кривдника, та/або спричинення соціальної ізоляції потерпілого [13];

7) наявність сторін. Вище ми визначили розподіл учасників булінгу на обов'язкові та факультативні. В свою чергу, обов'язковими учасниками є його сторони - булер або ж кривдник та жертва або потерпіла сторона. Саме ці дві категорії і відносяться до досліджуваної ознаки. Так, булер - це особа, яка здійснює діяння образливого характеру відносно жертви. В свою чергу, жертва - це особа, щодо якої вчиняють булінг;

8) є одностороннім. Тобто, одна сторона завжди виступає кривдником, інша - жертвою. У разі зміни ролей між кривдником та жертвою вчинення булінгу фактично виключається, адже невід'ємною його ознакою є односторонній характер цькування, знущання;

9) нерівність учасників. Зміст вказаної ознаки полягає в тому, що кривдник може бути або фізично сильніший або старший за віком, авторитетніший, або кривдниками виступає група осіб відносно однієї особи або ж іншої групи осіб, молодших за віком. Тобто, булер завжди має фізично або психічно перевершувати жертву булінгу;

10) психологічний та/або фізичний тиск. Важливою ознакою виступає те, що булінг здійснюється з метою заподіяння жертві фізичної, моральної, психічної шкоди.

Доцільно вказати, що зазначений перелік ознак не є вичерпним та може варіюватись в залежності від виду булінгу, кількості його учасників тощо. Однак, на нашу думку, вищенаведений перелік можна визначити тими загальними (обов'язковими) ознаками, які розкривають зміст поняття «булінг» та завдяки яким безпосередньо можливо його ідентифікувати.

В свою чергу, додатковими ознаками булінгу можна визначити наступні: 1) наявність спостерігачів; 2) жорстокість; 3) дискримінація (гендерна, расова, культурна, етнічна тощо); 4) приниження; 5) агресія та інші, які деталізують та конкретизують загальні ознаки булінгу.

Висновки

Здійснивши дослідження дефінітивної характеристики булінгу як юридичної категорії адміністративного права можна запропонувати авторське розуміння булінгу, під яким варто розуміти соціально-негативне явище, яке проявляється у вчиненні систематичних, навмисних, образливих діянь, що зовнішньо виражаються у дії або бездіяльності, одним учасником освітнього процесу (групою таких осіб) - булером (кривдником), стосовно іншого (групи таких осіб) - потерпілої сторони (жертви), носять негативний характер та здійснюються з метою фізичного, психологічного, морального й економічного тиску та характеризуються нерівністю сторін.

Булінг характеризується низкою ознак, які доцільно поділяти на загальні (обов'язкові) та додаткові (факультативні). До першої групи доцільно відносити: соціально-негативний характер; систематичність; умисел, навмисність; образлива поведінка; негативний характер міжособистісних стосунків між учасниками; може проявлятися як у вчиненні активній дій, так і в утриманні від них; наявність сторін; односторонність; нерівність учасників; психологічний та/або фізичний тиск. До другої - наявність спостерігачів; жорстокість; дискримінація (гендерна, расова, культурна, етнічна тощо); приниження; агресія та інші ознаки.

Перелік літератури та джерел інформації

1. UNICEF in Ukraine. URL: <https://www.unicef.org/ukraine/> (дата звернення 20.01.2020).
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню): Закон України від 18.12.2018 № 2657-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 5. Ст.33.
3. Барліт А. Форми і методи подолання (мінімізації) соціально-педагогічної та психологічної проблеми булінгу в освітньому середовищі. *Горизонти освіти*. 2012. №2. С. 44-46.
4. Король А. Причини та наслідки явища булінгу. *Відновне правосуддя України*. 2009. №1-2 (13). 190 с.
5. Лубенець І. Насильство серед учнів загальноосвітніх навчальних закладів: кримінологічна характеристика та заходи запобігання: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08; Київ, 2017. 266 с.
6. Джуська А., Джуський В. Булінг - порушення права дитини на повагу до її гідності. *Вчені записки ТНУ імені В. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. Том 30 (69). № 2. С. 26-33.
7. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970-1980. Том 11, 1980. С. 259.
8. Буллінг в Україні: куди звертатися за допомогою. URL: <https://www.ivetta.ua/bullying-v-ukraine-kuda-obrashhatsya-za-pomoshhu/> (дата звернення 20.01.2020).
9. Цькування в школі: вихід є завжди. URL: <https://osvita.ua/school/64220/> (дата звернення 23.01.2020).
10. Olweus D. (1993). *Bullying at school: What we know and what we can do*. Malden, MA: Blackwell Publishing, 140 pp.
11. Olweus D. Bully/victim problems in school: facts and intervention. *European Journal of Psychology of Education*. 1991. Vol. XII. 4. P. 495-510.
12. Bauman S. & Del Rio A. Pre service teachers' responses to bullying scenarios: Comparing physical, verbal, and relational bullying. *Journal of Educational Psychology*. 2006. № 98(1). P. 219-231.
13. Права людини. Булінг як форма насилля. URL: <https://vseosvita.ua/library/prava-ludini-buling-akforma-nasilla-107015.html> (дата звернення 23.01.2020).
14. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39. Ст.380.

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ ESSENCE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR RESOLVING ISSUES OF LOCAL IMPORTANCE IN UKRAINE

Віталій Оксін

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
Громадська організація «Академія адміністративно-правових наук»

Vitalii Oksin

PhD in Law, Senior Research Fellow
Public organization «Academy of Administrative and Legal Sciences»

 orcid.org/0000-0001-6080-7752
 6222410@ukr.net

Анотація

У статті акцентується увага, що за своєю суттю адміністративна процедура вирішення питань місцевого значення в Україні є регламентованою нормами права та внутрішньо-організаційними положеннями процедурою процесуальної діяльності органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади та суб'єктів громадянського суспільства щодо зовнішнього та внутрішньо-управлінського вирішення питань місцевого значення шляхом розв'язання індивідуальних адміністративних справ з метою якісного, функціонально-продуктивного та сталого місцевого розвитку конкретної територіальної одиниці і захисту прав та законних публічних інтересів окремих осіб та суспільства.

Розкрито, що адміністративні процедури вирішення питань місцевого значення в Україні включають в себе функціональні процедури щодо безпосереднього вирішення безспірних індивідуальних адміністративних справ на локальному рівні, процедури комунікації органів місцевого самоврядування із громадою, процедури надання адміністративних послуг, процедури зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, процедури фінансування окремої територіальної одиниці та інші адміністративні процедури, пов'язані із місцевим розвитком.

Визначено особливості адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні: 1) за своєю суттю є процедурою публічної функціональної діяльності різних суб'єктів; 2) реалізуються органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та суб'єктами громадянського суспільства як відокремлено, так і сукупно; 3) регулюються нормами права та внутрішньо-організаційними положеннями; 4) кожна адміністративна процедура має свої окремі стадії, які поєднуються в єдине адміністративне провадження; 5) адміністративні процедури відображають процес розгляду та вирішення безспірних

Ключові слова:

адміністративні процедури, місцева демократія, місцеве самоврядування, нормативно-правові акти, обов'язки, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, повноваження, принципи, публічне адміністрування.

індивідуальних адміністративних справ; 6) процедури завершуються офіційним прийняттям адміністративно-процедурного рішення; 7) метою адміністративної процедури є регламентування повноважень уповноважених суб'єктів для ефективного захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів окремих осіб та суспільства.

Abstract

The article states that in essence the administrative procedure for resolving issues of local importance in Ukraine is regulated by the rules of law and internal organizational procedures of procedural activities of local governments, executive authorities and civil society entities for external and internal management of local issues importance by resolving individual administrative cases for the purpose of high-quality, functionally-productive and sustainable local development of a specific territorial unit and protection of the rights and legitimate public interests of individuals and society.

It is revealed that administrative procedures for resolving issues of local importance in Ukraine include functional procedures for direct resolution of undisputed individual administrative cases at the local level, procedures for communication of local governments with the community, procedures for providing administrative services, procedures for changing the boundaries of administrative units, funding procedures separate territorial unit and other administrative procedures related to local development.

It is proved that the peculiarities of administrative procedures for resolving issues of local importance in Ukraine: 1) in essence is a procedure of public functional activity of various entities; 2) are implemented by local self-government bodies, executive bodies and civil society entities both separately and collectively; 3) is regulated by law and internal organizational provisions; 4) each administrative procedure has its own separate stages, which are combined into a single administrative procedure; 5) administrative procedures reflect the process of consideration and resolution of undisputed individual administrative cases; 6) the procedures end with the official adoption of an administrative-procedural decision; 7) the purpose of the administrative procedure is to regulate the powers of the subjects for the effective protection and restoration of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and society.

Keywords:

administrative procedures, local democracy, local self-government, regulations, responsibilities, public authorities, local governments, powers, principles, public administration.

Вступ

Розбудова української державності за принципами демократії об'єктивно викликала переосмислення місця й ролі місцевого самоврядування в системі громадянського суспільства, пошук найкращого варіанту моделі організації публічної влади, яка б цілком відповідала сучасним світовим і європейським стандартам, була спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини. Вирішення цієї проблеми неможливе без реалізації положень Концепції адміністративної реформи у напрямку нормативної регламентації юридичних гарантій захисту прав і свобод громадян у відносинах з органами публічної влади та передбачає оновлення доктрини адміністративного права, особливо у процесуальній її частині. Необхідність такого оновлення означає формування насамперед теоретично обґрунтованої моделі правового

регулювання адміністративно-процесуальних відносин за участю органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, вимагає комплексного дослідження різноманітних аспектів діяльності цих органів, які реалізуються у формі адміністративних процедур [1, с. 3].

Адміністративні процедури є окремими складовими механізму регулювання, які займають особливу «нішу», оскільки відображають сутність процесуальних дій органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади та суб'єктів громадянського суспільства в сфері місцевого розвитку. Органи виконавчої влади безпосередньо через центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації здійснюють адміністративні процедури вирішення питань місцевого значення через фінансування місцевих територій, контроль та забезпечення надання адміністративних послуг на місцевому рівні, реалізацію різних державних політик на місцевому рівні загалом.

На сьогодні чинне законодавство в частині регулювання адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування має багато недоліків та прогалин, оскільки регламентуються значною кількістю правових норм, які входять до складу адміністративно-процесуального законодавства та знаходять своє закріплення в численних джерелах, які вимагають відповідної систематизації. Вказане актуалізує необхідність проведення наукового пошуку в напрямку формування шляхів удосконалення адміністративно-процесуальної діяльності органів місцевого самоврядування та необхідності запровадження дієвого та ефективного інституту - адміністративної процедури, що забезпечує реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб у відповідних відносинах [1, с. 3].

Аналіз останніх досліджень

Теоретичну основу місцевого розвитку як специфічної діяльності держави сформували В. Погорілко та О. Фрицький [2]. Сучасними дослідженнями місцевого розвитку в Україні займалися такі вчені як Н. Бодак «Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку» [3], О. Звіздай «Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні» [4], С. Серьогін «Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні» [5] та інші. Місцевий розвиток України в процесі євроінтеграції досліджували О. Петришин «Міжнародні стандарти місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів в Україні» [6], О. Ременяк «Імплементация міжнародно-правових стандартів місцевої демократії в процесі децентралізації місцевої влади в Україні» [7], О. Чернеженко «Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі» [8] та інші.

При цьому, в умовах стрімкого розвитку суспільних відносин новітні дослідження діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні вимагають все більше наукових досліджень, в тому числі, у сфері реалізації адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні.

Методологія дослідження

Метою статті є визначення сутності та особливостей адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні.

Формування сутності та особливостей адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні здійснювалося завдяки формально-догматичному методу, методу класифікації, логічних методів аналізу та синтезу, методу документального аналізу.

Під час формування системи адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні було взяти за нормативну основу широку систему правових актів діяльності органів місцевого самоврядування (Європейська хартія місцевого самоврядування [9], Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], «Про службу в органах самоврядування» [11], «Про звернення громадян» [12] та інші).

Результати дослідження

Сутність поняття «адміністративна процедура»

З правової точки зору процедура - це регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування [13, с. 163-177]. Правова процедура характеризується такими ознаками: попередньо визначена модель її застосування у реальному житті, через яку досягається необхідний результат; юридична сила, тобто норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені у законі, як і основні; межі регулятивного «впливу» процедурних норм [14, с. 13; 15, с. 10]. Процедурні норми не торкаються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, лише передбачають зовнішній процес їх впровадження; синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається процедурна [14, с. 13; 15, с. 10]. Це забезпечує нерозривність правотворчості та правореалізації, теорії та практики; законність - відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті; ознака демократизму правової процедури стосується тільки тих процедур, які є шляхом до реалізації владних відносин [14, с. 13; 15, с. 10]. Ця характеристика розкриває ознаки процедури, які прийнятні та можуть застосовуватись до всіх галузей права, зокрема і до адміністративної. Тому постає необхідність визначення самого поняття «адміністративна процедура», щодо якого немає однозначної думки, як це не парадоксально, адже впродовж значного часу науковці оперують цим поняттям, використовуючи його у підручниках, монографіях, статтях, але уніфікованого підходу ще не вироблено [16, с. 33-42; 13, с. 163-177].

Поняття «процедура» від латинського «procedo» означає «проходжу, або просуваюсь» [17, с. 234]. Поняття адміністративної процедури вчені формують у вузькому та широкому значеннях. Згідно з першим, адміністративна процедура - це порядок розгляду та вирішення уповноваженим органом державної влади (переважно органом виконавчої влади) конкретних індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненнями громадян та організацій до відповідного органу з метою реалізації чи захисту своїх прав і законних інтересів. Адміністративна процедура регулюється законом або підзаконним нормативним актом (порядок розгляду скарг громадян, правила реєстрації юридичних осіб, правила видачі ліцензій, дозволу на носіння, зберігання, перевезення зброї тощо). У більш широкому розумінні адміністративна процедура є порядком здійснення органом виконавчої влади, посадовою особою встановлених для них повноважень (порядок розроблення, обговорення й прийняття правового акта, оформлення документа, що має юридичне значення, порядок прийому особи на державну службу, проходження атестації та оформлення відповідних документів, порядок розгляду матеріалів про заохочення службовців, про притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядок оформлення контрольно-наглядової діяльності тощо) [18, с. 131; 19, с. 182-190].

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнено двома термінами. По-перше, процедура, що, як зазначено, є порядком у вчиненні дій для досягнення певного результату. По-друге, термін «адміністративний» в науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити. Таке двояке розуміння базової категорії адміністративного права зумовлює існування двох типів правовідносин, що виникають у сфері публічного управління. Це, по-перше, ті відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав. Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання відмінних принципів і правил [20, с. 116-117]. В. Галуцько вважає, що адміністративні процедури - це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [21, с. 276].

З позиції І.В. Криворучко, адміністративна процедура за своєю суттю є діяльністю публічної влади, передусім органів публічного управління, що, будучи визначена нормами права, спрямовується на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а виходячи із формальних підходів - порядком послідовно здійснюваних дій та прийнятих рішень щодо розгляду і вирішення адміністративної справи [22, с. 6]. Адміністративну процедуру

М. Фролов трактує як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ [23, с. 692-698]. Під цією категорією М. Теличко розуміє встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [16, с. 33-42]. Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін вважають, що адміністративна процедура - це встановлений законодавством порядок вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ. Оскільки ця діяльність здійснюється публічною адміністрацією з використанням владних повноважень та з урахуванням публічних інтересів, їх ознакою є публічність, а також індивідуальний характер, оскільки рішення в справі стосується конкретних фізичних або юридичних осіб [24, с. 174]. І. Лоук пропонує авторське визначення адміністративної процедури як урегульованого законодавчими актами порядку діяльності уповноваженого на те органу у публічно-правовій сфері щодо розгляду і вирішення конкретних справ з метою забезпечення реалізації прав, свобод, законних інтересів та обов'язків фізичних і юридичних осіб, що завершується прийняттям рішення індивідуального характеру; а також порядок виконання уповноваженим на те органом інших його функцій та повноважень та дії адміністративного органу при оскарженні адміністративних актів, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу [25, с. 38-39]. Під адміністративною процедурою І. Юрійчук розуміє нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі [26, с. 151-156].

А. Щербою сформульовано визначення адміністративної процедури в органах місцевого самоврядування як урегульованої нормами адміністративно-процесуального права діяльності органів місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених чинним законодавством, спрямованої на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права у процесі вирішення конкретних справ щодо забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб [1, с. 5].

Узагальнюючи вищевказані позиції, на наш погляд, адміністративна процедура вирішення питань місцевого значення в Україні - це регламентована нормами права та внутрішньо-організаційними положеннями процедура процесуальної діяльності органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади та суб'єктів громадянського суспільства щодо зовнішнього та внутрішньо-управлінського вирішення питань місцевого значення шляхом розв'язання індивідуальних адміністративних справ з метою якісного, функціонально-продуктивного та сталого місцевого розвитку конкретної територіальної одиниці і захисту прав та законних публічних інтересів окремих осіб та суспільства.

Особливості адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні

Аналізуючи адміністративні процедури, варто розмежувати їх із поняття «адміністративний процес» та «адміністративне провадження», оскільки ці поняття в практиці часто підміняють один з одним. Сучасний розвиток адміністративного законодавства України свідчить про те, що категорія «адміністративна процедура» як відносно самостійна складова частина адміністративного (матеріального) права досі не сформована у зв'язку з відсутністю єдиного та уніфікованого підходу до визначення її змісту, співвідношення з поняттям «адміністративний процес» та належного правового регулювання (натомість їх правове регулювання зосереджено лише в спеціальних нормативно-правових актах) у вигляді загального закону, що має наслідком неможливість виділити інституту адміністративних процедур належного місця в системі загального адміністративного права [26, с. 151-156]. Р. В. Ігонін та М.В. Вікторчук визначили, що адміністративний процес є видом юридичного процесу, діяльністю суб'єктів права щодо здійснення правового регулювання суспільних відносин та реалізації норм права, а процедура як частина адміністративного процесу є врегульованою положеннями адміністративно-процесуального законодавства, не пов'язана з розглядом спорів або застосуванням примусових

заходів правозастосовної діяльності щодо порядку підготовки і прийняття рішень органів виконавчої влади [19, с. 182-190].

Оскільки на практиці виникають проблеми із розмежуванням таких понять як «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура» на законодавчому рівні необхідно чітко розмежувати ці поняття з метою мінімізації процесу підміни понять на практиці.

На наш погляд, адміністративні процедури беруть початок з права особи на звернення до органів влади. Так, Стаття 1 Закону України «Про звернення громадян» визначає, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [12].

Тобто, адміністративна процедура є процесуальним порядком розгляду звернень громадян (заяв) в разі виникнення індивідуальних адміністративних справ (в вузькому розумінні), та загалом, порядком діяльності органів влади (в широкому розумінні).

Ознаки та характеристики адміністративної процедури повинні формуватись виходячи з розроблених наукою адміністративного права властивостей адміністративно-процесуальних правовідносин, серед яких варто вказати на такі: по-перше, адміністративно-процесуальні правовідносини передбачають визначеність взаємної поведінки його суб'єктів, що прописується відповідними правовими нормами. При цьому ступінь визначеності взаємної поведінки суб'єктів залежить від змісту того чи іншого виду адміністративно-процесуальних правовідносин, зумовленого характером тієї сфери державного життя, у межах якої воно виникає. Більшою визначеністю характеризується процесуальний статус суб'єктів юрисдикційних проваджень, що складаються з приводу вирішення спорів. По-друге, реалізація будь-яких адміністративно-процесуальних правовідносин, як і правових відносин загалом, забезпечується заходами державного впливу [27, с. 21]. До основних визначальних ознак, які характеризують поняття «адміністративна процедура» М. Фролов відносить такі: 1) публічний характер та особливий суб'єктний склад - адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері, безпосередньо пов'язана із діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів; 2) нормативний характер (адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб); 3) індивідуальний характер - прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами публічної адміністрації; 4) безспірний характер - предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, в яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації; 5) стадійний характер, передбачає послідовну реалізацію декількох стадій за умови., що кожен наступний етап має свою, відправною точкою, правовий результат попереднього етапу; 6) особлива спрямованість - адміністративна процедура не має своїм результатом застосування примусових заходів, її мета полягає у забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкту правовідносин у сфері державного управління; 7) адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акту., обов'язкового для виконання [23, с. 692-698].

Р. В. Ігонін та М. В. Вікторчук виділили такі особливості адміністративних процедур: 1) адміністративні процедури застосовуються в публічній сфері; 2) адміністративні процедури застосовуються при здійсненні правозастосовної діяльності; 3) адміністративні процедури охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів громадян та організацій; 4) адміністративні процедури спрямовані на упорядкування діяльності уповноважених органів виконавчої влади. 5) для адміністративних процедур характерний особливий суб'єктний склад (однією зі сторін в адміністративній процедурі завжди виступає державний орган або посадова особа, наділені державно-владними повноваженнями); 6) адміністративні процедури закріплюються адміністративно-процесуальними нормами, які, своєю чергою, регулюють застосування матеріальних норм адміністративного та інших галузей права (фінансового,

господарського, трудового та ін.) і при цьому регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб [19, с. 182-190]. І. Лоук вважає, що поняття “адміністративна процедура” набуває закріпленої законодавством визначеності та наступних ознак: 1) врегульована нормативними актами; 2) здійснюється у сфері публічно-правових відносин; 3) пов’язана з діяльністю уповноважених державою органів і супроводжується використанням ними владних повноважень; 4) є порядком здійснення провадження; 5) визначає саме дії уповноважених державою органів, а не відносини між окремими особами; 6) завершується прийняттям адміністративного рішення, що оформляється відповідним актом, що виступає метою адміністративної процедури; 7) прийняте у справі рішення має індивідуальний характер застосування, тобто стосується конкретних фізичних або юридичних осіб [25, с. 38].

На наш погляд, особливостями адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні є: 1) за своєю суттю є процедурою публічної функціональної діяльності різних суб’єктів; 2) реалізуються органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та суб’єктами громадянського суспільства як відокремлено, так і сукупно; 3) регулюються нормами права та внутрішньо-організаційними положеннями; 4) кожна адміністративна процедура має свої окремі стадії, які поєднуються в єдине адміністративне провадження; 5) адміністративні процедури відображають процес розгляду та вирішення безспірних індивідуальних адміністративних справ; 6) процедури завершуються офіційним прийняттям адміністративно-процедурного рішення; 7) метою адміністративної процедури є регламентування повноважень уповноважених суб’єктів для ефективного захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів окремих осіб та суспільства.

Адміністративна процедура має свою внутрішню структуру, яка становить певну сукупність окремих елементів. Основними складовими адміністративної процедури є стадії, етапи й окремі дії, здійснення яких визначається логікою діяльності суб’єктів влади. Стадійність свідчить про рух і розвиток адміністративного провадження. Крім того, результат попередньої стадії є основою для наступної. Кожній стадії властиві специфічні компоненти: склад суб’єктів правовідносин; інформація, що збирається та використовується; документи, які складаються; рішення, що приймаються (проміжні, остаточні) тощо [28, с. 30-37].

Це підтверджує А. Щерба, вказуючи, що зміст адміністративної процедури визначається такими факторами: по-перше, процедура застосування норми права посадовою особою органа місцевого самоврядування складається з окремих дій, які вчиняються послідовно, в певному порядку, узгоджуються між собою; по-друге, вчиняються такі дії у зв’язку з тим, що органи і посадові особи місцевого самоврядування наділяються відповідними повноваженнями, тобто повноваженнями щодо розгляду та вирішення питань територіальної громади; по-третє, адміністративні процедури становлять зміст діяльності цих владних суб’єктів; по-четверте, органи і посадові особи місцевого самоврядування можуть одночасно брати участь у багатьох адміністративних процедурах, які знаходяться на різних стадіях (етапах) розгляду та вирішення [1, с. 9].

Першою (початковою) стадією адміністративної процедури слід назвати ініціювання провадження. Залежно від суб’єкта, якому належить ініціатива виникнення правовідносин, науковці поділяють адміністративну процедуру на такі види: 1) ту, що ініціює приватна особа (заявну); 2) ту, що ініціює суб’єкт публічного адміністрування (втручальну) [29, с. 8; 28, с. 30-37].

Також, до основних стадій адміністративної процедури, крім ініціювання, належить стадія розгляду, прийняття рішення та виконання рішення по конкретній індивідуальній адміністративній справі. Факультативною стадією адміністративної процедури є стадія оскарження, яка може «перерости» в самостійне провадження з окремими етапами.

Загалом, на наш погляд, стадії адміністративної процедури слід поділяти на основні (які є обов’язковими для кожної адміністративної процедури вирішення питань місцевого значення) та факультативні (за своєю природою є необов’язковими стадіями, що мають додатковий характер та постають в разі виникнення специфічних юридичних фактів).

Висновки

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що за своєю суттю адміністративна процедура вирішення питань місцевого значення в Україні є регламентованою нормами права та

внутрішньо-організаційними положеннями процедурою процесуальної діяльності органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади та суб'єктів громадянського суспільства щодо зовнішнього та внутрішньо-управлінського вирішення питань місцевого значення шляхом розв'язання індивідуальних адміністративних справ з метою якісного, функціонально-продуктивного та сталого місцевого розвитку конкретної територіальної одиниці і захисту прав та законних публічних інтересів окремих осіб та суспільства.

Адміністративні процедури вирішення питань місцевого значення в Україні включають в себе функціональні процедури щодо безпосереднього вирішення безспірних індивідуальних адміністративних справ на локальному рівні, процедури комунікації органів місцевого самоврядування із громадою, процедури надання адміністративних послуг, процедури зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, процедури фінансування окремої територіальної одиниці та інші адміністративні процедури, пов'язані із місцевим розвитком.

Особливостями адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні є: 1) за своєю суттю є процедурою публічної функціональної діяльності різних суб'єктів; 2) реалізуються органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та суб'єктами громадянського суспільства як відокремлено, так і сукупно; 3) регулюються нормами права та внутрішньо-організаційними положеннями; 4) кожна адміністративна процедура має свої окремі стадії, які поєднуються в єдине адміністративне провадження; 5) адміністративні процедури відображають процес розгляду та вирішення безспірних індивідуальних адміністративних справ; 6) процедури завершуються офіційним прийняттям адміністративно-процедурного рішення; 7) метою адміністративної процедури є регламентування повноважень уповноважених суб'єктів для ефективного захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів окремих осіб та суспільства.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Щерба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.
2. Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф. Муніципальне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
3. Бодак Н.В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Ужгород, 2017. 18 с.
4. Звіздай О.В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 242-249.
5. Серьогін С.М. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 5-6. С. 71-80.
6. Петришин О.В. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 1. С. 84-91.
7. Ременяк О. Імплементация міжнародно-правових стандартів місцевої демократії в процесі децентралізації місцевої влади в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2019. Вип. 22. С. 96-102.
8. Чернеженко О.М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі: монографія; Нац. акад внутр. справ. Київ: Ліра-К, 2018. 379 с.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 1418.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
11. Про службу в органах самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
12. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. С. 7-28.
13. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163-177.

14. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.
15. Гусаров С. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України. *Вісник Акад. упр. МВС*. 2008. № 3. С. 6-18.
16. Теличко М.В. Адміністративні процедури та їх роль в інституті державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2014. Вип. 35. С. 33-42.
17. Гончаренко В.Г., Андрушко П.П., Базова Т.П. Юридичні терміни: тлумачний словник. Київ: Либідь, 2003. 320 с.
18. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 495 с.
19. Ігонін Р.В., Вікторчук М.В. Поняття та особливості адміністративних процедур. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2. С. 182-190.
20. Бойко І.В. Адміністративна процедура - поняття, ознаки і види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків: Право, 2017. Вип. 33. С. 113-122.
21. Галунько В.В. Адміністративне право України: навч. посіб.: у 2-х томах. Т. 1: Загальне адміністративне право. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня». 2011. 320 с.
22. Криворучко І. В. Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2018. 20 с.
23. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692-698.
24. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.
25. Лоюк І.А. Адміністративно-процедурні засади створення банків в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 231 с.
26. Юрійчук І.В. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. № 5. 2018. С. 151-156.
27. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навчальний посібник. Чернівці: Рута, 2003. 367 с.
28. Бойко І.В. Ініціювання адміністративної процедури. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 62. С. 30-37.
29. Бойко І.В., Зима О.Т., Соловйова О.М. Адміністративна процедура: конспект лекцій. Харків: Право, 2017. 132 с.

DOI 10.33287/11212

УДК 342.951

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ CONCEPTUAL FUNDAMENTALS EXECUTIVE POWER ACTIVITY IN UKRAINE

Олексій Дніпров

доктор юридичних наук

провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права

Alexey Dniprov

Doctor of Laws leading researcher Research Institute of Public Law



orcid.org/0000-0002-7157-9748



o.s.dniprov@gmail.com

Анотація

Статтю присвячено аналізу концептуальних засад виконавчої влади, які розкриваються крізь призму основоположних складових елементів, до яких автором віднесено правову природу, сутність поняття та ознаки виконавчої влади. Зазначено, що розгляд та дослідження цих елементів дозволяє повною мірою висвітлити вище згадані концептуальні засади. Вказано, що у даній науковій праці під концептуальними засадами розуміється основоположне, фундаментальне розуміння кого-, чого-небудь, тобто сукупність поглядів на певний процес, діяльність, явище. Визначено, що концептуальні засади діяльності органів виконавчої влади - це система поглядів, які в своїй сукупності формують фундаментальні уявлення про діяльність органів виконавчої влади в Україні, що розкриваються шляхом висвітлення правової природи, сутності, поняття та ознак виконавчої влади. Розглянуто кожен із вказаних складових. З'ясовано, що виконавча влада є окремим інститутом державної влади, який, своєю чергою, складається із сукупності державних органів, що здійснюють владно-політичні, владно-управлінські функції та виконавчо-розпорядчу діяльність у певній сфері суспільного життя, що визначена чинним законодавством. Зазначено, що головна сутність виконавчої влади - це втілення у життя, за допомогою управлінської діяльності веління законодавчої влади. Вказано, що з цього приводу у наукових колах ведуться активні дискусії, а тому одним із перспективних напрямів наступних наукових досліджень може слугувати детальний аналіз сутності виконавчої влади в Україні. Щодо ознак виконавчої влади, то, поряд з наведеними у дослідженні, виокремлено також наступні характерні риси виконавчої влади: єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями тощо. Визначено, що реформування системи органів виконавчої влади має постійний характер і є необхідною умовою ефективного виконання поставлених перед нею завдань.

Ключові слова:

виконавча влада, адміністративна діяльність, органи виконавчої влади, концептуальні засади, правова природа, сутність, понятійно-категоріальний апарат.

Abstract

The article is devoted to the analysis of the conceptual principles of executive power, which are revealed through the prism of the basic constituent elements, to which the author refers the legal nature, essence of the concept and features of executive power. It is noted that the consideration and study of these elements allows us to fully illuminate the above-mentioned conceptual framework. It is indicated that in this scientific work by conceptual principles is meant a fundamental, fundamental understanding of someone or something, ie a set of views on a particular process, activity, phenomenon. It is determined that the conceptual principles of executive bodies are a system of views, which together form fundamental ideas about the activities of executive bodies in Ukraine, which are revealed by highlighting the legal nature, essence, concepts and features of executive power. Each of these components is considered. It was found that the executive branch is a separate institution of state power, which, in turn, consists of a set of state bodies that perform power-political, power-administrative functions and executive-administrative activities in a particular sphere of public life, as defined by current legislation. It is noted that the main essence of the executive branch is the implementation of the dictates of the legislature through management activities. It is pointed out that in this regard there are active discussions in scientific circles, and therefore one of the promising areas of further research may be a detailed analysis of the essence of the executive branch in Ukraine. Regarding the characteristics of the executive branch, in addition to those presented in the study, the following characteristics of the executive branch were also identified: unity of purpose, functional self-sufficiency, hierarchical organization, subordination of relations between structural levels, etc. It is determined that the reform of the system of executive bodies is permanent and is a necessary condition for the effective implementation of its tasks.

Key words:

executive power, administrative activity, executive bodies, conceptual principles, legal nature, essence, conceptual and categorical apparatus.

Вступ

Формування, а також подальша розбудова соціальної, демократичної та правової держави обумовлює перманентне й ефективне вдосконалення апарату публічної влади. Не становить виключення й система органів виконавчої влади. В свою чергу, доцільність даного дослідження також визначена триваючою адміністративною реформою в Україні, яка безпосередньо стосується реформування органів виконавчої влади. Так, означена адміністративна реформа має сприяти, з одного боку, комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, а з іншого - розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [1]. У зв'язку з цим виникає необхідність формування концептуальних засад виконавчої влади та розуміння самої її сутності.

Аналіз останніх досліджень

Питанням, що тим або іншим чином пов'язані з виконавчою гілкою влади, системою її суб'єктів, їх діяльністю, сутністю, а також визначенню поняття та виокремленню ознак

присвячені наукові розробки таких вчених як В. Авер'янов, О. Бабиш, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Гошовський, А. Коваленко, В. Колпаков, В. Лазарев, О. Майданник, В. Нерсисян, Н. Нижник, О. Скакун, С. Стеценко, В. Сухонос, Ю. Фрицький, В. Шаповал та інших. Однак проблематика визначення концептуальних засад виконавчої влади в Україні потребує подальшого аналізу. В теоретичному аспекті існує низка неузгодженостей та протиріч. У зв'язку з цим виникає необхідність комплексно дослідити концептуальні засади діяльності виконавчої влади в Україні.

Методологія дослідження

Мета статті - дослідити концептуальні засади виконавчої влади в Україні. Для досягнення вказаної мети необхідно з'ясувати правову природу, сутність виконавчої влади, визначити понятійно категоріальний апарат виконавчої гілки влади, зокрема визначити дефініцію правової категорії «виконавча влада», виокремити її ознаки.

Обґрунтованість і достовірність наукових результатів забезпечені використанням системи загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Використовуючи зазначений перелік методів наукового пізнання зазначено, правова природа виконавчої влади носить комплексний характер. Тому, з метою формування концептуального уявлення про виконавчу владу в Україні, вважаємо за доцільне звернутись до сутності виконавчої влади.

Результати дослідження

Визначення правової природи виконавчої влади

У даній науковій праці під концептуальними засадами розуміється основоположне, фундаментальне розуміння кого-, чого-небудь, тобто сукупність поглядів на певний процес, діяльність, явище. В свою чергу, концептуальні засади діяльності органів виконавчої влади - це система поглядів, які в своїй сукупності формують фундаментальні уявлення про діяльність органів виконавчої влади в Україні, що розкриваються шляхом висвітлення правової природи, сутності, поняття та ознак виконавчої влади. Отже, вважаємо за доцільне розглянути кожну з названих складових поетапно.

Перш за все зазначимо щодо правової природи влади загалом. Так, з цього приводу досить влучно стверджує О. Бандурка вказуючи, що вияви влади є необмеженими в людському житті, всеохоплюючими, якщо брати всі її види, типи та різновиди. Безпосередньо світ влади - це вся та значна область життя суспільства, основним змістом і змістом існування якої є ефективний вплив на людей з метою регулювання їх співжиття, налаштування взаємоприспосовування, розробка різних інституцій, що дозволяють людям жити, працювати і по можливості радіти спільному життю [2, с. 49]. З викладеного випливає, що основна сутність влади полягає у регулюванні суспільних відносин у соціумі шляхом здійснення певного впливу. За допомогою дедуктивного підходу можна вказати, що в такому випадку природа державної влади спрямована на врегулювання суспільних відносин в межах певної країни, яке здійснюється відповідними державними органами, що наділені певним обсягом повноважень (прав та обов'язків).

У свою чергу, правова природа виконавчої влади, за поглядами С. Горошовського - це здобутки людської цивілізації стосовно поглядів на організацію державної влади, носієм якої є народ кожної країни, яка ґрунтується на теорії «розподілу влад» і на сучасному етапі розвитку вважається найоптимальнішою системою організації державної влади, згідно з якою державна влада поділяється відповідно на законодавчу, виконавчу та судову [3, с. 124].

Говорячи про виконавчу гілку влади доцільно вказати, що вона має «виконувати», зокрема, втілювати в життя норми законів. Це безпосередньо витікає із самої правової природи виконавчої влади. Окрім того, деталізує названу позицію М. Ославський, стверджуючи, що органи виконавчої влади відповідно до принципу розподілу влади утворюються для здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності з керівництва господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства [4, с. 13]. З означеною позицією можна погодитися частково. Дійсно, виконавча влади спрямована, в переважній більшості, на

реалізацію законодавчих положень. Проте, у той же час, своєю розпорядчо-виконавчою діяльністю також має конкретизувати та деталізувати положення, визначені в законах України.

Таким чином, правова природа виконавчої влади носить комплексний характер. Тому, з метою формування концептуального уявлення про виконавчу владу в Україні, вважаємо за доцільне звернутись до сутності виконавчої влади.

Сутність виконавчої влади

Так, сутність виконавчої влади, згідно поглядів С. Стеценко, полягає в тому, що виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність та низку іншої діяльності. Як зазначає автор, фактичне виконання законів не є домінуючим призначенням виконавчої влади. Це скоріше засіб, аніж мета, аніж призначення у його традиційному розумінні [5, с. 67-72]. Тобто, автор наводить протилежну вищевказаним положенням відносно основного призначення виконавчої влади, визначаючи виконання законів не метою, а інструментом досягнення мети.

О. Скрипнюк вказує, що діяльність органів виконавчої влади спрямована на безпосередню реалізацію функцій Української держави у сфері соціальних, економічних, культурних, бюджетно-фінансових відносин з метою забезпечення належного функціонування держави як складного суспільно-політичного механізму [6, с. 329]. В свою чергу Є. Гетьман вважає, що основним призначенням виконавчої влади є виконання та реалізація нормативно-правових актів держави, але діяльність її не обмежується лише виконанням законодавства [7, с. 239].

З точки зору Б. Авер'янова, покликання цієї влади полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, ухвалених або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це становить сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади [8, с.18-20].

Відповідно до поглядів Ю. Битяка, В. Гаращука та В. Богуцького, сутність виконавчої влади розкривається у наступних твердженнях:

- є відносно самостійною гілкою єдиної державної влади в Україні;
- є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально-компетенційному масштабах;
- має державно-правову природу;
- наділена владними повноваженнями, що виявляється в таких можливостях: по-перше, впливати на поведінку та діяльність людей їх об'єднань, по-друге, підпорядковувати собі волю інших;
- здійснюється на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях;
- не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки остання є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенційної та функціональної спрямованості;
- здійснюється системою спеціально створених суб'єктів - органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої та судової влади [9, с. 409].

Ознаки виконавчої влади

З урахуванням викладеного можна стверджувати, що концептуальні засади щодо визначення правової природи та сутності виконавчої влади носять фрагментарний та опосередкований характер. Дійсно, погляди науковців досить змістовно відрізняються, а, в окремих випадках, навіть суперечать один одному. Все це в сукупності вказує на те, що концептуальні засади виконавчої влади потребують подальшого наукового дослідження.

В свою чергу, з метою ефективного аналізу означених питань пропонуємо звернутись до наукових розробок щодо визначення понятійно-категоріального апарату та характерних ознак виконавчої влади.

Так, відповідно до поглядів І. Дахова, виконавча влада - це одна з гілок державної влади, основним призначенням якої є організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація внутрішньої та зовнішньої політики, охорона прав і свобод людини та

громадянина, що здійснюється через побудовану на принципі вертикальної підпорядкованості систему спеціально створюваних і наділених відповідною компетенцією органів [10, с. 26].

В свою чергу, О. Хоменко під виконавчою владою розуміє сукупність державно-владних повноважень по виконанню законів, розробці і здійсненню державної політики, що реалізуються розгалуженою ієрархічною спеціалізованою сукупністю державних органів на принципах оперативності, адміністративної підлеглості, підзаконності, підзвітності перед представницькими органами та поєднанні динамізму і стабільності [11, с. 9].

Схожу, але дещо розширену дефініцію наводить О. Румянцев, вказуючи, що виконавча влада - це сукупність повноважень з управління державними справами, які включають повноваження підзаконного регулювання (адміністративної нормотворчості), зовнішньополітичного представництва, повноваження зі здійснення адміністративного контролю, а також законодавчі (в порядку делегованого або надзвичайного законодавства) [12, с. 69-78].

Означені трактування виконавчої влади показують, що вони розкривають безпосередню сутність такої влади. З цього випливає, що дослідження виконавчої влади має бути цілісним та комплексним. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне також розкрити характерні ознаки або ж загальні риси виконавчої влади. У контексті розгляду концептуальних засад основними джерелами в даному випадку слугуватимуть наукові розробки вчених-правників.

Зокрема, О. Бабич характерними ознаками виконавчої влади визначає наступні: 1) є різновидом державної влади; 2) одним з основних її завдань виступає виконання нормативно-правових актів (в той же час автор зазначає, що не слід розуміти таке твердження буквально, бо виконавча влада здійснює більш широке коло повноважень); 3) зміст виконавчої влади полягає в управлінській діяльності державою та суспільством, яка контролюється з боку інших гілок влади; 4) суб'єктний склад виконавчої влади представляє різномірну систему органів; 5) виконавча влада універсальна та єдина (вчиняється постійно та повсюдно на всій території держави) [13, с. 305-308].

В свою чергу, Н. Тиндик виділяє такі загальні риси виконавчої влади: 1) характеризується можливістю здійснювати реальне та дієве управління діями громадян, узгоджувати спірні індивідуальні або колективні питання шляхом підкорення їх єдиному порядку, волі через застосування переконання або примусу; 2) первісно виступала як суспільна воля та із формуванням політики і політичних відносин формуються відповідні державні органи, які покликані забезпечувати реалізацію державної волі; 3) система виконавчої влади має дві сторони функціонування: внутрішню (яка складається, з одного боку, з діалектичного поєднання об'єктивних і суб'єктивних факторів, а з другого - з поєднання статичних і динамічних елементів) і зовнішню (яка характеризує її цільовий зв'язок та відображається в формах, методах і засобах їх досягнення); 4) наділена прерогативою щодо здійснення законотворчості та реалізації заходів державного примусу, які є одним з атрибутів виконавчої влади [14, с. 108-109].

Окрім того, розглядаючи ознаки виконавчої влади, Д. Бахрах вказує, що виконавча влада носить: 1) організуючий характер (налагодження суспільних зв'язків в усіх сферах життєдіяльності, на неї покладена вся практична діяльність із реалізації законодавства, тобто саме органи виконавчої влади здійснюють необхідні організуючі, координуючі та контролюючі дії з метою виконання законодавства); 2) універсальний характер (виконавча влада здійснюється необмежено у часі та просторі); 3) предметний характер (при реалізації повноважень органи виконавчої влади застосовують необмежені правові, інформаційні, економічні, технічні та інші види ресурсів); 4) примусовий характер (для забезпечення позасудового, адміністративного примусу застосовується армія, інші спеціалізовані органи та установи) [15, с. 67-68].

Висновки

Таким чином, концептуальні засади виконавчої влади розкриваються крізь призму основоположних складових елементів, до яких ми відносимо правову природу, сутність поняття та ознаки виконавчої влади. На нашу думку, розгляд та аналіз цих елементів дозволяє повною мірою висвітлити вище згадувані концептуальні засади.

В свою чергу, із всього наведеного можна зробити висновок, що виконавча влада є окремим інститутом державної влади, який, своєю чергою, складається із сукупності державних

органів, що здійснюють владно-політичні, владно-управлінські функції та виконавчо-розпорядчу діяльність у певній сфері суспільного життя, що визначена чинним законодавством.

У той же час, головна сутність виконавчої влади - це втілення у життя, за допомогою управлінської діяльності веління законодавчої влади. Однак, з цього приводу у наукових колах ведуться активні дискусії, тому одним із перспективних напрямів наступних наукових досліджень може слугувати детальний аналіз сутності виконавчої влади в Україні.

Щодо ознак виконавчої влади, то, поряд з наведеними у дослідженні, доцільно також виокремити наступні характерні риси виконавчої влади: єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями тощо. Також варто зазначити, що реформування системи органів виконавчої влади має постійний характер і є необхідною умовою ефективного виконання поставлених перед нею завдань.

Перелік літератури та джерел інформації:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
2. Бандурка О. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: монографія. Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 304 с.
3. Горощовський С. Правова природа та особливості органів виконавчої влади як однієї з гілок влади. *Форум права*. 2011. № 4. С. 121-125.
4. Ославський М. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. К.: Знання, 2008. 216 с.
5. Стеценко С. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 67-72.
6. Скрипнюк О. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання. Х.: Право, 2009. 329 с.
7. Гетьман Є. Виконавча влада: сутність та зміст. *Topical issues of law: theory and practice*. 2013. № 26. С. 235-241.
8. Виконавча влада і адміністративне право; за заг. ред. В. Авер'янова. К.: ІнЮре, 2002. 668 с.
9. Адміністративне право: підручник; за заг. ред. Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Зуй. Х.: Право, 2012. 624 с.
10. Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект). *Право України*. 2002. № 12. С. 26.
11. Хоменко О. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.01. Х., 2005. 20 с.
12. Фрицький Ю. Проблеми правового регулювання виконавчої влади та системи її органів в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровськ, держ. ун-ту внутр. справ*. 2010. № 3. С. 69-78.
13. Бабич О. Виконавча влада та її місце в системі державної влади. Збірник наукових праць *Держава і право*. 2010. Випуск 50. С. 302-309.
14. Тиндик Н. Правова природа виконавчої влади в Україні. *Митна справа*. 2011. № 1(73) частина 2. С. 106-110.
15. Бахрах Д. Административное право: Учебник для вузов. М.: Издательство ВЕК, 1999. 368 с.

DOI 10.33287/11213
УДК 351:342.9

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ PUBLIC GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION: THE RELATIONSHIP OF CONCEPTS

Ігор Бінько

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

Ihor Binko

degree seeker of Scientific Institute of Public Law

 orcid.org/0000-0002-9222-3243
 binco88@yahoo.com

Анотація

У статті проаналізовано, що публічне адміністрування є складовою частиною системи державного управління. Його часто плутають з публічним управлінням.

Запропоновано під публічним управлінням розуміти процес колективного прийняття та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети і дій усіх ключових учасників, а під публічним адмініструванням регламентовану законами та іншими правовими актами, діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування.

Визначено, що у юридичній термінології «публічний» розкривається у таких словосполученнях, як «публічна влада» та «публічне право». Тобто, коли мова йде про публічну владу, то це мається на увазі, що її джерелом є народ країни. А що стосується публічного управління та адміністрування - це управління за участю народу. Що стосується терміну «адміністрування», то виходячи з історичних та етимологічних суджень, публічне адміністрування слід розглядати як бюрократичний метод управління завдяки командуванню, який є процесом досягнення національних цілей та інтересів шляхом діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що публічне адміністрування за своєю природою спрямоване на ефективну реалізацію прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. А діяльність державних органів проявляється через здійснення функцій - охорони, захисту, контрольної, правозастосовної функції тощо.

Об'єктом державного управління є сам апарат держави, який в свою чергу побудований і призначений для того щоб в якості зовнішньої функції здійснювати публічне адміністрування, надаючи таким чином публічно-сервісну послугу суспільству.

Ключові слова:

публічне адміністрування, публічне управління, адміністративне право, державне управління, правовідносини у сфері здійснення публічної влади.

Abstract

The article analyzes that public administration is an integral part of the public administration system. It is often confused with public administration. Public administration is a process of collective decision-making and implementation of strategic decisions based on the coordination and coordination of goals and actions of all key actors. Public administration is the activity of subjects of public administration regulated by laws and other legal acts, which is aimed at: - making administrative decisions; - provision of administrative services; - implementation of internal administration of the subject of public administration.

It is determined that in legal terminology "public" is revealed in such phrases as "public authority" and "public law". That is, when it comes to public power, it means that its source is the people of the country. And as for public administration and administration - it is management with the participation of the people. With regard to the term "administration", based on historical and etymological judgments, public administration should be seen as a bureaucratic method of command management, which is a process of achieving national goals and interests through the activities of public actors, including legislative, executive and judicial bodies and local governments.

It is established that public administration by its nature is aimed at the effective implementation of rights, freedoms and legally protected interests. And the activity of state bodies is manifested through the implementation of functions - protection, defense, control, law enforcement function and so on. The object of public administration is the state apparatus itself, which in turn is built and designed to carry out public administration as an external function, thus providing a public service to society.

Key words:

public administration, public administration, administrative law, public administration, legal relations in the field of public authority.

Вступ

Питання співвідношення публічного управління та публічного адміністрування оминається стороною в науці і практиці. Термінологія вживається без достатнього пояснення, розмежування. При чому, на наш погляд, така ситуація виникла внаслідок запозичення даних термінів і іноземних мов і раптової заміни звичного терміну «державне управління» на більш нові і сучасні термінологічні конструкції, яких вимагає сьогодення. Проте, внаслідок такого запозичення, без ретельного осмислення в науці і практиці, в законодавстві ми маємо ситуацію невизначеності, коли кожен автор або авторський колектив використовують поняття як загальноживані, вочевидь, вважаючи, що їх зміст ясний всій науковій спільноті адміністративного права та державного управління. Численні публікації, наукові доповіді і навчальні курси університетів зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування» розходяться в трактовці публічного управління і публічного адміністрування, інколи вживаючи їх в одному змістовному ряді, тобто як близькі, але не тотожні, а інколи і як абсолютні синоніми. Також нерідким є вживання поняття «державне управління», більше того, таку назву носить відповідна наука з численними науковими школами.

Теорія публічного управління подає діяльність виконавчої гілки державної влади і неприбуткових організацій дещо подібно з діяльністю установ приватного сегменту. Тобто, одні і ті ж управлінські підходи, що сприяють якості та результативності роботи, можуть бути взяті за основу як у приватній так і у публічній сфері управління. Проте, виходячи з осмислення ліберальних і соціальних теорій держави як публічно-сервісного утворення, навряд чи можна управлінській підхід поширювати на всю діяльність органів публічної адміністрації.

Разом з тим, очевидним є і те, що не можна просто взяти і замінити одну теорію на іншу, здати державне управління на склад історії і заявити, що вся діяльність держави віднині складає процес публічного адміністрування, включно з, наприклад, військовою службою, яка буцім-то є тепер публічним адмініструванням виконання загального військового обов'язку. Звичайно ж це свідомий гротескний прийом, але він демонструє, що всередині публічної влади є різноспрямовані процеси, і як мінімум, якщо існують два різні терміни - публічне управління та публічне адміністрування, вони повинні мати не тотожний зміст. Даними припущеннями обумовлена гіпотеза дослідження.

Аналіз останніх досліджень

Проблематика державного управління і публічного адміністрування в різний час досліджувалась такими науковцями, як, В. Бакуменко, П. Надолішній, С. Бровікова, В. Новікова, О. Оболенський, О. Шатило, Ю. Шемшученко та багатьма іншими, проте розбіжності між різними підходами не дають сформувати єдине етимологічне бачення співвідношення термінів.

Публічне управління - це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності [1]. Якісне публічне управління має бути націлене на можливість досягнення поставлених результатів. Задача менеджерів у публічному секторі зводиться до того, щоб: «заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади» [1]. Термін «публічне управління» може вживатися у щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків, структури і процедури органів державної влади, системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур [2, с. 12-13].

Методологія дослідження

Методологія публічного адміністрування та його сполучення з публічним управлінням в теорії та практиці функціонування органів публічної адміністрації є метою даного дослідження, яка полягає в аналізі нормативно-правової бази та існуючих підходів до сучасного розуміння змістового і термінологічного наповнення понять.

В статті окрім методу формальної логіки, та формально-юридичного, притаманних даному дослідженню, які кожному юридичному узагальненню, використовувались і методи аналізу понять та їх співвідношення, з урахуванням стилю мовлення, рівнів і частоти вживання а також контекстуального співвідношення, притаманні семіотичній та лінгвістичній науці, звідси також численне звернення до лексикографічної та етимологічної літератури.

Застосування оригінальних для правових досліджень методів дало змогу в новому ракурсі розглянути тематику дослідження і отримати нові, оригінальні результати.

Результати дослідження

Правовідносини у сфері здійснення публічної влади

Для того щоб науково-обґрунтовано проаналізувати зміст поняття «публічне», необхідно звернутися до етимології слів «публічний». Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus* - суспільний, народний. У латинсько-українському словнику слово *publicus* перекладається як «людовий, народний, громадський, державний» [3, с. 860; 4]. Також є визначення поняття «публічний» як відкритий, гласний, суспільний [5, с. 560]. Новий тлумачний словник української мови зазначає кілька значень слова «публічний»: який відбувається в

присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий; призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний; стосується публіки [6, с. 843]. В етимологічному словнику української мови: «публіка» - група людей, що зібралася де-небудь (глядачі, слухачі); народ, люди; публікатор, публікація, публіцист, публіцистка, публічний, публіцистичний, публікувати [7, с. 625]. Дехто з науковців-лексикографів зміст терміну «публічний» бере з визначення «публіка» (від лат. publica - суспільство, народ, люди): всенародний, оголошений, явний, відомий; організований для публіки, суспільства, народний, загальнонародний, всенародний, вселюдний; всіма спільний, такий, що всім належить [8, с. 535]. Також подають переклад англійського слова public на українську мову як громадський, публічний, державний [9, с. 292]. У юридичній термінології «публічний» розкривається у таких словосполученнях, як «публічна влада» та «публічне право» [10, с. 196-198]. Тобто, коли мова йде про публічну владу, то це мається на увазі, що її джерелом є народ країни. А що стосується публічного управління та адміністрування - це управління за участю народу.

Що стосується терміну «адміністрування» (англ. «administro» - керую, виконую), то виходячи з вище наведених історичних та етимологічних наукових суджень, публічне адміністрування слід розглядати як - бюрократичний метод управління завдяки командуванню, який є процесом досягнення національних цілей та інтересів шляхом діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування [1].

Публічне адміністрування з певних наукових позицій може ототожнюватись зі складовою частиною системи державного управління. Його часто плутають з публічним управлінням. Публічне управління - це процес колективного прийняття та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети і дій усіх ключових учасників [2, с. 28]. Публічне адміністрування - це регламентована законами та іншими правовими актами, діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на: прийняття адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування. У вузькому сенсі, публічне адміністрування передбачає взаємодію суб'єктів з виконавчою гілкою влади, а в широкому сенсі - з усіма трьома гілками влади на різних рівнях прийняття рішень (державний, регіональний, муніципальний) [11, с. 8].

Адміністративне регулювання - діяльність суб'єкта публічного адміністрування з видання правил, положень, регламентів та інших нормативних актів для виконання законів. Внутрішнє адміністрування - діяльність, завдяки якій забезпечується самостійне функціонування суб'єкта публічного адміністрування (впорядкування організаційно-управлінської структури, документація, розпорядження трудовими, матеріальними, фінансовими ресурсами, документообіг) [11, с. 9]. Отже, саме класична наукова модель управління у державному секторі має більше визнання в Україні, і у нас все ще використовується термін «державне управління», який не є точним відповідником до сучасних реалій та за своїм значенням є ближчим до визначення «публічне адміністрування».

Дуже часто два різних терміни публічне адміністрування і публічне управління перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління». Проте, це просто дві різні теорії, на підставі чого вказується, що, основними рисами державного управління є його владний характер, витоками якого є державна воля та розповсюдження на все суспільство [11, с. 11].

Специфіка публічного адміністрування

Загалом, публічне адміністрування має свою специфіку: спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею; поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила поведінки людей; публічне адміністрування діє системно та неперервно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу [12, с. 15]. Особливості публічного адміністрування дають змогу говорити, що воно виступає одним із своєрідних засобів реалізації прав та охоронюваних законом інтересів громадян через послуги та функції, які надає їм та при цьому гарантує їх належне виконання та охорону на державному рівні.

Адміністрування - це прерогатива виконавчих органів влади або державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями [12, с. 19]. Публічне адміністрування як науковий концепт і практична діяльність - регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [12, с. 20].

Інститути у вигляді державних або недержавних суб'єктів публічної влади і функції, які вони виконують, можна охарактеризувати як публічну адміністрацію, основними структурними елементами якої є органи виконавчої влади на загальному та на місцевих рівнях. За допомогою встановлених механізмів, публічні адміністрації забезпечують здійснення регулюючого впливу на соціально-економічні системи територіальних одиниць різних рівнів з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, тим самим виступають як засіб реалізації прав та охоронюваних законом інтересів громадян, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами, наприклад, охорони прав власності на нерухоме майно у вигляді здійснення процедури їх офіційної реєстрації.

Тактика публічного адміністрування становить детальний опис дій, що мають бути логічно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів, здійснені суб'єктом публічного адміністрування для досягнення певної мети [12, с. 22].

Методи публічного адміністрування як феномен, що вивчається правовою наукою полягають у практичному виконанні суб'єктами публічної адміністрації своєї адміністративної компетенції. Вони мають ряд своїх особливостей: виражають публічний інтерес; реалізуються в процесі публічного адміністрування; являють собою упорядковувачий вплив публічної адміністрації на поведінку суб'єктів суспільства та є змістом цього впливу; завжди містять у собі керівну волю держави, яка проявляється у юридично владних приписах публічної адміністрації; є засобом реалізації закріпленої компетенції за суб'єктами публічного адміністрування, тобто, юридичний зміст методів знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує; мають своє зовнішнє вираження - форми публічного адміністрування (правові і неправові); вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться у прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед - від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус). Іншими словами методи публічного адміністрування являють собою способи та практичні характеристики вчинення відповідних дій [12, с. 40].

Ознаки публічного адміністрування

В розрізі сучасних наукових досліджень публічне адміністрування як будь-який правовий інститут має свої принципи: пріоритету державної політики, об'єктивності, економії ентропії, раціонального використання часу, самоорганізації громадянського суспільства, зворотного зв'язку [13, с. 10].

Пріоритет державної політики, як принцип публічного адміністрування, розкривається у тому, що управлінська діяльність ґрунтується на цілях, завданнях, основних формах і методах, які притаманні державі. Принцип об'єктивності в публічному управлінні означає діяльність, яка опирається на достовірно об'єктивну інформацію, що виходить з реального стану справ, а не з умовних передбачень. Принцип економії ентропії характеризує умови упорядкування системи. Чим менше вимір ентропії, тим вище впорядкованість суспільної системи. Найменша дія як принцип публічного адміністрування - це можливість відбирати з можливого переліку управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Раціональне використання часу, як принцип функціонування даної сфери суспільних відносин, всебічно оптимізує часові витрати на розробку та впровадження управлінських рішень. Пріоритетність результатів та об'єктивних напрямів суспільного розвитку над діями і рішеннями органів публічного адміністрування є основою принципу публічного адміністрування щодо самоорганізації громадянського суспільства. А засади зворотного зв'язку, як принцип адміністрування, потребують від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії. Трактують державного управління як керівного впливу держави на суспільну систему є найкращою ілюстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється поняття державного управління [14, с. 211].

Зважаючи на те, що управління будь-якою організацією (підприємством, неприбутковою організацією чи державною установою) в умовах ринкової економіки та демократії здійснюється інакше, ніж в умовах централізованої командно-адміністративної системи, державне управління як вид діяльності також мало б видозмінюватися [15, с. 6].

Специфіка державного управління

Державне управління з наукової точки зору - діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [16, с. 150].

Сьогоднішнє розуміння сутності державного управління деякими українськими вченими є досить наближеним до розуміння сутності публічного управління. Так, В.Д. Бакуменко зазначає, що розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в Україні. Відтак сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу [11, с. 150]. Зважаючи на вищезазначене, можемо констатувати, що новий зміст, що вкладається у термін «державне управління», є наближеним до змісту, що вкладається у такий новий термін, як «публічне управління».

Важливо, удосконалюючи впроваджені наукові досягнення у сфері державного управління, наслідувати найкращі зарубіжні тенденції та практики і сприяти розвитку науки публічного управління. Аналізуючи історичний досвід минулого і сучасну практику забезпечення прав і свобод особи, можна зробити висновок про необхідність комплексного і системного втілення в життя основних засад громадянського суспільства, з одночасним впровадженням в практику найважливіших положень правової держави в Україні. Діяльнісний підхід під механізмом реалізації прав та охоронюваних законом інтересів передбачає комплекс взаємозалежної правової діяльності носія права і правозастосовних органів, спрямовану на те, щоб особистість користувалася соціальним благом. Залежність управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища, передбачає, що будь-яка система публічного адміністрування функціонує в конкретному соціальному середовищі, тобто в межах конкретного суспільства і властивих йому економічних відносин, соціальної структури, культурного середовища, соціально-психологічної атмосфери [17].

Отже, проаналізувавши різні властивості термінів «публічне адміністрування» та «публічне управління» а також співставивши думки науковців і інформацію з довідкових джерел можливо здійснити відповідні узагальнення, які свідчать про відмінність даних термінів стосовно їх внутрішньої мети та зовнішнього діяльнісного виразу.

Висновки

Публічне адміністрування за своєю природою спрямоване на досягнення остаточної мети механізму державного управління - ефективну реалізацію прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. Діяльність людини, як носія прав та свобод, характеризується як правомірна та активна якщо відбувається безпосередня реалізація прав і свобод. А діяльність державних органів проявляється через здійснення функцій - охорони, захисту, контрольної, правозастосовної функції тощо.

В той же час державне управління характеризується своїм внутрішнім виразом - тобто державне управління здійснюється по відношенню до системи органів і установ держави, об'єктів права власності держави. Об'єктом державного управління є сам апарат держави, який в свою чергу побудований і призначений для того щоб в якості зовнішньої функції здійснювати публічне адміністрування, надаючи таким чином публічно-сервісну послугу суспільству, яке створило цю державу і бенефіціаром та носієм влади щодо якої воно є.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministration> (дата звернення 21.01.2020).
2. Pollitt C. Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: University Press, 2004. 240 p.
3. Кобилянський Юліан. Латинсько-український словар для середніх шкіл. Відень, 1912. 660 с.
4. Дурман О.Л., Зуй В.В. Порівняльний аналіз термінів «Публічне управління» і «Менеджмент». *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. №1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/6.pdf (дата звернення 22.01.2020).
5. Словник іншомовних слів / за ред. чл. кор. АН УРСР О.С. Мельничука. К., 1977. 775 с.
6. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. 42000 слів / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. К.: Аконт, 2000. Т. 3. 927 с.
7. Етимологічний словник української мови : у 7 т. Ред. кол. : О. С. Мельничук (голов. ред. та ін.; уклад. Р.В. Болдирєв та ін., ред. тому 6 В.Т. Коломієць, В.Г. Скляренко). К.: Наук. думка, 1983. Т. 4. 2003. 656 с.
8. Даль В.И. Толковый словарь живого великого русского языка: в 4 т. В.И. Даль. М.: Рус. яз., 1999. Т. 3: П. 1999. 555 с.
9. Кілієвич О. Англо український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. 510 с.
10. Юридична енциклопедія: в 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5 : П С. 398 с.
11. Бакуменко В.Д. Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. К.: Міленіум, 2003. 256 с.
12. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»); Житомирський державний технологічний університет. Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.
13. Оболенський О.Ю. Борисевич С.О., Коник С.М. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни Публічне управління: наукова розробка. К.: НАДУ, 2011. 56 с.
14. Бондар Ю.А. Менеджмент в органах державної влади. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2013. Вип. 24. С. 206-212.
15. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds> (дата звернення 21.01.2020).
16. Сурмін Ю.П. Бакуменко В.Д. . Михненко А.М та ін. Енциклопедичний словник з державного управління: за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.:НАДУ, 2010. 820 с.
17. Новікова В.В., Бровікова С.В. Про механізм реалізації прав і свобод людини. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/nvsy_03_2018/07 (дата звернення 22.01.2020).

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБИ СУДОВОЇ ОХОРОНИ ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS JUDICIAL PROTECTION SERVICES

Зоря Журавльова

кандидат юридичних наук,
приватний нотаріус Київського міського нотаріального округу

Zorya Zhuravlyova

Doctor of Law, private notary of the Kyiv city notarial district

 orcid.org/0000-0002-8904-467X

 notar.zv1@gmail.com

Анотація

В статті автор звертає увагу на важливість діяльності Служби судової охорони для забезпечення реалізації конституційного принципу незалежності суддів та організації підтримання громадського порядку в судових органах.

Розглянуто правові підстави створення Служби судової охорони. Наведено наукові погляди щодо змісту та елементів правового статусу, а також сутності адміністративно-правового статусу. Зазначено, що правовий статус Служби судової охорони має свої особливості. Служба судової охорони в питаннях забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах виступає суб'єктом адміністративно-правових відносин, у зв'язку з чим наділяється адміністративно-правовим статусом, складові елементи якого вирізняють її з поміж інших державних органів, покликаних реалізовувати правоохоронну функцію.

Запропоновано під адміністративно-правовим статусом Служби судової охорони розуміти визначену нормами адміністративного права юридичну категорію, що структурно включає в себе складові елементи, за допомогою яких визначаються її завдання, функції, мета створення та діяльності, права і обов'язки в системі правовідносин охорони та громадського порядку в судах, що вирізняють її з поміж інших правоохоронних органів, та відповідальності, що дозволяє їй бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин в питаннях забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів учасників судового процесу.

Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу Служби судової охорони.

Abstract

In the article the author draws attention to the importance of the Judicial Protection Service to ensure the implementation of the constitutional principle of independence of judges and the organization of public order in the judiciary.

The legal grounds for the establishment of the Judicial Protection Service are considered. Scientific views on the content and elements of legal status, as well as the essence of

Ключові слова:

Служба судової охорони, незалежність суддів, статус, правовий статус, адміністративно-правовий статус, елементи правового статусу.

Key words:

Judicial protection service, independence of judges, status, legal status, administrative and legal status, elements of legal status.

administrative and legal status are given. It is noted that the legal status of the Judicial Protection Service has its own peculiarities. The Judicial Protection Service in matters of protection and maintenance of public order in the courts is a subject of administrative and legal relations, and therefore is endowed with administrative and legal status, the components of which distinguish it from other government agencies designed to implement law enforcement.

It is proposed to understand the administrative and legal status of the Judicial Protection Service as a legal category defined by the norms of administrative law, which structurally includes the constituent elements by which its tasks, functions, purpose of creation and activity, rights and responsibilities in the system of legal protection and public relations are determined. order in the courts that distinguish it from other law enforcement agencies, and responsibility, which allows it to be a full participant in administrative and legal relations in matters of protection of rights, freedoms and legitimate interests of participants in the trial.

Proposals for improving the administrative and legal status of the Judicial Protection Service have been formulated.

Вступ

Процес судочинства в Україні характеризується наявністю конституційного принципу незалежності суддів, реалізація і дотримання якого підкреслює важливу роль судової системи в процедурі захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Незалежність суддів, при здійсненні правосуддя, є обов'язковою складовою їхнього статусу. Законодавчо визначеними засобами забезпечення такої незалежності суддів є заборона будь-якого впливу на суддів; забезпечення державою особистої безпеки суддів та їхніх сімей; притягнення до юридичної відповідальності осіб винних за неповагу до суддів і суду. Реалізовувати зазначені засоби в Україні покликана новостворена Служба судової охорони.

Тож нагально важливим завданням держави та органів публічної влади є формування належного адміністративно-правового забезпечення питань функціонування Служби судової охорони та визначення її адміністративно-правового статусу для організації підтримання громадського порядку в судових органах.

Аналіз останніх досліджень

Досліджуючи дане питання варто відзначити науковців, які присвячували свою увагу в напрямку вивчення змісту правового статусу та адміністративно-правового статусу: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, А.Л. Борко, Ю.П. Битяк, В. В. Галуцько, В.А. Гомада, Б.В. Деревянко, Т.М. Кравцова, А.М. Макаровець, Г.Я. Наконечна, О.Ф. Скакун, М.В. Старинський, В. В. Сухонос, Д.Ю. Шпенюв та ін. Однак стосовно функціонування Служби судової охорони відсутні наукові праці, що зумовлено нещодавно створеною такою установою.

Методологія дослідження

Дослідити питання змісту адміністративно-правового статусу Служби судової охорони задля належного забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах. Науковий аналіз роботи здійснювався за допомогою: загальнофілософських, загальнонаукових та

спеціальних методів пізнання. Метод системного підходу та аналізу допоміг проаналізувати елементну структуру адміністративно-правового статусу, визначитися з понятійним апаратом. Метод порівняння дав можливість співставити правові статуси фізичних та юридичних осіб. У роботі також використано систему інших методів та наукових підходів.

Результати дослідження

Правові підстави створення Служби судової охорони

Стаття 160 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII визначає, що підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорона приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів та членів їхніх сімей, працівників суду, забезпечення у суді безпеки учасників судового процесу здійснює Служба судової охорони [1].

З метою забезпечення її функціонування рішенням Вищої ради правосуддя від 21 березня 2019 року № 886/0/15-19 [2] призначено Бондаря В.І. Головою Служби судової охорони. А 4 квітня 2019 року Вища рада правосуддя своїм рішенням № 1051/0/15-19 затвердила Положення про Службу судової охорони [3], рішенням № 1052/0/15-19 - Положення про проходження служби співробітниками Служби судової охорони [4].

Зазначеними нормативними актами визначено процедуру формування Служби, основні завдання та функції, повноваження посадових осіб, порядок зайняття посад та умови несення служби з охорони та підтримання громадського порядку в судах.

Формування поняття правового статусу Служби судової охорони

Варто зазначити, що правовий статус Служби судової охорони має свої особливості, у зв'язку з чим є складним предметом для дослідження, оскільки вона включає до свого складу різні категорії службовців.

Проте, для розкриття суті адміністративно-правового статусу Служби судової охорони, в питаннях охорони та підтримання громадського порядку в судах, в першу чергу варто з'ясувати, що взагалі собою представляє правова категорія «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус».

Загалом, у перекладі з латинського слово «статус» означає положення, стан чого-небудь або будь-кого: «статус людини», «статус особи», «статус громадянина», «статус органу» й т.п. [5, с. 578].

У Великому юридичному словнику категорія «правовий статус» визначається як система визнаних і гарантованих державою в законодавчому порядку прав, свобод і обов'язків, а також законних інтересів людини як суб'єкта права [6, с. 525].

Застосовуючи системний метод дослідження, можна визначити поняття «правовий статус» як комплексне юридичне явище, що визначає статус (становище) суб'єкта у відповідній системі, відокремити його статистичні й допоміжні елементи [7, с. 109].

О.М. Музичук під правовим статусом суб'єкта адміністративно-правових відносин пропонує розуміти систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення в системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними [8, с. 319].

Аналіз визначених наукових позицій, стосовно дефініції терміна «правовий статус», дає можливість дійти висновку, що дане питання залишається дискусійним та не має однозначного розуміння і тлумачення, тому трактується науковцями по-різному.

За результатами наукових пошуків змісту терміна «адміністративно-правовий статус», більшість науковців розглядають його як різновид правового статусу, комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права [9, с. 194].

На думку Т.О. Коломоєць, адміністративно-правовий статус - це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього

конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [10, с. 64].

С.Л. Курило під адміністративно-правовим статусом органів внутрішніх справ пропонує розуміти їхнє положення (становище) в системі суспільних відносин і механізмі державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їхніх завдань, функцій, повноважень і відповідальності, які реалізуються зазначеними суб'єктами через відповідні адміністративно-правові (управлінські) відносини, зокрема, ті, що складаються безпосередньо під час їхньої взаємодії з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку [11, с. 526].

З наведених дефініцій адміністративно-правового статусу стає зрозумілим, для того щоб Служба судової охорони наділялась нормами адміністративного законодавства таким статусом, вона повинна бути учасником адміністративно-правових (управлінських) відносин.

Враховуючи зміст норм ст.ст. 160, 161, 162 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, Служба судової охорони є державним органом у системі правосуддя, що забезпечує охорону та підтримання громадського порядку в судах, особисту безпеку суддів та членів їхніх сімей, працівників суду, безпеки учасників судового процесу, реагує на порушення громадського порядку при розгляді справ судом, вживає заходів до припинення проявів неповаги до суду, припинення протиправних дій в приміщеннях суду [1]. Зазначені завдання Служби судової охорони реалізуються через особливий вид адміністративно-правових відносин, а саме правоохоронних. Дана обставина дає право стверджувати, що Служба судової охорони є суб'єктом адміністративно-правових відносин та наділяється адміністративно-правовим статусом.

О.І. Безпалова та Д.О. Горбач визначають, що основою адміністративно-правового статусу є адміністративна правосуб'єктність. Складовими адміністративної правосуб'єктності є потенційна здатність мати права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність) [12, с. 6].

Елементи правового статусу Служби судової охорони

Узагальнюючі погляди науковців щодо переліку складових елементів адміністративно-правового статусу органу державної влади, варто виділити наступні: завдання, права та обов'язки, а також відповідальність за вчинені дії.

Б. М. Ринажевський наголошує на тому, що існують різні точки зору щодо питання співвідношення таких елементів статусу, як функції, повноваження та компетенція. Уявити функції органу держави відокремлено від його компетенції неможливо, оскільки функції є складовою частиною компетенції, яку необхідно розглядати в загальному (широкому) і власному (вузькому) розумінні. У загальному розумінні до компетенції належать функції, характеристика місця органу в системі управління, його завдань, суб'єктів відання, кола діяльності, відповідальності. У вузькому розумінні компетенція - це права та обов'язки державного органу [13, с. 16].

З приводу складових елементів правового статусу В.Б. Авер'янов зазначає, що поняття «адміністративно-правовий статус» охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [9, с.194].

В.В. Береза доходить висновку, що юридичну категорію «адміністративно-правовий статус» характеризують такі ознаки: - права та свободи, що становлять основу адміністративно-правового статусу, не можуть реалізовуватись без інших його компонентів - обов'язків і відповідальності [14, с. 60].

На думку А.М. Подоляки, поняття правового статусу містить у собі правосуб'єктність у єдності з іншими правами та обов'язками, тому можна зробити висновок про складові адміністративно-правового статусу: компетенція, правозастосування, юридична відповідальність [15, с. 44].

Висновки

За результатами дослідження можемо дійти висновку, що Служба судової охорони в питаннях забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах виступає суб'єктом адміністративно-правових відносин, у зв'язку з чим наділяється адміністративно-правовим статусом, складові елементи якого вирізняють її з поміж інших державних органів, покликаних реалізовувати правоохоронну функцію.

З метою належного закріплення на законодавчому рівні та забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу Служби судової охорони варто визначити її права та обов'язки Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII та наділити статусом правоохоронного органу, закріпивши право на затримання правопорушників, застосування до порушників заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і зброї, що надасть можливість ефективно виконувати захист учасників судового процесу [16, с. 5].

Отже, під адміністративно-правовим статусом Служби судової охорони в питаннях забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах, слід розуміти визначену нормами адміністративного права юридичну категорію, що структурно включає в себе складові елементи, за допомогою яких визначаються її завдання, функції, мета створення та діяльності, права і обов'язки в системі правовідносин охорони та громадського порядку в судах, що вирізняють її з поміж інших правоохоронних органів, та відповідальності, що дозволяє їй бути повноцінним учасником адміністративно-правових відносин в питаннях забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів учасників судового процесу.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1402-19#Text> (дата звернення 27.01.2020).
2. Про призначення Бондаря В.І.: Рішення Вищої ради правосуддя від 21 березня 2019 року № 886/0/15-19. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/17841> (дата звернення 27.01.2020).
3. Про затвердження Положення про Службу судової охорони: Рішення Вищої ради правосуддя від 04.04.2019 № 1051/0/15-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1051910-19#n11> (дата звернення 27.01.2020).
4. Про затвердження Положення про проходження служби співробітниками Служби судової охорони: Рішення Вищої ради правосуддя від 04.04.2019 № 1052/0/15-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1052910-19#Text> (дата звернення 27.01.2020).
5. Большой юридический словарь / Авт. сост.: Додонов В.Н. и др.; Под ред. А.Я. Сухарева и др. М.: ИНФРА-М, 1998. 790 с.
6. Сухарев А.Я., Зорькин В.Д., Крутских В.Е. Большой юридический словарь. М.: «ИНФРА-М», 1999. 790 с.
7. Кучинский В. А. Личность, свобода, право. М.: Радуга. 1978. 188 с.
8. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316-321.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
10. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]. К: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
11. Курило С.Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 523-526. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення 11.02.2020).
12. Безпалова О.І., Горбач Д.О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 31-38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_5_5 (дата звернення 11.02.2020).

-
13. Ринажевський Б. М. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних Силах України. *Право і Безпека*. 2010. № 1. С. 15-21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_1_5 (дата звернення 11.02.2020).
 9. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у двох томах: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка». 2004. 584 с.
 14. Береза В.В. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу департаменту кіберполіції Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 3 (24). 2018. С. 58-61. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v3_2018/14.pdf (дата звернення 11.02.2020).
 15. Подоляка А.М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2004. 204 с.
 16. Кривецький О. Захист суддів як гарантія верховенства права. Громадська думка про правотворення. 2018. № 7 (151). С. 3-5. URL: <http://www.nbuvipr.gov.ua/images/dumka/2018/7.pdf> (дата звернення 11.02.2020).

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОМПРОМІСУ CONCEPT AND CLASSIFICATION OF CRIMINAL-PROCEDURAL COMPROMISE

Марія Сіроткіна

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри правосуддя Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Mariia Sirotkina

Candidate of Juridical Sciences,
doctoral student of the Department of Justice
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine



orcid.org/0000-0001-7897-409X



mvs161017@gmail.com

Анотація

У статті досліджується поняття та класифікація кримінально-процесуального компромісу, проаналізовано його теоретико-правові аспекти. Звертається увага на розмежування кримінально-правового та кримінально-процесуального компромісів. Констатовано, що як кримінально-правовий, так і кримінально-процесуальний компроміси перебувають у тісній взаємодії один з одним. Зазначається про розширення видів кримінально-процесуального компромісу, який деякі вчені поділяють на види залежно, наприклад, від стадійності кримінального процесу, від суб'єктів, від форми обвинувачення та ін. Акцентовується увага на пропозиції щодо запровадження ще одного виду компромісу у кримінальному процесі - доказового. Обґрунтовується доцільність застосування останнього у кримінальному процесі, зокрема вказується на те, що запропонований вид компромісу у кримінальному провадженні за своєю сутністю дублює визначення та зміст кримінально-процесуального компромісу.

Наголошується на тому, що компроміс у кримінальному провадженні перш за все є кримінально-процесуальною угодою, укладеною між державними органами та їх посадовими особами (сторона обвинувачення), з одного боку, і іншими особами (сторона захисту) - з іншого боку, щодо яких, можливо, буде здійснюватися провадження у кримінальній справі. Однак зазначається, що деякі вчені не підтримують таке розуміння кримінально-процесуального компромісу, під кримінально-процесуальним компромісом вони розуміють раптово виниклий конфлікт між зацікавленими учасниками кримінального провадження.

На основі аналізу існуючих підходів до поняття «кримінально-процесуальний компроміс» зроблено висновок,

Ключові слова: компроміс, кримінально-процесуальний компроміс, види, кримінальне провадження, кримінально-правовий конфлікт.

що це, перш за все, один із різновидів правового компромісу, який характеризується бажанням сторін з «доброї» власної волі вирішити кримінально-правовий конфлікт при певних рівних умовах, поступках і взаємній вигоді у кримінальному провадженні.

Abstract

The article investigates the concept and classification of criminal-procedural compromise, analyzes its theoretical and legal aspects. Attention is drawn to the distinction between criminal law and criminal procedure compromises. It is stated that both criminal law and criminal procedure compromises are in close cooperation with each other. It is noted about the expansion of the types of criminal-procedural compromise, which some scholars divide into types depending on, for example, the stages of the criminal process, the subjects, the form of accusation, and others. Emphasis is placed on proposals for the introduction of another type of compromise in criminal proceedings - evidence. The expediency of using the latter in criminal proceedings is substantiated, in particular, it is pointed out that the proposed type of compromise in criminal proceedings essentially duplicates the definition and content of criminal-procedural compromise.

It is emphasized that the compromise in criminal proceedings is primarily a criminal procedure agreement concluded between state bodies and their officials (prosecution), on the one hand, and other persons (defense) - on the other hand, in respect of which, criminal proceedings may be instituted. However, it is noted that some scholars do not support this understanding of criminal procedural compromise, by criminal procedural compromise they mean a sudden conflict between the interested participants in criminal proceedings.

Based on the analysis of existing approaches to the concept of "criminal procedural compromise", it is concluded that this is primarily a kind of legal compromise, which is characterized by the desire of the parties of "good" will to resolve criminal conflict under certain equal conditions, concessions and mutual benefit in criminal proceedings.

Key words:

compromise, criminal-procedural compromise, types, criminal proceedings, criminal conflict.

Вступ

Проблема вирішення питання про можливість та доцільність реалізації компромісу у кримінальному провадженні виникла не випадково. Компроміс - це крок, за допомогою якого уможлиблюється прийняття рішення за спірним питанням, щоб задовольнити сторони, які зацікавлені у його вирішенні. Крім того, за допомогою реалізації правового компромісу знаходять своє відображення у кримінальному провадженні засади поваги до людської гідності та гуманізму, які останнім часом набувають особливого змісту.

Про доцільність укладання компромісу у кримінальному провадженні свідчить зарубіжний досвід, зокрема країн Західної Європи. Вони сьогодні працюють над удосконаленням юридичних норм на підставі чітко відпрацьованої системи стимулювання законослухняної поведінки колишніх правопорушників, намагаючись досягти максимально можливої злагоженості між державою та особами, які порушили закон, шляхом подальшого вдосконалення компромісних норм і розширення їхніх можливостей. Поняття компромісу у західному суспільстві втратило абстрактно-теоретичний характер і набуло інструментального змісту, як засобу досягнення

практичних цілей, які сприяють втіленню основних завдань кримінально-правової боротьби зі злочинністю. Це стає дійсно можливим лише після досягнення певних домовленостей між суб'єктами, - учасниками компромісної угоди. Така форма компромісу зосереджує увагу на суб'єктивних вольових аспектах, свідомому й цілеспрямованому зближенні позицій сторін, а також регулює суперечні погляди [1, с. 39].

Аналіз останніх досліджень

Проблема поняття та класифікації кримінально-процесуальних компромісів практично не досліджувалася у доктрині науки кримінального процесу. Проте, окремі аспекти сутності та змісту правового компромісу загалом у юридичній науці досліджувалися у роботах науковців серед яких, наприклад С.В. Бобровник досліджувала питання компромісу і конфлікту у праві, наголошуючи, що запровадження компромісу в якості правового явища через його інституалізацію надало соціальному явищу правової форми. Саме в ході інституціоналізації, як зазначає вчена, компроміс переростає в правовий інститут, що є завершальним етапом його юридизації [2, с. 104]. А. Калиниченко наводить класифікацію правових компромісів в залежності від виду судочинства, у якому досягається компроміс (компроміс у цивільному, кримінальному, господарському, адміністративному судочинстві), тощо [3, с.148]. Г.О. Усатий, який досліджував компроміс у площині кримінального права, дає визначення компромісу у кримінальному праві. На його думку, компроміс у площині кримінального права - це взаємна домовленість (договір), яка встановлює певні умови звільнення від кримінальної відповідальності для осіб, які зобов'язуються виконати передбачені кримінальним законодавством нормативно-правові настанови. Такий договір повинен передбачати характер взаємовідносин сторін і їхні права й обов'язки. Г.О. Усатий також зазначає, що під компромісом розуміється інструментальний спосіб розв'язання кримінально-правового конфлікту та врегулювання відносин, що виникають на його основі [4, с. 26-27]. О.Г. Добровольська визначає сутність кримінально-процесуального компромісу через призму процесуальних норм, що регулюють процедуру укладення угоди між конфліктуючими сторонами [5, с. 299-300; 6, с.151]. В.В. Назаров розглядає компроміс як засіб вирішення кримінально-процесуальних конфліктів і визначає це поняття як врегулювання розбіжностей через взаємні поступки, бажання запобігти конфлікту шляхом взаємних поступок [7, с. 8]. Цікавою є дефініція «компромісу на досудовому слідстві» В.С. Кузьмічова та Є.О. Куртої, які визначають його як угоду між учасниками досудового слідства (а саме між слідчим і потерпілими, підозрюваними, обвинуваченими, свідками) на підставі взаємних поступок, укладання якої відбувається в порядку, врегульованому нормами кримінального та кримінально-процесуального законодавства, морально-етичними правилами з використанням криміналістичних прийомів із метою вирішення завдань кримінального судочинства [8, с. 12].

Крім того, аналізуючи існуючі роботи, присвячені питанням застосування компромісу у кримінальному провадженні, не можна не звернути увагу на те, що досить часто термін «компроміс» використовується без роз'яснення його сутності. Для кращого розуміння поняття «кримінально-процесуальний компроміс» необхідно насамперед розглянути, що являють собою такі поняття, як «компроміс» і «компроміс у кримінальному процесі».

Методологія дослідження

Метою статті є дослідження сутності кримінально-процесуального компромісу, а також різноманітних концептуальних підходів до їх класифікації.

Науковий аналіз роботи здійснювався за допомогою методу системного підходу та аналізу, що допомогло проаналізувати сутність поняття компромісу у кримінальному провадженні та концептуальні підходи до його класифікації. У роботі також використано метод структурнологічного аналізу для послідовності викладу матеріалу. Вказані методи дослідження доповнюють один одного та забезпечують можливість всебічно розглянути предмет дослідження.

Результати дослідження

Поняття та сутність компромісу у кримінальному провадженні

У теорії кримінального процесу не існує однозначного тлумачення поняття «компроміс».

Так, С.М. Туркота під «кримінально-процесуальним компромісом» має на увазі сукупність кримінально-процесуальних норм, що регулюють порядок реалізації правового компромісу (звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям і примиренням винного з потерпілим) [9, с. 71].

В.М. Верещак відносить це поняття до однієї стадії кримінального процесу - стадії судового розгляду [10, с. 41-43].

Привертає увагу тлумачення, яке наводить О.А. Парфило, який визначає «кримінально-процесуальний компроміс» як систему процесуальних норм, що регулюють процедуру укладання угоди між конфліктуючими сторонами (державою в особі її правоохоронних органів і потерпілою особою, з одного боку, та особою, яка вчинила злочин, з іншого боку) на основі закріплених у законі чітких правил надання поступок і гарантій їхнього виконання [11, с. 62-65]. Аналогічної думки у своїх працях дотримується і О.Г. Добровольська, яка визначає сутність кримінально-процесуального компромісу через призму процесуальних норм, що регулюють процедуру укладання угоди між конфліктуючими сторонами [5, с. 299-300; 6, с.151].

В.В. Назаров розглядає компроміс як засіб вирішення кримінально-процесуальних конфліктів і визначив це поняття як врегулювання розбіжностей через взаємні поступки, бажання запобігти конфлікту шляхом взаємних поступок [7, с. 8].

Цікавою є дефініція «компромісу на досудовому слідстві» В.С. Кузьмічова та Є.О. Куртої, які визначають його як угоду між учасниками досудового слідства (а саме між слідчим і потерпілими, підозрюваними, обвинуваченими, свідками) на підставі взаємних поступок, укладання якої відбувається в порядку, врегульованому нормами кримінального та кримінально-процесуального законодавства, морально-етичними правилами з використанням криміналістичних прийомів із метою вирішення завдань кримінального судочинства [8, с. 12].

Досить односторонньо розглядає питання застосування компромісу І.Г. Суботіна, яка зазначає, що поняття компромісу може бути розглянуте у кримінальному судочинстві лише як один із засобів вирішення конфлікту. Авторка підкреслює, що визначення компромісу як угоди, яка досягнута шляхом взаємних поступок неможливо застосувати стосовно кримінально-процесуальної діяльності. Це пов'язано із властивою їй специфікою, яка полягає у характері процесуальних відношень (влада-підлеглість), які відбуваються, коли компетентні органи та посадові особи під час досудового слідства мають можливість впливати на реалізацію прав інших учасників кримінального процесу. Таким чином, на думку автора, додаткові обмеження прав учасників кримінального судочинства будуть суперечити меті судочинства та принципам моральності, справедливості, рівності учасників кримінального процесу [12, с. 78]. Подібної думки притримується О. Юхно, який зазначає, що застосування компромісу в сучасному кримінальному процесі це реальна необхідність, обумовлена сучасними вимогами суспільства та міжнародної спільноти до кримінального судочинства, яке повинно сприяти захисту прав та свобод людини і відповідати Конституції України [13, с. 19].

Але якщо поглянути уважніше, то можна відзначити, що завдяки взаємним поступкам розширюється коло прав та свобод учасників кримінального судочинства. Наприклад, у випадку звільнення від кримінальної відповідальності на підставі примирення обвинуваченого та потерпілого або у зв'язку з дійовим каяттям, усі сторони чимось поступаються, тобто поступки, які надаються - є взаємними. Таким чином, наприклад, звільняючи винну особу від кримінальної відповідальності через примирення з потерпілим, винному надається можливість виправлення без застосування кримінального примусу, а потерпілому отримати відшкодування збитків, що відповідає встановленим принципам правосуддя.

Слушною з цього приводу є думка Т.С. Волчецької, яка зазначає, що саме компроміс є тим способом вирішення конфліктів, до якого сторони вдаються тільки при наявності обопільного бажання його застосування. Хоча в ряді випадків таке бажання може бути викликано вимушеними обставинами, тим не менш, до моменту прийняття рішення сторони готові до своєрідної форми співпраці [14, с. 115].

Отже, можна погодитися із думкою В.С. Кузьмічова та Є.О. Курта, що компроміс на досудовому слідстві як угода на підставі взаємних поступок зазвичай має місце у кримінальному судочинстві і не суперечить принципам моральності, справедливості та рівності учасників кримінального судочинства, сприяє можливості усунення негативних наслідків злочину та прийняттю справедливого рішення у справі [8, с. 26-27].

Яніна Я.Ю. розуміє під процесуальним компромісом спосіб вирішення конфліктів кримінального судочинства, який досягається за допомогою взаємодопустимих поступок сторін обвинувачення і захисту [15, с. 11]. В своїх працях Р.Г. Зорін визначає процесуальний компроміс як передбачене кримінально-процесуальним законом (що не суперечить) рішення компетентних належних осіб, що здійснюють кримінальне судочинство в інтересах підозрюваного, обвинуваченого з метою розкриття злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності інших винних осіб, реалізації завдань кримінального процесу і встановлення об'єктивної істини у кримінальних справах [16]. І.А. Попова вважає процесуальним компромісом один із способів вирішення конфліктів кримінального судочинства, який реалізується за допомогою відповідних формальних процедур і пов'язаних з ними тактичних прийомів, а досягається він в рамках чинного закону взаємними поступками сторін - учасниць конфлікту [17, с. 100].

В основі компромісного способу вирішення правового конфлікту лежить в переважній більшості каяття, відмова від продовження певної шкідливої суспільству діяльності, активне сприяння судочинству, відшкодування завданих збитків, усунення інших негативних загроз та зміна на позитивну поведінку з боку винуватої особи, яка може носити, між іншим, односторонній характер без очікування поблажок з боку обвинувачення, а з іншої сторони - це, звичайно, повернення до більш гуманних, не репресивних засобів вирішення конфлікту зі сторони держави. По суті, це не угода юридичних і фізичних осіб, а компроміс особи і суспільства в особі держави, компроміс на основі реального застосування постулатів верховенства права.

Як слушно зазначає М.В. Макарейко, і ми поділяємо його точку зору, що необхідно розглядати компроміс перш за все як кримінально-процесуальну угоду, укладену між державними органами та їх посадовими особами (сторона обвинувачення), з одного боку, і іншими особами (сторона захисту) - з іншого боку, щодо яких, можливо, буде здійснюватися провадження у кримінальній справі. При цьому ряд вчених розглядають використання подібного компромісу у вирішенні раптово виниклого конфлікту (відносин) між зацікавленими учасниками.

Необхідно враховувати, що будь-які погрози, шантаж, психологічний вплив на особу з метою отримання певних вигод, незнання слідчої ситуації, а також інші незаконні і корисливі мотиви не можуть розглядатися і застосовуватися як компроміс при прийнятті остаточних процесуальних рішень у кримінальній справі [18, с. 118-120, 132-135, 495-501].

Розмежування кримінально-правового та кримінально-процесуального компромісів

Варто звернути увагу на розмежування кримінально-правового та кримінально-процесуального компромісу. На наш погляд, таке розмежування між ними проявляється у формах їх вираження (реалізації) у кримінальному та кримінально-процесуальному праві. До форм кримінально-правового компромісу, реалізація яких регулюється компромісними нормами кримінального права, належать: звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям (ст. 45 КК України); звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винного з потерпілим (ст. 46 КК України); звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку зі зміною обстановки (ст. 48 КК України); звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з передачею особи на поруки (ст. 47 КК України); звільнення від кримінальної відповідальності із застосуванням примусових заходів виховного характеру (ст. 97 КК України); інші норми Особливої частини КК України, які встановлюють можливість звільнення від кримінальної відповідальності в разі скоєння конкретного злочину та виконання позитивних посткримінальних вчинків, передбачених для цього випадків (декриміналізація, амністія тощо).

У свою чергу, формами вираження кримінально-процесуального компромісу є наступні: взяття обвинуваченого на поруки, юридичний компроміс сторін, відмова прокурора від підтримання державного обвинувачення, угода про визнання вини (глава 35 КПК України) тощо. При чому, обидва види правових компромісів виходять за межі дії своєї ж (кримінальної чи кримінально-процесуальної) галузі права, перебуваючи на «чужому» полі завдяки тісному

взаємозв'язку кримінальної та кримінально-процесуальної галузей права. Як наслідок, кримінально-правовий та кримінально-процесуальний компроміси як види правового компромісу перебувають у тісній взаємодії.

На основі аналізу існуючих підходів до поняття «кримінально-процесуальний компроміс» зроблено висновок, що це, перш за все, один із різновидів правового компромісу, який характеризується бажанням сторін з «доброї» власної волі вирішити кримінально-правовий конфлікт при певних рівних умовах, поступках і взаємній вигоді у кримінальному провадженні.

Класифікація компромісу у кримінальному провадженні

Варто звернути увагу на класифікацію компромісу у кримінальному провадженні. Можна погодитися із думкою А. Калиниченко, що їх можна класифікувати таким чином:

- 1) залежно від суб'єктів: компроміс між обвинуваченим і потерпілим, компроміс між стороною обвинувачення й обвинуваченим;
- 2) залежно від стадії кримінального процесу: компроміс, укладений на досудовому слідстві; судовий компроміс;
- 3) залежно від форми обвинувачення: компроміс у кримінальних провадженнях у формі державного обвинувачення; компроміс у кримінальних провадженнях у формі приватного обвинувачення;
- 4) за процесуальною регламентацією: передбачені кримінально-процесуальним законодавством; компроміси, порядок укладання яких прямо не встановлюється кримінально-процесуальним законодавством [3, с.149].

У свою чергу, у доктрині кримінального процесу більше уваги приділялося компромісам, укладеним на досудовому слідстві. Так, Є.О. Курта пропонує усю сукупність компромісів, які можуть бути укладені на досудовому слідстві, класифікувати таким чином: кримінально-правові компроміси; кримінально-процесуальні компроміси; тактико-криміналістичні компроміси; морально-етичні компроміси [19, с.53].

У свою чергу, видами судового компромісу можна назвати такі: 1) судовий компроміс, що досягається в ході загального порядку розгляду кримінального провадження в суді; 2) спрощене провадження на основі судового компромісу; 3) судовий компроміс, що досягається в ході особливого порядку кримінального провадження.

До видів судового компромісу, що досягається в ході загального порядку розгляду кримінального провадження в суді, необхідно віднести такі: 1) судовий компроміс, досягнутий у суді першої інстанції під час розгляду кримінального провадження як суддею одноособово, так і судом присяжних (глава 28, параграф 2 глави 30 КПК України); 2) судовий компроміс, досягнутий під час апеляційного розгляду справи (глава 31 КПК України); 3) судовий компроміс, досягнутий під час касаційного розгляду справи (глава 32 КПК України); 4) судовий компроміс, досягнутий під час розгляду провадження у Верховному Суді України (глава 33 КПК України); 5) судовий компроміс, досягнутий під час розгляду провадження за нововиявленими обставинами (глава 34 КПК України) [3, с.149].

На завершення слід зазначити, що у доктрині кримінального процесу почали активно обґрунтовувати доцільність застосування у кримінальному провадженні доказового компромісу. Так, О.Г. Маркелов зазначає, що доказовий компроміс при закритті кримінальної справи у зв'язку з примиренням сторін розуміється як взаємна домовленість зацікавлених сторін за умови волевиявлення потерпілої особи і виконання підозрюваним або обвинуваченим ряду обов'язкових зобов'язань, а також встановлення всіх необхідних обставин у кримінальній справі [20, с.237]. Крім того, доказовий компроміс може застосовуватися при закритті кримінальної справи або кримінального переслідування в зв'язку з призначенням заходів кримінально-правового характеру у вигляді судового штрафу, при укладанні угоди про співробітництво тощо [21, с. 48-54; 22, с.105-108].

Запропонований вченим ще один вид кримінально-процесуального компромісу має право на існування, однак акцентуючи увагу на його доцільності застосування у кримінальному процесі, хотілося б зазначити, що він, по суті, дублює визначення та зміст кримінально-процесуального компромісу.

Висновки

Отже, проаналізувавши все вищезазначене, на нашу думку, є всі підстави стверджувати про спроможність як інституту компромісу в кримінальному судочинстві, так і самого поняття кримінально-процесуальний компроміс, доцільність розгляду питання про розширення меж його застосування з метою спрощення процесу доказування суспільно небезпечного діяння, що містить ознаки злочину, реалізуючи завдання кримінального судочинства, зазначені у статті 2 КПК України.

На основі аналізу існуючих підходів до поняття «кримінально-процесуальний компроміс» зроблено висновок, що це, перш за все, один із різновидів правового компромісу, який характеризується бажанням сторін з «доброї» власної волі вирішити кримінально-правовий конфлікт при певних рівних умовах, поступках і взаємній вигоді у кримінальному провадженні.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Усатий Г.О. Компроміс як засіб вирішення кримінально-правового конфлікту: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 1999. 150 с.
2. Бобровник С.В. Институционализация компромисса и конфликта в праве. *Государство и право*. 2012. № 1. С.104-107.
3. Калиниченко А. Теоретичні аспекти судового компромісу в кримінальному судочинстві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 3. С. 147-152.,
4. Усатий Г.О. Кримінально-правовий компроміс: [монографія]. К.: Атіка, 2001. 128 с.
5. Добровольська О.Г. Провадження на підставі угод і компромісів у кримінальному процесі України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 299-304.
6. Добровольська О.Г. Проблеми інституту кримінального провадження на підставі угод. *Право і суспільство*. 2013. № 5. С. 150-154.
7. Назаров В.В. Виникнення кримінально-процесуальних конфліктів та способи їх усунення на стадії попереднього розслідування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2000. 18 с.
8. Кузьмічов В.С. Курта Є.О. Компроміс на досудовому слідстві (криміналістичний аспект): [монографія]. К.: КНТ, 2007. 136 с.
9. Туркота С.С. Правовий компроміс у кримінальному судочинстві. *Право України*. 2001. № 12. С. 69-71.
10. Верещак В.М. Судовий компроміс у кримінальному судочинстві. *Вісник Верховного Суду України*. 2000. № 1. С. 41-43.
11. Парфило О.А. Щодо визначення поняття кримінально-процесуального компромісу. *Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю на етапі реформування кримінального судочинства*: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 14-15 травня 2002 р.). Запоріжжя : Юридичний ін-т МВС України, 2002. Ч. 2. С. 62-65.
12. Субботина И.Г. Нравственные начала предварительного расследования: Учеб. пособие. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2003. 156 с.
13. Юхно О. О. Актуальні проблеми компромісу в досудовому розслідуванні при застосуванні нового Кримінального процесуального кодексу України. *Международный научно-практический правовой журнал «Закон и жизнь»*. 2012. № 8. С. 17-22.
14. Волчецкая Т.С.. Криминалистическая ситуалогия: Монография. / Под ред. проф. Н.П. Яблокова. Москва; Калинингр. ун-т. Калининград, 1997. 248 с.
15. Янина Я.Ю. Теоретические и практические аспекты применения компромиссов для разрешения конфликтов предварительного следствия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Калининград, 2007. 24 с.
16. Зорин Р.Г. Криминалистические и уголовнопроцессуальные аспекты допустимости компромисса в уголовном судопроизводстве. URL: <http://www.rusnauka.com> (дата звернення 24.01.2020).

17. Попова И.А., Полстовалов О.В. Тактико-криминалистическое обеспечение компромиссных процедур в уголовном судопроизводстве. Учебное пособие. М.: ГД РФ, 2012. 176 с.
18. Макарейко Н.В. Государственное принуждение как средство компромисса. Материалы Пятых Бабаевских чтений «Компромисс в праве: теория, практика, техника». Т. 2. Н. Новгород, 2014. с. 118-120, 495-501, 132-135.
19. Курта Є.О. Компроміс на досудовому слідстві: поняття, види, криміналістичні прийоми досягнення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Запоріжжя, 2005. 188 с.
20. Маркелов А.Г. Идея доказательственного компромисса при прекращении уголовного дела в связи с примирением сторон. *Вестник Воронежского института МВД России*. № 2. 2019. С.237-242.
21. Маркелов А.Г., Саливаров В.Я. Уголовный процесс как доказательственный компромисс при прекращении уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа. *Oeconomia et Jus*. 2016. Вып. 4. С. 48-54.
22. Маркелов А.Г. Новый доказательственный компромисс в уголовном процессе России: «Заплати и спи спокойно». *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2017. № 2 (28). С.105-108.

ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА СТРУКТУРА ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН THE CONCEPT, CONTENT AND STRUCTURE OF LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF SOCIAL PROTECTION OF CITIZENS

Ірина Ткаченко

*старший викладач кафедри права та соціально-економічних відносин
Кіровоградського інституту розвитку людини «Україна»*

Iryna Tkachenko

*senior lecturer at the Department of Law and Socio-Economic Relations
Kirovograd Institute of Human Development «Ukraine»*



orcid.org/0000-0002-0144-0708



ipa_tkachenko_2006@ukr.net

Анотація

У статті досліджено наукові погляди на поняття адміністративні правовідносини. Визначено авторське тлумачення зазначеного поняття. З урахуванням напрямку дослідження проаналізовано ознаки адміністративно-правових відносин. Зазначено, що одним із видів адміністративно-правових відносин є відносини у сфері соціального захисту громадян. Визначено, що правовідносини у сфері соціального захисту громадян - це соціальні відносини, що виникають на підстав норм права між суб'єктами права, наділяють їх правами і обов'язками у сфері соціального захисту громадян, що включає в себе соціальне забезпечення у вигляді соціального страхування, соціальної допомоги та забезпечення достатнього життєвого рівня людей. Визначено ознаки правовідносин у сфері соціального захисту. Проаналізовано елементну структуру адміністративних правовідносин у досліджуваному напрямі: об'єкту правових відносин, змісту правових відносин, суб'єктів правовідносин. Підтримуючи плюралістичну позицію об'єкта правовідносин до об'єктів правовідносин у сфері соціального захисту громадян віднесено права людини, а саме соціальні права людини.

Об'єкти адміністративних правовідносин у сфері соціального захисту громадян можна розуміти у широкому і вузькому значенні. У широкому значенні - це діяльність держави у особі державних органів та органів місцевого самоврядування із реалізації соціальних прав громадян, яка включає в себе правозастосовну діяльність у сфері здійснення соціальних прав; матеріальні блага, що виражається у матеріальній допомозі та соціальному обслуговуванні; особистих нематеріальних благ, що набувають прояву у повазі честі і гідності, задоволенні духовних потреб; реалізація суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. У вузькому значенні - це соціальні права людини.

Ключові слова

адміністративні
правовідносини, соціальні
правовідносини, соціальні
права, соціальний
захист, соціальні права.

Abstract

The article examines scientific views on the concept of administrative law. The author's interpretation of this concept is determined. Taking into account the direction of the study, the signs of administrative and legal relations are analyzed. It is noted that one of the types of administrative and legal relations is relations in the field of social protection of citizens. It is determined that legal relations in the field of social protection of citizens are social relations arising on the basis of legal norms between subjects of law, endowing them with rights and responsibilities in the field of social protection of citizens, which includes social security in the form of social insurance, social assistance and ensuring a sufficient standard of living for people. The signs of legal relations in the field of social protection are determined. The elemental structure of administrative legal relations in the researched direction is analyzed: the object of legal relations, the content of legal relations, subjects of legal relations. Supporting the pluralistic position of the object of legal relations, we believe that the objects of legal relations in the field of social protection of citizens include human rights, namely social human rights. Objects of administrative legal relations in the field of social protection of citizens can be understood in a broad and narrow sense. In a broad sense, it is the activity of the state represented by state bodies and local self-government bodies for the implementation of social rights of citizens, which includes law enforcement activities in the field of social rights; material goods, which is expressed in material assistance and social services; personal intangible benefits that are manifested in respect for honor and dignity, the satisfaction of spiritual needs; realization of subjective rights and legal obligations. In the narrow sense, these are social human rights.

Key words

administrative legal relations, social legal relations, social rights, social protection, social rights.

Вступ

Виникнення, зміна, втрата актуальності публічних потреб призводить до змін у нормах адміністративного права. Це, в свою чергу, викликає оновлення суспільних відносин владно-управлінського та адміністративно-сервісного характеру. Тому адміністративно-правові відносини характеризуються динамічністю правового регулювання. Зауважуючи, на те що вони беруть участь в різноманітних суспільних процесах, деякі групи адміністративних правовідносин із часом втрачають свою актуальність і вступають у протиріччя з існуючими суспільними відносинами [1, с. 173]. Тому розвиток теорії адміністративного права триває постійно, що обумовлено як виданням нових нормативно-правових актів в галузі публічно-сервісної й управлінської діяльності, так й новелами у реалізації адміністративно-правових відносин. З цим пов'язаний постійний інтерес до загальнотеоретичних питань, що стосуються адміністративно-правових відносин.

Аналіз останніх досліджень

Особливості поняття адміністративно-правових відносин як інституту адміністративного права слугували предметом дослідження багатьох науковців: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка,

А.М. Горбач, І.В. Дрозд, Н.М. Зільник, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, С.О. Короєда, О.В. Кузьменка, М.В. Лошицького, Р.С. Олефіра, О.О. Панової, О.І. Харитонової, В.К. Шакури та ін.

У науковців-адміністративістів відсутнє єдине розуміння поняття адміністративно-правових відносин. Так, І.П. Голосніченко зазначає, що адміністративно-правові відносини є системою прав та обов'язків органів державної виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів [2, с. 9].

Але більшість правників вважають, що адміністративно-правові відносини - це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права. На думку В.М. Столбового адміністративно-правові відносини - це правовідносини, які ґрунтуються на нормах адміністративного права [3, с. 20]. Л.В. Коваль вказує, що предметом адміністративного права є суспільні відносини, які виникають при здійсненні державного управління [4, с. 6].

А.В. Макаренко зазначає, що адміністративно-правові відносини - це урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їхні сторони (суб'єкти) взаємопов'язані й взаємодіють внаслідок здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [5, с. 44].

Ю.П. Битяк та автори підручника під адміністративно-правовими відносинами розуміють суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких є носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [6, с. 57].

З погляду О.А. Харитонової адміністративно-правові відносини - це урегульовані адміністративно-правовою нормою суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників або всі учасники яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави [7, с. 161].

Е.О. Шевченко зазначає, що адміністративно-правові відносини - це врегульовані адміністративно-правовими нормами на засадах «влада-підпорядкування» взаємовідносини (взаємозв'язки), що виникають в сфері публічного (державного і самоврядного) управління, між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права з реалізації їхніх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що здійснюються в особливому правовому режимі забезпечення їх законності з боку держави [8, с. 1119].

Т.О. Коломоєць вважає, що адміністративно-правовими відносинами є суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами і обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [9, с. 44].

В.В. Галушко зосереджує увагу на тому, що адміністративно-правові відносини відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру. Іншими словами адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що адміністративно-правова норма від імені легітимного суб'єкта правотворчості визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила. За якими відбувається взаємодія між учасниками зазначених відносин. Ці правила формуються у вигляді взаємних прав та обов'язків [10, с. 37].

Як ми бачимо, відсутній й єдиний погляд на сферу правового регулювання адміністративних правовідносин.

Методологія дослідження

Метою статті є визначення правовідносин у сфері соціального захисту як об'єкту адміністративно-правового дослідження. Обґрунтованість і достовірність наукових результатів забезпечені використанням системи загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Вирішальну роль у дослідженні відіграли загальнофілософські методи. За допомогою діалектичного методу визначено взаємозв'язок адміністративних правовідносин та правовідносин у сфері соціального захисту. Серед загальнонаукових методів пізнання особливе значення для нашого дослідження має системний метод, за допомогою якого визначено

структуру правовідносини у сфері соціального захисту громадян. Використано і спеціальні методи юридичної науки, за допомогою яких досліджено правове підґрунтя формування правовідносин у досліджуваному напрямі.

Результати дослідження

Поняття та ознаки адміністративних правовідносин

Одна група вчених вважає, що адміністративно-правові відносини регулюють державне управління [11, с. 6]. В свою чергу, В.К. Колпаков підкреслює, що поняття адміністративно-правових відносин стає все ширшим і виходить за межі державного управління [12, с. 101]. З погляду іншої групи науковців предметом адміністративно-правового регулювання є діяльності виконавчої влади [2, с. 9].

Отже, адміністративно-правові відносини - це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, однією із сторін яких завжди є орган державної влади, наділений державно-владними повноваженнями у сфері державного управління для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Для розуміння будь-якого явища, в тому числі й адміністративно-правових відносин необхідно виокремити риси, які їм притаманні.

З приводу ознак адміністративно правових відносин можливо спостерігати приблизно єдину позицію науковців.

Так, О.І. Харитонова, Е.О. Шевченко визначають наступні риси адміністративно-правових відносин: 1) виникнення в сфері публічного управління; 2) однією зі сторін обов'язково є орган влади; 3) врегульовані адміністративно-правовими нормами; 4) їхні учасники виступають носіями прав і обов'язків у сфері державного управління; 5) мають державно-публічний характер; 6) є відносинами «влада-підпорядкування» і визначаються юридичною нерівністю сторін; 7) можуть виникнути за ініціативою будь-якого суб'єкта адміністративного права, згода іншої сторони не є обов'язковою; 8) порушення стороною своїх обов'язків зумовлює її відповідальність перед державою в особі її компетентних органів; 9) для органів управління їх права є одночасно і обов'язками; 10) за порушення обов'язків застосовуються, як правило, заходи адміністративного примусу; 11) спори між сторонами мають особливий правовий режим забезпечення законності (адміністративний і судовий) [7, с. 63].

Таким чином, характерними рисами адміністративно-правових відносин є: 1) суспільні відносини, врегульовані адміністративно-правовими нормами; 2) одна сторона або обидві сторони наділені правами та обов'язками у сфері державного управління; 3) однією із сторін завжди є державний орган; 4) мають субординаційний характер; 5) виражають публічно-правовий інтерес; 6) органи держави наділені державно-владними повноваженнями; 7) можуть виникнути за ініціативи сторони, що має компетенцію; 8) порушення стороною своїх обов'язків тягне за собою юридичну відповідальність, що здійснюється державними органами; 9) можливість застосування державного примусу; 10) особлива процедура вирішення спорів між сторонами.

Поняття ознаки та структура правовідносин у сфері соціального захисту громадян

Одним із видів адміністративно-правових відносин є відносини у сфері соціального захисту громадян.

Правовідносинам у сфері соціального захисту громадян - це соціальні відносини, що виникають на підстав норм права між суб'єктами права, наділяють їх правами і обов'язками у сфері соціального захисту громадян, що включає в себе соціальне забезпечення у вигляді соціального страхування, соціальної допомоги та забезпечення достатнього життєвого рівня людей.

Правовідносинам у сфері соціального захисту властиві наступні ознаки: 1) вони регулюються нормами права, що регулюють соціальний захист громадян; 2) наділяють суб'єктів правовідносин у сфері соціального захисту суб'єктивними правами і юридичними обов'язками; 3) правовідносини у сфері соціального захисту є зв'язком персоніфікованими; 4) правовідносини у сфері соціального захисту є вольовими відносинами; 5) правовідносини у сфері соціального захисту охороняються державою; 6) вони мають претензійно-забезпечувальний характер.

Як і будь-які адміністративно-правові відносини вони, як ми зазначали, складаються з трьох елементів: об'єкту правових відносин, змісту правових відносин, суб'єктів правовідносин.

Існують різні погляди на питання про сутність об'єкта правовідносин. В залежності від того, прихильником якої концепції є науковець визначається поняття об'єкта правовідносин [13, с. 143]. Зауважимо, що представники класичної моністичної концепції вказуючи на єдність об'єкта правовідносин, розуміють під об'єктом те, на що направлені правовідносини: поведінку суб'єктів. На противагу їм - інші науковці об'єктом правовідносин визнають те, на що направлені суб'єктивні права та обов'язки учасників [14]. А є вчені, які вказують поведінку лише зобов'язаної сторони [15, с. 82]. Класична плюралістична концепція передбачаючи різноманіття об'єктів правовідносин, визначає об'єктом те, з приводу чого виникли правовідносини: поведінку людей, результати дій та бездіяльності, матеріальні цінності, речі, нематеріальні блага. Об'єднуючи ці дві теорії, деякі науковці, розуміють під об'єктом правовідносин те, з приводу чого вони виникають, на що направлені [16, с. 72]. Крім того, у науковій літературі є погляди про безоб'єктність правовідносин [17, с. 130]. З цією точкою зору ми не згодні, тому що об'єкт правовідносин - це те з приводу чого вони взагалі виникають.

Поняття об'єкта адміністративно-правових відносин також викликає суперечності у науковців. Так, група науковців вважає, що «об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка людей, а саме їх дії, за допомогою яких реалізуються передбачені адміністративно-правовими нормами обов'язки і права учасників даних відносин. Ці дії можуть бути пов'язані із здійсненням завдань державного управління (наприклад, видання індивідуального акта управління), особистими нематеріальними благами (наприклад, гідність людини), реалізацією суб'єктивних обов'язків і прав (наприклад, право на оскарження в суді дій посадових осіб і органів виконавчої влади), матеріальними предметами (речами і под.)» [6, с. 58]. Приєднуються до них й інші правники, зазначаючи, що об'єктом адміністративних правовідносин може бути тільки відповідна поведінка суб'єктів правовідносин. Поміж того, їх предметом може бути все, що завгодно [18, с. 35]. Наступна позиція - об'єкт (він же часто - і предмет) правовідносин - це фактична поведінка його учасників, на яку спрямоване правове регулювання [19, с. 130].

Підтримуючи плюралістичну позицію об'єкта правовідносин, вважаємо, що до об'єктів правовідносин у сфері соціально захисту громадян належать права людини, а саме соціальні права людини.

Згідно з Конституцією України, наша держава є соціальною і правовою, в якій найвищою соціальною цінністю визнається людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Зміст і спрямованість діяльності держави в соціальній сфері визначають права і свободи людини та їх гарантії [20].

Соціальні права мають ознаки, які притаманні іншим правами людини: економічними, політичними, екологічними, але їм властиві також специфічні риси. Так, В.М. Шаповал вважає, що закріплення в чинних конституціях соціальних прав людини супроводжуються цілим рядом нормативних приписів, які покладають на державу обов'язок щодо здійснення певної позитивної діяльності, спрямованої на реалізацію того або іншого соціального права [21, с. 16].

Погоджуємося з поглядом Т.І. Длугопольської, що сутнісною особливістю соціальних прав людини є те, що їх реалізація здійснюється за декілька умов. По-перше, виникнення соціальних прав пов'язано зі взаємодією людини і держави, результатом якої є досягнення певних соціальних стандартів. Це викликає потребу у здійсненні певних обов'язків державою, а не утримання від певних дій. По-друге, рівень економічного розвитку держави, її об'єктивна спроможність здійснювати соціальну допомогу людині у всіх випадках, коли вона цього потребує впливає на соціальні права та ступінь їх забезпечення [22, с. 64-65]. По-третє, реалізація соціальних прав людини передбачає наявність комплексного і розгалуженого законодавства, яке б чітко регламентувало всі процедури, які пов'язані із наданням соціальної допомоги, здійсненню соціального захисту і соціального забезпечення [23, с. 395].

Отже, об'єкти адміністративних правовідносин у сфері соціального захисту громадян можна розуміти у широкому і вузькому значенні. У широкому значенні - це діяльність держави у особі державних органів та органів місцевого самоврядування із реалізації соціальних прав громадян, яка включає в себе правозастосовну діяльність у сфері здійснення соціальних прав; матеріальні блага, що виражається у матеріальній допомозі та соціальному обслуговуванні;

особистих нематеріальних благ, що набувають прояву у повазі честі і гідності, задоволенні духовних потреб; реалізація суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. У вузькому значенні - це соціальні права людини.

Наступним елементом з якого складаються правовідносини у сфері соціального захисту громадян є зміст правовідносин.

Як ми зазначали в науці адміністративного права існують два підходи до розуміння змісту адміністративно-правових відносин.

З погляду першої групи науковців під змістом адміністративно-правових відносин розуміється сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [24, с. 101-104].

Друга група правників вважає, що в зв'язку з тим, що адміністративно-правові відносини є поєднанням фактичних суспільних відносин і адміністративно-правових норм, які надають фактичним суспільним відносинам адміністративно-правової форми, розрізняють фактичний і юридичний зміст адміністративно-правових відносин. Фактичний зміст адміністративно-правових відносин - це фактичні соціальні, економічні, культурні, політичні та інші відносини, які отримали через опосередкування адміністративно-правових норм свою юридичну форму. Вони зберегли фактичний зміст, але завдяки адміністративно-правовим нормам набули нових якостей. Юридичний зміст адміністративно-правових відносин - це взаємозв'язок зафіксованих в адміністративному праві суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників адміністративно-правових відносин [25, с. 44-47].

Отже, підтримуючи другий погляд, вважаємо, що можна вирізнити фактичний й юридичний зміст адміністративно-правових відносин у сфері соціального захисту громадян.

У адміністративно-правових відносинах у сфері соціального захисту громадян є те, що однією із сторін завжди є державний орган, який має права і обов'язки, що становлять зміст державно-владних повноважень, що в свою чергу виражають їх компетенцію.

Зміст правовідносин розкриває будь-як правовідносини, не залежно від галузі права. Особливості правовідносин визначають їх зміст. Проте важливим аспектом змісту є правовий статус суб'єктів. Звісно, суб'єктивні права та юридичні обов'язки вже частково відображають елементи правового статусу особи або компетенції державного органу, проте сам зміст - це радше набір інструментаріїв процесу реалізації права [26, с. 397].

Тому зміст правовідносин у сфері соціального захисту громадян включає в себе суб'єктивне юридичне право - правомочність вимоги суб'єкту, який потребує соціального захисту отримати допомогу, якому кореспондує активний юридичний обов'язок державних органів - необхідність надати соціальний захист.

Наступним елементом структури адміністративних правовідносин у сфері соціального захисту громадян є суб'єкти правовідносин.

Суб'єктом адміністративно-правових відносин є фізична або юридична особа, носія прав і обов'язків у сфері публічного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, що здатний до реалізації власних прав, та виконання покладених на нього обов'язків [27, с. 226].

Зазначимо, що поняття «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративно-правових відносин» не є тотожними. Суб'єкт адміністративного права - загальна категорія, яка характеризує осіб, що відповідають вимогам гіпотези норми адміністративного права, тоді як суб'єкт адміністративно-правових відносин завжди конкретно визначений. Для того щоб вважатися суб'єктом адміністративно-правових відносин, їх сторона повинна мати адміністративну правоздатність (потенційна можливість брати участь в адміністративно-правових відносинах) та адміністративну дієздатність (здатність своїми діями набувати й реалізовувати права та виконувати обов'язки, встановлені нормами адміністративного права) тобто адміністративну правосуб'єктність [28].

«Адміністративна правосуб'єктність» як різновид правосуб'єктності посідає специфічне місце в генезі розвитку та механізмі реалізації адміністративних правовідносин, тому шляхом аналізу останньої можливо здійснити характеристику суб'єктів вказаних правовідносин [29, с. 108].

Як відомо, по-різному в юриспруденції розкривається зміст вказаного поняття. Серед адміністративістів-науковців головним є погляд, відповідно до якого правосуб'єктність включає в себе обов'язкові структурні елементи: правоздатність, тобто здатність мати права та обов'язки та дієздатність - можливість своїми діями здійснювати права та обов'язки.

Особливостями суб'єктів правовідносин у сфері соціального захисту громадян є те, що однією стороною у правовідносинах є фізична особа як суб'єкт адміністративних правовідносин. Другою стороною у зазначених правовідносинах є завжди державний орган або орган місцевого самоврядування. Як ми вказували вище їх правосуб'єктність пов'язана з поняттям компетенція.

Отже, можна говорити, що правоздатність суб'єктів правовідносин у сфері соціального захисту - це можливість мати права та обов'язки, які випливають із природних прав людини, яка потрапила у складну життєву ситуацію.

Дієздатність суб'єктів правовідносин у сфері соціального захисту громадян - це закріплена нормами позитивного права та гарантована державою здатність суб'єкта за наявності відповідних підстав здійснювати суб'єктивні юридичні права та обов'язки.

Висновки

Проаналізувавши поняття, зміст та структуру адміністративно-правових відносин, виокремлено їх як окремий вид правовідносини у сфері соціального захисту громадян.

Правовідносинам у сфері соціального захисту громадян - це соціальні відносини, що виникають на підстав норм права між суб'єктами права, наділяють їх правами і обов'язками у сфері соціального захисту громадян, що включає в себе соціальне забезпечення у вигляді соціального страхування, соціальної допомоги та забезпечення достатнього життєвого рівня людей.

Правовідносинам у сфері соціального захисту властиві наступні ознаки: 1) вони регулюються нормами права, що регулюють соціальний захист громадян; 2) наділяють суб'єктів правовідносин у сфері соціального захисту суб'єктивними правами і юридичними обов'язками; 3) правовідносини у сфері соціального захисту є зв'язком персоніфікованими; 4) правовідносини у сфері соціального захисту є вольовими відносинами; 5) правовідносини у сфері соціального захисту охороняються державою; 6) вони мають претензійно-забезпечувальний характер.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Горбач А.М. Структура адміністративно-правових відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Випуск 3 (9). Том 3. С. 173-176.
2. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Київ, 1998. 52 с.
3. Столбовий В.М. Адміністративне право України: посібник для підготовки до іспитів. Київ, 2010. 160 с.
4. Коваль Л.В. Адміністративне право України: Курс лекцій. Київ. 1994. 154 с.
5. Макаренко А.В. Адміністративне право: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. Київ, 2008. 264 с.
6. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків, 2013. 656 с.
7. Харитонova О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. Одеса, 2004. 328 с.
8. Шевченко Е.О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116-1122. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_1_180.pdf. (дата звернення 28.01.2020).
9. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ, 2011. 576 с.
10. Галунько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон, 2015. 272 с.
11. Коваль Л.В. Адміністративне право України: Курс лекцій Київ. 1994. 154 с.
12. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 102-104. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf (дата звернення 27.01.2020).

13. Сонюк О.В. Проблема визначення об'єкта правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 143-146.
14. Чернадчук В. Проблеми визначення об'єкта бюджетних правовідносин. *Юридична Україна*. 2004. № 2. С. 34-38.
15. Административное право: Учебник. Под. ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. 697 с.
16. Адміністративний процес України: Навч. посіб / Комзюк А.Г., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. К.: Прецедент, 2007. 531 с.
17. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юридическая литература, 1974. 340 с.
18. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-те вид. К. Алерта; ЦУЛ., 2011. 696 с.
19. Лазур Я.В. Деякі особливості правовідносин у сфері реалізації прав і свобод громадян в публічному управлінні. *Часопис КУП НАН України*. 2010. № 4. С. 130-133.
20. Конституція України: Закон Ураїни від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141.
21. Шаповал В. Конституційна категорія соціальної держави. *Право України*. 2004. № 5. С. 16-18.
22. Длугопольська Т. Соціальні права в контексті забезпечення соціальної безпеки громадян. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип 2 (10). С. 63-68.
23. Краковська А.Є. Соціальні права людини й громадянина як визначальна детермінанта еволюції соціальної функції держави. *Вісник Донецького національного університету*. 2009. Вип. 2. С. 394-399.
24. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття, види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101-104.
25. Галунько В.В. Адміністративне право України: навчальний посібник. Херсон., 2015. Т. 1 : Загальне адміністративне право. 272 с.
26. Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні: монографія. Київ, 2016. 680 с.
27. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ, 2015. 568 с. с. 226
28. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: [навчальний посібник]. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
29. Коваль ІІ.В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979. 230 с.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЕТИЧНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ МЕДІАТОРА

THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS OF ETHICAL BASIS OF MEDIATOR'S ACTIVITY

Ксенія Токарєва

канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного і адміністративного права
Національного авіаційного університету

Kseniia Tokarieva

PhD in Law, Associate Professor of Constitutional and Administrative Law
National Aviation University

 orcid.org/0000-0001-5705-5211

 ph.d.tokareva@gmail.com

Анотація

Статтю присвячено теоретико-правовому аналізу етичних засад діяльності професійного медіатора. Проаналізовано розуміння поняття «етика» та «професійна етика». Визначено головне завдання професійної етики, яке полягає у визначенні та закріпленні меж неприпустимого та дозволеного під час виконання спеціалістами тієї чи іншої професії їхніх професійних обов'язків. З огляду на природу конфлікту та особливості діяльності медіатора досліджено етичні засади діяльності юристів та психологів. Охарактеризовано основні положення суддівської, адвокатської етики, етики нотаріуса та професійної етики психолога. Особливу увагу приділено кодифікованим актам, які визначають етичні стандарти представників вищезгаданих професій. Проаналізовано європейські стандарти етичних засад у сфері медіації, зокрема Європейський кодекс поведінки для медіаторів та Європейський кодекс поведінки для надавачів послуг з медіації. Встановлено, що громадські організації та об'єднання у сфері медіації створюють власні кодифіковані акти щодо професійної етики їх членів. Запропоновано основні принципи, які слід закріпити у майбутньому Етичному кодексі медіатора України, серед яких принципи незалежності, нейтральності, неупередженості, компетентності, тактовності, конфіденційності, поваги до професії та культури поведінки. Охарактеризовано дані принципи, які визначають моральні імперативи у діяльності медіатора. Визначено особливості вимог до рекламних матеріалів у сфері посередництва. Запропоновано механізм контролю за якістю послуг медіатора та дотриманням ним етичних норм з огляду на відсутність правового регулювання та структурованої системи медіаторських органів самоврядування. Обґрунтовано необхідність створення Єдиного електронного реєстру медіаторів, який слугуватиме рейтингом оцінки діяльності

Ключові слова:

медіація, професійна етика, суддівська етика, адвокатська етика, етика медіатора, принцип нейтральності, принцип конфіденційності, європейські стандарти.

медіаторів, тим самим визначаючи рівень їх професіоналізму, та уможливить притягнення їх до дисциплінарної відповідальності у випадку порушень вимог.

Abstract

The article is devoted to the theoretical and legal analysis of the ethical principles of a professional mediator. The understanding of the concept of "ethics" and "professional ethics" is analyzed. The main task of professional ethics is defined, which is to define and fix the limits of unacceptable and permitted professional duties during their performance by specialists of a particular profession. Given the nature of the conflict and the peculiarities of the mediator's activities, the ethical principles of lawyers and psychologists have been studied. The main provisions of judicial, lawyer ethics, ethics of a notary and professional ethics of a psychologist are described. Particular attention is paid to codified acts that define the ethical standards of the above professions. European standards of ethical principles in the field of mediation are analyzed, in particular the European Code of Conduct for Mediators and the European Code of Conduct for Mediation Service Providers. It is established that public organizations and associations in the field of mediation create their own codified acts on the professional ethics of their members. The basic principles that should be enshrined in the future Code of Ethics of the mediator of Ukraine are proposed, including the principles of independence, neutrality, impartiality, competence, tact, confidentiality, respect for the profession and culture of behavior. The given principles which define moral imperatives in activity of the mediator are characterized. The peculiarities of the requirements for advertising materials in the field of mediation are determined. A mechanism for controlling the quality of mediator services and compliance with ethical norms is proposed, given the lack of legal regulation and a structured system of mediation self-government bodies. The need to create a Unified electronic register of mediators, which will serve as a rating for assessing the activities of mediators, thus determining the level of their professionalism, and will make it possible to bring them to disciplinary responsibility in case of violations.

Key words:

mediation, professional ethics, judicial ethics, lawyer ethics, mediator ethics, principle of neutrality, principle of confidentiality, European standards.

Вступ

Недовіра суспільства до судової системи як традиційного способу врегулювання спорів зумовлює виникнення нових способів розв'язання конфліктів. Одним із таких способів є медіація, впровадження якої до правової системи України має занадто повільні темпи. На сьогодні держава визнає медіацію соціальною послугою, тоді як приватна медіація функціонує, не маючи будь-яких встановлених стандартів. З урахуванням низького попиту на послугу медіації, необхідним є закріплення вихідних засад діяльності у сфері посередництва та механізму контролю за дотриманням таких засад і якістю наданих послуг. Одним із важливих чинників створення професійної спільноти кваліфікованих медіаторів в Україні на зразок європейських професійних груп посередників є встановлення високих етичних засад, які відповідали б загальним принципам моралі та потребам суспільства.

Аналіз останніх досліджень

Проблематика визначення професійної етики в сучасних умовах суспільного розвитку та етичні засади медіації є предметом праць багатьох науковців, таких як Ю. Мельничук, Н. Кантор, Н. Мазаракі, А. Скворцов, Л. Кушинська, І. Мельник, Д. Алонцева та інших. Дослідженням етичних норм, які встановлені до діяльності представників окремих професій займалися О. Овсяннікова, І. Мельник, В. Лозовой, О. Петришин, В. Варивода та інші.

З огляду на те, що медіація перебуває на етапі становлення в Україні, дослідження етичних засад є не досить розробленим. Зокрема, у своєму науковому дослідженні, присвяченому етичним та нормативним принципам професійної поведінки у сфері медіації, Ю. Мельничук надає дефініцію принципів медіації. Так, засадами медіації визначено вихідні та визначальні морально-правові ідеї, які становлять організаційне підґрунтя здійснення процедури медіації та спрямовані на ефективне, взаємоприйнятне розв'язання конфліктної ситуації [1]. Н. Кантор аналізує європейські стандарти та зарубіжний досвід встановлення етичних вимог до діяльності медіатора [2]. Н. Мазаракі досліджує окремі етичні засади медіації, зокрема, принципи нейтральності, незалежності та неупередженості медіатора як гарантії законності та справедливості медіації [3]. Попри наявність певних наукових доробків з обраної тематики, етичні засади діяльності медіаторів потребують комплексного дослідження та залишаються актуальним питанням у процесі становлення медіації як правового інституту

Методологія дослідження

Метою статті є дослідження основних морально-етичних принципів діяльності медіатора. Відповідно до мети статті було поставлено такі завдання: проаналізувати розуміння поняття «професійна етика»; дослідити основні засади професійної етики представників суміжних до медіації професій та акти їх закріплення; проаналізувати європейські стандарти етики медіатора та визначити етичні принципи діяльності українських посередників.

В процесі написання роботи було використано сукупність загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання. Серед них: метод діалектики, методи аналізу та синтезу, структурно-логічний метод, метод прогнозування, метод системного підходу та порівняльно-правовий метод.

Результати дослідження

Розуміння професійної етики в сучасних умовах розвитку суспільства

Етика є однією з найдавніших галузей знань, предметом якої є моральні канони соціальної практики. У найширшому розумінні можна стверджувати, що етика стосується всього, що пов'язано з пошуком людиною сенсу свого індивідуального життя та найкращих форм буття в світі інших людей. Будь-яка філософська, політична або релігійна доктрина містить питання етичності та моральності того чи іншого предмету дослідження. Тому етику можна визначити як філософську дисципліну, яка полягає в дослідженні понять «добра» та «зла» [4, с. 11]. Мораль сформувалася природньо та створила комплекс етичних понять, які стали базою для формування правових уявлень кожного окремого народу. У глобальному розумінні сучасна етика являє собою систему цінностей, яка сформувалася на основі історичного переосмислення людством явищ духовної сфери та прагнення уникнути та не допустити повторення помилок минулого. Однак кожна держава володіє власною системою цінностей, маючи свої переконання та ідеї [5, с. 241-242].

Головними завданнями етики як філософської науки є вивчення природи, сутності, виникнення, розвитку та функцій моралі; раціональне обґрунтування моралі та її значення в розвитку людини і суспільства; розкриття сутності моральної правосвідомості; філософське тлумачення добра, зла, справедливості, гідності, честі тощо; відображення змістовного наповнення етичних категорій відповідно до розвитку та досягнень етичної теорії [6, с. 6].

В традиційному розумінні «професійна етика» як різновид етики полягає у теоретичному узагальненні та розумінні моральних вимог, які люди пред'являють до представників певних професій і які існують у вигляді систематизованих етичних норм та принципів поведінки, професійного кодексу [7, с. 8]. Інакше кажучи, етичні норми професійної етики є системою ідей та уявлень про правильну та неправильну поведінку, які вимагають виконання певних дій та забороняють інші [8, с. 196]. І. М. Мельник тлумачить професійну етику як «систему ціннісних орієнтацій, моральних норм і правил професійної діяльності - професійних підвалин нормативної практики моральності у професії» [9, с. 103]. Тоді як автори О.В. Лозовий та О.В. Петришин розглядають дане поняття як підрозділ науки про мораль, предметом якої є аналіз буття моралі, яка врегульовує відносини у сфері відповідної професійної діяльності людини. З одного боку моральні засади будь-якої професії повинні мати за основу систему моральних цінностей, а з іншого боку - професійна етика повинна обґрунтувати моральне значення тієї чи іншої професії для людини та суспільства [10, С. 13-15].

Професійна етика має особливу сутність, яка відрізняє її від індивідуальної та інших видів науки про мораль. Зокрема, зміст професійної етики полягає у: 1) ставленні трудових колективів та спеціалістів до інтересів суспільства; 2) моральних якостях фахівця для найкращого виконання ним професійних обов'язків; 3) особливостях спеціалістів та людей як об'єктів їх професійної діяльності; 4) взаємовідносинах фахівців між собою; 5) специфіці професійного виховання (його меті та методах) [11, с. 249]. Враховуючи вищевикладене, можемо дійти висновку, що загальним предметом етики як науки є мораль та закономірності людського буття. Натомість, предмет професійної етики є дещо вужчим та конкретизованим. Професійна етика вивчає історію вітчизняного та зарубіжного розвитку етики окремих професій, закономірності процесів становлення та розвитку професійної етики, сучасний стан функціонування етичних норм у діяльності представників певних професій, відносини фахівців всередині професійних груп, особистісно-моральні якості спеціалістів для ефективного виконання ними їх функцій, значення та роль різних соціальних груп в процесі виконання етичних вимог окремої професії тощо [12].

Таким чином, головним завданням професійної етики є визначення та закріплення меж неприпустимого та дозволеного під час виконання спеціалістами тієї чи іншої професії їхніх професійних обов'язків. Оскільки деякі професійні групи забезпечують первинні, найбільш значущі потреби суспільства та безперервно підтримують комунікацію з іншими людьми, встановлення їхньої соціальної відповідальності, обов'язку дотримання моральних норм, є цілком виправданим процесом. Професійні етичні норми відображають вимоги суспільства до задоволення його найважливіших потреб та забезпечують ефективність, високу якість та соціальну корисність діяльності спеціалістів тієї чи іншої професії.

Етичні засади діяльності юриста та психолога

Досліджуючи етичні норми у сфері медіації як професії майбутнього в Україні, слід звернути особливу увагу на етичні норми, яких повинні дотримуватися представники юридичних та психологічної професій. Як слушно відзначають С.П. Желепа та В.Г. Андросюк, освіта медіатора повинна бути як психологічною, так і юридичною [12]. Це пояснюється тим, що конфлікт як об'єкт медіації є психологічною категорією, вирішення якого повинне здійснюватися в межах права. Тому медіатор, поєднуючи у своїй діяльності щонайменше дві ролі, повинен враховувати етичні засади представників вищевказаних професій.

Така позиція підтверджується вітчизняною практикою, оскільки повноваження щодо впровадження медіації в Україні спочатку було покладено на суддів, які реалізовували пілотні проекти присудової та судової медіації. Станом на сьогодні Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання послуг посередництва (медіації) адвокатами, включеними до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу» від 03 червня 2020 року № 445 було запроваджено залучення центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги медіаторів із числа адвокатів, які включені до Реєстру адвокатів та пройшли відповідну підготовку, для врегулювання конфліктів між неповнолітніми, що є підозрюваними у вчиненні кримінального правопорушення, та потерпілими. Таким чином, держава визнає тісний зв'язок медіації та права, тому можемо говорити про спорідненість професійної етики спеціалістів.

Враховуючи найбільший інтерес до моделі судової медіації в Україні та покладення обов'язків посередника на суддю, варто розпочати із дослідження суддівської етики. Професійну етику суддів визначають як систему вихідних засад регламентації поведінки суддів у судовому засіданні, у суді та позасудової поведінки, що побудовані з врахування особливостей професійної діяльності та створення задля підтримки суддівських стандартів, діють об'єктивно та залежно, маючи на меті збільшення існуючих правових норм та правил поведінки для суддів [8, с. 196].

Суддівська етика набуває особливого значення в сучасних умовах, адже має прямий вплив на довіру суспільства до правосуддя як основи громадянського суспільства в цілому. Наслідком порушення морально-етичних норм, коли такі норми є обов'язковими, як у випадку суддів, є публічне засудження, що тягне за собою не лише втрату довіри до такого суб'єкта, а й загальний осуд та відсутність підтримки серед громадян. Українське суспільство має вкрай негативні уявлення про суддів та працівників суду, а за соціологічними дослідженнями лише близько 9% українців довіряють судовій системі. Очевидно, що даний показник є критично низьким у порівнянні із розвиненими державами та пов'язаний не лише з якістю виконання суддями професійних обов'язків, а й низьким рівнем дотримання ними норм професійної етики [14, с. 150-151].

На сьогоднішній основним документом, який містить перелік етичних правил поведінки суддів, є Кодекс суддівської етики, затверджений XI черговим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 року [15]. Кодекс встановлює загальні норми поведінки судді, його морально-етичні норми під час здійснення правосуддя та правила позасудової поведінки. Загальними положеннями професійної етики судді є обов'язки бути прикладом неухильного дотримання закону та верховенства права, присяги судді та високих стандартів поведінки; уникати будь-якого незаконного впливу на діяльність у сфері правосуддя та бути незалежним; докладати усіх зусиль до того, аби на думку розсудливої, законслухняної та поінформованої людини поведінка судді була бездоганною. Аналізуючи інші положення Кодексу, можемо дійти висновку, що суддя повинен дотримуватися таких етичних принципів як незалежність, професійна компетентність, неупередженість, тактовність, ввічливість, недискримінації, гласності судового процесу та конфіденційності (щодо інформації, яка стала відома у зв'язку з розглядом справи).

З 2017 року в Україні функціонує інститут врегулювання спору за участі судді, який далекий за змістом класичної медіації, однак містить елементи посередництва, наприклад мету - досягнення сторонами примирення. Оскільки процедура врегулювання спору за участю судді є гібридним інструментом поєднання медіації та традиційного судового розгляду, етичні засади її здійснення, на думку Л. А. Остафійчук, відрізняються від звичайної суддівської етики. Тож, участь судді у врегулюванні спору повинна базуватися на принципах безсторонності та незалежності від сторін у справі, старанності, тактовності, ввічливості, тоді як принцип уникнення суддею позапроцесуальних взаємовідносин з одним із учасників процесу або його представником у справі за відсутності інших учасників процесу, який є обов'язковим для суддів, у даному випадку застосовуватися не може. Це пояснюється тим, що порядок проведення процедури врегулювання спору за участі сторін передбачає проведення спільних та (або) закритих (з кожною стороною окремо) нарад [16, с. 264].

Щодо адвокатської етики, то вона є видом професійної етики юриста та регулятором поведінки адвоката у сфері професійної діяльності. Адвокатська етика характеризується специфічною внутрішньою організацією, а саме регулює кілька видів відносин - адвоката та клієнта, адвоката та адвоката та адвокатів всередині корпорації. Основним завданням даного виду професійної етики є скеровування адвоката до дотримання моральних норм, систематизації етичних категорій, вміння відшукувати суперечності під час виконання своїх обов'язків та шляхи виходу із колізійних моментів. Моральні цінності адвокатської професії сприяють стійкості морального клімату адвокатського середовища [17, с. 93].

Відповідно до Правил адвокатської етики [18], затверджених 3'їздом адвокатів України 09 червня 2017 року, основними принципами адвокатської етики є незалежність та свобода адвоката у здійсненні його діяльності, дотримання законності, повага до адвокатської професії, пріоритет інтересів клієнта, неприпустимість конфлікту інтересів, компетентність, добросовісність, конфіденційність, чесність та доброчесність. Окрім цього, окремі вимоги висуваються до рекламування діяльності адвоката. Реклама адвокатської діяльності повинна не

містити оціночних категорій, критики інших адвокатів, заяв про вірогідний успіх виконання доручень тощо.

Етика нотаріусів регулюється Правилами професійної етики нотаріусів України [19], затвердженими наказом Міністерства юстиції України від 04 жовтня 2013 року № 2104/5. Відповідно до Правил нотаріуси здійснюють свою діяльність, виходячи із принципів незалежності, законності, конфіденційності, добросовісності, чесності, об'єктивності та неупередженості, поваги до професії та культури поведінки. Однак реформування нотаріату в умовах євроінтеграційних процесів зумовило створення нового кодифікованого акту, який регулює морально-етичні цінності нотаріусів в Україні - Кодексу правил професійної етики нотаріусів [20], затверджений на черговому 3'їзді нотаріусів України 20 квітня 2018 року. Варто зазначити, що принципи, які відображені в новому документі, вдало доповнюють існуючі правила поведінки нотаріусів, однак в Законі України «Про нотаріат» відсилання до Кодексу правил професійної етики нотаріусів відсутні. Новими етичними засадами, яких повинні дотримуватися нотаріуси під час виконання своїх професійних обов'язків, визначено принцип публічності (вчинення нотаріальних дій та надання правової допомоги в межах делегованих державою повноважень); доступності; безпосередності; неупередженості; професійної самостійності (здійснення своїх функцій самостійно без нанесення шкоди членству в Нотаріальній палаті України).

Професійна етика в роботі психологів відображається у системі принципів та норм діяльності, які сприяють психологічній підтримці, цілісності особистості та ментальному здоров'ю людей. У прикладній психології етика психолога покликана забезпечити гуманістичну спрямованість у вирішенні професійних проблем та соціально значущих цілей суспільства, зберігаючи при цьому психологічний добробут особистості та суспільства в цілому [21, с. 19].

Основним документом, який встановлює етичні норми для психологів є Етичний кодекс психолога [22], прийнятий 20 грудня 1990 року Товариством психологів України. Професія психолога за кордоном уже чимало десятиліть вважається престижною та популярною, тоді як в Україні розуміння цінності психологічного здоров'я прийшло відносно нещодавно. Однак у суспільстві спостерігається тенденція до збільшення попиту на психологічні послуги, тому можемо прогнозувати оновлення засад здійснення практичної психології та їх приведення у відповідність до міжнародних стандартів. Незважаючи на те, що юристи та психологи здійснюють свою діяльність у принципово різних сферах суспільних відносин, мета їхньої діяльності є спільною - служіння людям, тому деякі етичні положення є ідентичними. Відповідно до Кодексу, принципами діяльності психолога є принцип особистої відповідальності за свою роботу, захисту інтересів клієнта, компетентності, конфіденційності, кваліфікованої пропаганди своєї професії та професійної кооперації.

Тож, можемо зробити висновок про детальне регламентування морально-етичних аспектів діяльності юристів та психологів в Україні, які, на нашу думку, повинні стати основою створення вітчизняного етичного кодексу медіатора.

Етичні стандарти професійної медіації

Необхідність законодавчого оформлення інституту медіації є дискусійним питанням та вирішується у кожній державі відповідно до рівня розвитку її правової культури. Натомість встановлення етичних норм є обов'язковим процесом, оскільки професія медіатора має велике значення - виховання у суспільстві навичок мирного вирішення спорів та сприяння побудови соціальної гармонії. Оскільки в Україні закон про медіацію відсутній, а на практиці громадські організації з медіації надають послуги посередництва, питання про створення загального Етичного кодексу медіатора є досить актуальним.

Принципи професійної поведінки у сфері медіації є вихідними та визначальними морально-правовими ідеями, які становлять організаційне підґрунтя здійснення медіації та спрямовані на ефективне вирішення конфліктної ситуації. На думку Ю. І. Мельничук такими засадами варто визначити взаємоповага до учасників процесу медіації, дотримання принципів моралі, кваліфікованість посередника, відвертість, справедливість тощо [1, с. 149].

Цілком слушно зауважує Н. Ю. Кантор, репутація та професіоналізм є найважливішими характеристиками медіатора, а при формуванні національної моделі посередництва слід орієнтуватися на функціонування медіації в європейських державах [2, с. 112].

Для визначення концепції етики медіатора в Україні, варто звернутися до європейських стандартів, які довели свою ефективність на практиці. Зокрема, у 2004 році було ухвалено Європейський кодекс поведінки для медіаторів (European Code Of Conduct For Mediators) [23]. Кодекс наголошує на принципі компетентності медіатора, який полягає у достатній обізнаності щодо основ медіації, належне навчання, безперервне оновлення знань та практики з медіації. Наступними принципами визначено незалежність, безсторонність, та конфіденційність. Пунктом «Угода про медіацію, процес, врегулювання» містяться положення, які дають можливість виокремити принцип старанності медіатора. Старанність полягає у вжитті медіатором всіх заходів щодо розуміння сторонами всіх положень та умов угоди про медіацію, належному проведенні процедури, дотриманні справедливості процесу, поінформованості сторін щодо будь-яких аспектів порядку проведення процедури тощо.

У грудні 2018 році було ухвалено Європейський кодекс поведінки для надавачів послуг з медіації (European Code of Conduct for Mediation Providers) [24], сфера застосування якого стосується будь-якої державної або приватної організації (в тому числі судову та присудову медіацію), яка керує медіацією або її організовує. Кодекс наголошує на дотриманні мінімальних етичних стандартів, визначених у попередньому документі, та додає принципи якості послуг з медіації та компетентності, прозорості та комунікації, нейтралітету медіатора. Окрему увагу зосереджено на питанні конфлікту інтересів. Чинниками, які можуть негативно вплинути на упередженість медіатора, визнано: будь-які економічні інтереси або джерела доходів посередника, пов'язані зі сторонами або їхніми організаціями; будь-яка зацікавленість в результатах процесу медіації; будь-які факти або відносини зі сторонами спору та їх представниками, які можуть вплинути на неупередженість посередника.

Зважаючи на відсутність централізованого регулювання, на сьогодні існує тенденція створення етичних кодексів медіатора українськими громадськими організаціями та об'єднаннями, які надають послуги медіації в Україні. Прикладом може слугувати Кодекс етики медіатора Національної асоціації медіаторів України від 07 грудня 2017 року [25]. Етичними вимогами до медіатора визначено незалежність та нейтральність, неупередженість, толерантність, конфіденційність, чесність та щирість намірів, добровільність та самовизначення, навчання та підвищення кваліфікації, супервізія, інтервізія та дотримання етичних відносин між медіаторами.

З врахуванням опрацьованого матеріалу щодо теоретичних засад представників наблужених до медіації професій та європейських етичних кодексів медіатора, можемо запропонувати власний перелік етичних принципів медіатора: 1) незалежність, нейтральність та неупередженість; 2) компетентність; 3) тактовності; 4) конфіденційності; 5) повага до професії та культура поведінки.

Незалежність як етичний принцип діяльності медіатора полягає у здійсненні ним своїх повноважень відповідно до власних інтересів без стороннього впливу з боку сторін спору, третіх осіб та держави. Тоді як неупередженість полягає у здатності медіатора організовувати процедуру вирішення спору відповідно до специфіки конкретного спору та загальної практики, ігноруючи власні попередні оцінки та суб'єктивні уявлення. Щодо принципу нейтральності, як влучно зазначає Н. А. Мазаракі, медіатор не може повністю позбутися власних уподобань та суб'єктивного сприйняття світу, однак він повинен бути здатним не допускати зовнішніх проявів свого суб'єктивного ставлення до обставин спору, який є об'єктом медіації. Крім цього, доцільність встановлення принципу нейтральності медіатора визначаються обраним стилем процедури - фасилітативної чи оцінювальної [3, с. 103]. На нашу думку, українська модель медіації, яка склалась на сьогодні, тяжіє до фасилітативного виду, де медіатор обмежений у повноваженнях щодо надання сторонам власної оцінки обставин спору. З огляду на це, закріплення принципу нейтральності у майбутньому Етичному кодексі медіатора є доцільним. Важливо передбачити обов'язок медіатора відмовитися від проведення процедури у випадку виникнення конфлікту інтересів.

Принцип компетентності медіатора полягає у його вагомим знаннях щодо теоретичних та практичних основ процедури медіації, наявності у нього професійної освіти, постійне підвищення кваліфікації та вдосконалення існуючих знань. Він включає в себе принципи старанності та активності, який полягає у прагненні посередника якомога якісніше поінформувати сторони

щодо умов та порядку проведення процедури, консультувати сторони щодо організації медіації та сприяти налагодженню комунікації.

Ідея тактовності вимагає від медіатора володіти комунікативними навичками, дотримуватися поваги до учасників процедури та всередині професійної групи, бути ввічливим та уникати будь-яких проявів дискримінації.

Конфіденційність в медіації виконує роль не лише етичного принципу посередника. Вона виступає головною перевагою медіації над традиційним гласним судовим розглядом, ознакою та умовою проведення посередництва і обов'язком медіатора та сторін. В загальному розумінні конфіденційність розуміють як стан поведінки з інформацією, за якого доступ до неї отримують лише суб'єкти, які мають на це право [26, с. 41]. Нерозголошення медіатором інформації, яка стала йому відома під час здійснення процедури медіації, є безпековою гарантією для сторін спору, що, в свою чергу, сприяє покращенню їхніх ділових відносин та збереженню репутації під час вирішення спору. Слід зазначити, що принцип конфіденційності має справедливі винятки, наприклад, щодо повідомлення про злочин або попередження завдання шкоди життю чи здоров'ю осіб; щодо притягнення сторонами до відповідальності медіатора за неналежне виконання своїх обов'язків; щодо приведення у виконання медіаційної угоди або довести її недійсність через порушення процесу укладання; за згодою сторін тощо [27, с. 31].

Вихідна засада поваги до професії та культури поведінки медіатора, на нашу думку, повинна перекликатися зі статтею 12 Правил адвокатської етики [18]. Виходячи із аналогії етичних правил адвокатів, даний принцип полягає у тому, що медіатор повинен стверджувати повагу до професії медіатора, яку він уособлює, та сприяти збереженню і підвищенню поваги до неї в суспільстві. Медіатор повинен: виконувати законні рішення органів медіаторського самоврядування; не вчиняти дій, спрямованих на обмеження незалежності медіаторів, честі, гідності, ділової репутації колег тощо.

З урахуванням процесів активного сприяння поширенню медіації в Україні, окрему увагу необхідно зосередити на рекламуванні послуг медіації. Рекламування медіатором своїх послуг повинно містити лише достовірні та об'єктивні дані. Зокрема, необхідно встановити такі заборони щодо рекламних матеріалів та інформації про діяльність медіатора:

- на поширення інформації, яка містить оціночні характеристики особи як медіатора, порівняння з іншими медіаторами та їхньої критики;
- надання гарантій щодо можливого результату процедури вирішення спору;
- демонстрацію інформації, яка дискредитує, зневажає та принижує професію медіатора.

Таким чином, результати дослідження дають змогу визначити перспективи створення Етичного кодексу медіатора в Україні. Оскільки процедура медіації є досить гнучкою та втручання держави до її регулювання є мінімальним, питання притягнення медіатора до відповідальності є невизначеним. За загальним правилом, порушення професійної етики спеціалістом є підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Однак на даний момент відсутні офіційно визначені підстави притягнення і види відповідальності медіатора, відсутній централізований орган медіаторського самоврядування. На нашу думку, ефективним було б створення Єдиного електронного реєстру медіаторів, де за певними показниками формувався б рейтинг медіаторів України. Такими показниками варто визначити відгуки клієнтів того чи іншого медіатора. З метою запобігання зловживанням та з врахуванням принципу конфіденційності, сторона спору, надсилаючи відгук, повинна додати до нього копію договору про проведення медіації як факт підтвердження співпраці із відповідним посередником. Відгук повинен містити інформацію щодо дотримання медіатором етичних принципів професійної діяльності, професійних навичок і компетентності посередника та рівень виконання медіаційної угоди. За відсутності будь-якого правового регулювання медіації та контролю якості послуг медіації, такий механізм дозволяв би виключати із реєстру медіатора, рейтинг якого є нижчим за середній показник, тим самим стимулюючи підвищення кваліфікації спільноти медіаторів.

Висновки

Враховуючи, що медіаторська спільнота в Україні функціонує протягом багатьох років, тоді як мінімальних стандартів до її діяльності не встановлено, існують загрози щодо зловживань

та створення негативного іміджу інституту медіації у суспільстві. Встановлення високих професійних етичних вимог до медіатора та створення механізму контролю за їх дотриманням пришвидшить процес інтеграції посередництва до правової системи України, що в свою чергу відповідатиме принципу верховенства права.

Специфіка діяльності у сфері посередництва вимагає врахування етичних засад діяльності юристів та психологів. Створення Етичного кодексу медіатора, який містив би принципи незалежності, нейтральності, неупередженості, компетентності, тактовності, конфіденційності, культури поведінки та поваги до професії медіатора, є об'єктивною потребою та повністю відповідатиме вимогам приведення національних стандартів правосуддя у відповідність до найкращих європейських практик.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Мельничук Ю. І. Етичні стандарти та нормативні принципи професійної поведінки в сфері медіації. *Грані*. 2016. №. 2. С. 146-150.
2. Кантор Н.Ю. Європейські стандарти правового статусу медіатора. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2020. № 60. С. 109-122.
3. Мазаракі Н. А. Принцип нейтральності медіатора. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. С. 99-100.
4. Скворцов А.А. Этика: учебник для среднего профессионального образования. Москва: Издательство Юрайт. 2019. 322 с.
5. Кушинська Л.А. Трансформація правових та етичних поглядів у глобалізованому суспільстві. *Альманах права*. 2015. С. 240-245.
6. Професійна етика юриста: навчально-методичний посібник (у схемах). Львів: ПП «Арал». 2018. 108 с.
7. Алонцева Д.В. Профессиональная этика юриста: словарь-справочник. Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина. 2017. 112 с.
8. Овсяннікова О. Професійна етика суддів та працівників суду як чинник, що впливає на формування громадської думки. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №. 8. С. 196-200.
9. Мельник І.В. Розгляд поняття культура та її похідних: професійна етика, комунікативна взаємодія та професійне спілкування. *Bulletin of the Cherkasy Bohdan Khmelnytsky National University. Series «Pedagogical Sciences»*. 2017. №. 1. С. 99-105.
10. Лозовой В.О., Петришин О. В. Професійна етика юриста. Х.: Право, 2004. 176 с.
11. Дідовець І. Особливості розвитку професійної етики на сучасному етапі. *Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. Серія: Економіка і управління*. 2015. №. 33. С. 245-253.
12. Бичева И.Б., Варивода В.С. Структура и содержание профессиональной этики будущего педагога: теоретико-образовательный контекст. *Вестник Мининского университета*. 2016. №. 3 (16). URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27125133> (дата звернення 10.01.2020).
13. Желепа С.П., Андросюк В.Г. Актуальні питання щодо професійного навчання медіатора. URL: <http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/handle/123456789/3094> (дата звернення 10.02.2020).
14. Вітюк Г.С. Етика судді як один із факторів впливу на рівень суспільної довіри до судової влади. *Право і суспільство*. 2019. № 3 (2). С.148-152.
15. Кодекс суддівської етики, затверджений XI черговим З'їздом суддів України 22 лютого 2013 року. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text> (дата звернення 10.02.2020).
16. Остафійчук Л.А. Принципи врегулювання спору за участю судді. *Проблеми законності*. 2019. №. 146. С. 256-268.
17. Стародубцев А.А., Стебелев А.М. Теоретико-правовий аналіз етичних засад адвокатської діяльності. *Вісник Харківського національного університету імені ВН Каразіна. Серія «Право»*. 2019. №. 28. С. 90-96.

18. Правила адвокатської етики. *Національна Асоціація Адвокатів України*. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2019-03-15-pravila-2019_5cb72d3191e0e.pdf (дата звернення 10.02.2020).
19. Правила професійної етики нотаріусів України, затверджені наказом Міністерства юстиції України від 04.10.2013 № 2104/5. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1730-13#Text> (дата звернення 10.02.2020).
20. Кодекс правил професійної етики нотаріусів України. *Нотаріальна палата України*. URL: <https://пну.ua/> (дата звернення 10.02.2020).
21. Протанская Е.С., Семенова С.В., Ходаковская О.В. Профессиональная этика психолога. Москва: Издательство Юрайт, 2018. 233 с.
22. Етичний кодекс психолога. *Психолог*. 2004. № 43 (139). С. 1-4.
23. European Code Of Conduct For Mediators. URL: https://www.euromed-justice.eu/en/system/files/20090128130552_adr_ec_code_conduct_en.pdf (дата звернення 10.02.2020).
24. European Code of Conduct for Mediation Providers. URL: <https://rm.coe.int/cepej-2018-24-en-mediation-development-toolkit-european-code-of-conduc/1680901dc6> (дата звернення 10.02.2020).
25. Кодекс етики медіатора НАМУ. URL: <http://namu.com.ua/ua/info/mediators/ethical-code/> (дата звернення 10.02.2020).
26. Брижко В.М., Пилипчук В.Г. Приватність, конфіденційність та безпека персональних даних. *Інформація і право*. 2020. №. 1 (32). С. 33-46.
27. Мазаракі Н.А. Зміст принципу конфіденційності медіації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. №. 6 (1). С. 30-33.

DOI 10.33287/11218
УДК 352:353.2 (711)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБМЕЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СТОЛИЦІ УКРАЇНИ МІСТІ-ГЕРОЇ КИЄВІ REGULATORY AND LEGAL PRINCIPLES OF LIMITATION OF POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES REGARDING REGULATION OF LAND LEGAL RELATIONS IN THE CAPITAL OF UKRAINE CITY-HERO KYIV

Олексій Чепов

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

Oleksii Chepov

degree seeker of Scientific Institute of Public Law



orcid.org/0000-0002-9456-9589



chepov231285@i.ua

Анотація

В статті звертається увагу на те, що органи місцевого самоврядування здійснюють спроби на практиці регулювати земельні правовідносини на місцевому рівні, шляхом прийняття відповідних рішень правового характеру, що у багатьох випадках стають предметом судового оскарження з підстав, в першу чергу, перевищення ними наданих їм повноважень. Право органів місцевого самоврядування видавати нормативно-правові акти є однією з найважливіших гарантій їхньої діяльності й формою реалізації принципу правової автономії місцевого самоврядування.

Такі владні повноваження, як прийняття нормативних актів, дають право органу місцевого самоврядування, встановлювати правила поведінки для суб'єктів правовідносин у бажаному йому руслі. Але є ще загальні юридичні правила, які зобов'язують органи місцевого самоврядування керуватися правовою нормою про те, що дотримання прийнятих державою актів є обов'язковими при встановленні локальних.

Визначено, що межа діяльності органів місцевого самоврядування, при прийнятті рішень у сфері земельних правовідносин, розкривається через положення статті Основного Закону, відповідно до якої, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, таким чином, приймаючи рішення, представницькі органи територіальної громади не можуть звужувати наявний обсяг прав і свобод людини і громадянина.

Встановлено, що Земельний кодекс України також закріплює аналогічну вимогу про те, що органи місцевого самоврядування без рішення суду не мають права

Ключові слова:

органи місцевого самоврядування, владні повноваження, земельні права, земельні правовідносини

втручатись у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою або встановлювати непередбачені законодавчими актами додаткові обов'язки чи обмеження.

З наведеного вище випливає, що даними правовими нормами прямо обмежуються органи місцевого самоврядування при прийнятті нормативно-правових актів, які б встановлювали обмеження чи додаткові обов'язки будь-якого характеру для суб'єктів правовідносин, що не передбачені законом.

Abstract

The article draws attention to the fact that local governments make attempts in practice to regulate land relations at the local level, by making appropriate legal decisions, which in many cases are subject to legal action, primarily in excess of their powers. The right of local self-government bodies to issue normative legal acts is one of the most important guarantees of their activity and a form of realization of the principle of legal autonomy of local self-government. Authorities such as the adoption of regulations give the right of local government to establish rules of conduct for the subjects of legal relations in the desired direction. But there are also general legal rules that oblige local governments to be guided by the legal rule that compliance with state acts is mandatory when establishing local ones.

It is determined that the limit of activity of local self-government bodies in decision-making in the field of land relations is revealed through the provisions of the article of the Basic Law, according to which constitutional rights and freedoms of man and citizen cannot be restricted, except as provided by the Constitution of Ukraine. when making decisions, the representative bodies of the territorial community may not narrow the existing scope of human and civil rights and freedoms.

It is established that the Land Code of Ukraine also establishes a similar requirement that local governments without the court decision have no right to interfere in the exercise of the owner's authority to own, use and dispose of his land or impose additional obligations or restrictions. It follows from the above that these legal norms are directly limited by local governments in the adoption of regulations that would establish restrictions or additional obligations of any nature for the subjects of legal relations that are not provided by law.

Key words:

local self-government bodies, authorities, land rights, land legal relations

Вступ

Часто, органи місцевого самоврядування роблять спроби на практиці регулювати земельні правовідносини на місцевому рівні, шляхом прийняття відповідних рішень правового характеру, що у багатьох випадках стають предметом судового оскарження з підстав, в першу чергу, перевищення ними наданих їм повноважень.

Фахівці даної сфери наголошують, що правове регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування відбувається через прийняття відповідних нормативних актів у цій сфері, що встановлюють правила поведінки для суб'єктів земельних відносин на відповідній території [1, с. 86].

Говорячи про нормативні акти органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що терміни «нормативно-правовий акт» та «нормативний акт» за своїм юридичним змістом на практиці використовуються для позначення одного і того ж поняття [2, с. 275].

Отже, виникає низка проблем, пов'язаних з компетенцією органів місцевого самоврядування у столиці України місті-герої Києві, які потребують уважного наукового вивчення і вирішення.

Аналіз останніх досліджень

Проблеми адміністративно-правового статусу і повноважень органів місцевого самоврядування досліджували а також до питань земельних повноважень органів місцевого самоврядування України звертались такі вчені, як В. Барський [3], Т. Калиновська [4], В. Косович [5], В. Котюк [2], А.Мельник [6], М. Петришина [7], та інші науковці. Проте, особливості реалізації, і особливо, обмежень таких повноважень потребують на нашу думку додаткового вивчення.

Зокрема, нам не зустрічались праці, в яких би ставилося питання про співвідношення врегульованої законами компетенції столиці України міста-героя Києва у земельній сфері в контексті відмежування регулювання земельних правовідносин органами місцевого самоврядування і безпосередньої участі органів місцевого самоврядування у врегульованих ними правовідносинах, з точки зору обмеження можливостей виступати регулятором в тих відносинах, де суб'єкт одночасно виступає безпосереднім учасником.

Методологія дослідження

Мета статті полягає у формулюванні змісту і підстав обмеження повноважень органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних правовідносин у випадках, в яких орган місцевого самоврядування виступає одночасно суб'єктом таких правовідносин, а також формулювання загальної диспозиції, яка б описувала подібні правові випадки і регулювала можливості звернення сторін до адміністративного суду за захистом порушених прав.

Відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваженнями приймати рішення, у тому числі і нормативного характеру, наділяються саме представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні та міські ради), а також районні та обласні ради.

Дослідження побудовано на аналізі сучасної наукової літератури, а також чинних нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини щодо діяльності органів місцевого самоврядування у земельній сфері.

За допомогою системно-аналітичного методу доводиться, що, органи місцевого самоврядування повинні спиратися тільки на компетенційні права та обов'язки і використовувати у своїй діяльності ті засоби, форми, прийоми, що передбачені законодавством під час прийняття відповідних нормативно-правових актів.

На основі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, розглядається реальна можливість у представницького органу місцевого самоврядування первинного рівня приймати рішення у сфері регулювання земельних відносин, які виходять із волі територіальної громади, і тим самим носять самоврядний характер та є обов'язковими на відповідній території. Разом з тим, розглядаються обмеження таких повноважень у випадках, коли вони реалізуються не на користь задач діяльності органу місцевого самоврядування, або суперечать інтересам територіальної громади.

Результати дослідження

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері прийняття нормативно-правових актів з земельних питань

Нормативно-правовий акт - офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, такий, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [2, с. 274].

Право органів місцевого самоврядування видавати нормативно-правові акти є однією з найважливіших гарантій їхньої діяльності й формою реалізації принципу правової автономії місцевого самоврядування [7, с. 236].

Такі владні повноваження, як прийняття нормативних актів, дають право органу місцевого самоврядування, встановлювати правила поведінки для суб'єктів правовідносин у бажаному йому руслі. Але є ще загальні юридичні правила, які зобов'язують органи місцевого самоврядування керуватися правовою нормою про те, що дотримання прийнятих державою актів є обов'язковими при встановленні локальних.

Відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваженнями приймати рішення, у тому числі і нормативного характеру, наділяються саме представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні та міські ради), а також районні та обласні ради [8].

Приймаючи відповідні нормативно-правові акти, органи місцевого самоврядування повинні спиратися тільки на компетенційні права та обов'язки і використовувати у своїй діяльності ті засоби, форми, прийоми, що передбачені законодавством [4, с. 287].

Однак, особливу увагу заслуговує питання реальної можливості у представницького органу місцевого самоврядування первинного рівня приймати рішення у сфері регулювання земельних відносин, яке виходить із волі територіальної громади, тим самим носить самоврядний характер і є обов'язковим на відповідній території [6].

Тому, варто розкрити суть наявного законодавчого регулювання у сфері земельних відносин, з метою визначення меж повноважень органів місцевого самоврядування з прийняття рішень нормативного характеру.

Механізм регулювання земельних правовідносин органами місцевого самоврядування у столиці України місті-герої Києві

Загалом, механізм правового регулювання передбачає наявність структури, яка включає в себе, перш за все, методи і способи регулювання. Будь-які правові відносини, що виникають мають свій метод або поєднання методів правового регулювання.

В цілому, для регулювання земельних відносин головним є імперативний метод правового регулювання, тобто, метод обов'язкових приписів.

Представницьким органом територіальної громади столиці України міста-героя Києва є Київська міська рада, яка діє в межах повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] та Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ» [9].

Загалом, Київська міська рада є органом місцевого самоврядування основного рівня, статус та повноваження якої визначаються, насамперед, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8].

Однак, обов'язок виконувати специфічні функції, пов'язані із статусом міста-героя Києва - столиці України, відрізняє її від статусу інших міських рад.

Особливості локальних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування у місті Києві

Відповідно до адміністративно-територіального поділу міста Києва, Київській міській раді як представницькому органу територіальної громади, підпорядковані: Голосіївський район; Оболонський район; Печерський район; Подільський район; Святошинський район; Солом'янський район; Шевченківський район; Дарницький район; Деснянський район; Дніпровський район.

Перераховані частини районування міста, що підпорядковується міській раді, наглядно закріплюють рамки дії актів нормативно-правового регулювання щодо управління землями територіальної громади столиці.

Локальні правові акти Київської міської ради забезпечують напрямки розвитку земельних відносин у столиці країни, визначають процедуру використання, набуття та передачі земель територіальної громади міста-героя фізичним та юридичним особам.

Постійна комісія Київської міської ради з питань містобудування, архітектури та землекористування належить до організаційної структури Київської міської ради щодо управління землями міста Києва, яка діє на підставі рішення Київської міської ради «Про затвердження Положення про постійні комісії Київської міської ради» [10].

Постійні комісії Київської міської ради є органами Київської міської ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до їх відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради та її виконавчого органу [10].

Також, наведене Положення містить норми про порядок формування, повноваження, функціональну спрямованість та організацію роботи постійної комісії Київської міської ради з питань містобудування, архітектури та землекористування.

Питання регулювання земельних відносин також міститься у нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначається, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання, відповідно до закону, регулювання земельних відносин [8].

Земельний кодекс України також відносить до повноважень Київської міської ради у галузі земельних відносин право розпоряджатися землями територіальної громади міста [11].

Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [12].

Цим самим конституційно передбачається спеціально-дозвільний принцип правового регулювання, який у поєднанні із загально-дозвільним, забезпечує широкі можливості для вільного функціонування й розвитку усіх інститутів громадянського суспільства, оскільки шляхом встановлення правових меж діяльності органів публічної влади та їх посадовців фактично закріплює сферу життя суспільства, вільну від владного втручання [13, с. 58].

Ще його називають принципом законності, який є найважливішим принципом для всіх різновидів підзаконної нормотворчої діяльності [3, с. 68].

Межа діяльності органів місцевого самоврядування, при прийнятті рішень у сфері земельних правовідносин, розкривається через положення статті Основного Закону, відповідно до якої, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України [12], таким чином, приймаючи рішення, представницькі органи територіальної громади не можуть звужувати наявний обсяг прав і свобод людини і громадянина.

Земельний кодекс України також закріплює аналогічну вимогу про те, що органи місцевого самоврядування без рішення суду не мають права втручатись у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження належною йому земельною ділянкою або встановлювати непередбачені законодавчими актами додаткові обов'язки чи обмеження [11].

Висновки

З наведеного вище випливає, що даними правовими нормами прямо обмежуються органи місцевого самоврядування при прийнятті нормативно-правових актів, які б встановлювали обмеження чи додаткові обов'язки будь-якого характеру для суб'єктів правовідносин, що не передбачені законом.

Норми, які регулюють внутрішню організаційну структуру органів місцевого самоврядування, назви, повноваження, кількісний і якісний склад комісій, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів, які мають повноваження у процедурі розгляду земельних питань, надані їм органом місцевого самоврядування не повинні суперечити нормам Земельного кодексу України та інших законодавчих актів, які встановлюють однакові для всіх громадян України і всіх

територіальних громад порядок і підстави розгляду та задоволення або відмови клопотань, пов'язаних з виникненням, зміною і припиненням прав на земельні ділянки.

Ніщо в діяльності і правовому статусі органів місцевого самоврядування, в тому числі ніякі можливі посилання на «особливості здійснення місцевого самоврядування», «особливий правовий статус столиці України міста-героя Києва», «необхідність забезпечення діяльності органів державної влади на території столиці» не може бути витлумачене, як звуження прав громадян України, які відносяться до територіальної громади міста Києва, у порівнянні з мешканцями інших територіальних громад на території України.

В той же час будь-які повноваження, що встановлюють виключний характер діяльності органів місцевого самоврядування або несправедливі обмеження громадянам в реалізації їх прав мають обмежуватись і при необхідності повинні бути скасовані рішенням суду.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Мельник А.Г. Поняття та сутність правового регулювання земельних відносин, яке здійснюється органами місцевого самоврядування. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2013. № 3. С. 85-90.
2. Котюк В.О. Поняття і види нормативних актів. *Соціологія права*. 2015. № 3/4 (14/15). С. 158-162.
3. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеська національна юридична академія. О., 2006. 221 с.
4. Калиновська Т. Вимоги легітимності нормативно правових актів місцевих рад. *Право України*. 2010. № 12. С. 283-292.
5. Косович В. До визначення поняття «нормативно правовий акт»: практична необхідність і теоретична можливість уточнення. *Право України*. 2012. № 9. С. 274-280.
6. Мельник А.Г. Компетенція органів місцевого самоврядування в сфері регулювання земельних відносин, поняття та сутність правового регулювання земельних відносин, що здійснюється органами місцевого самоврядування. URL: <http://ovd.od.court.gov.ua/sud1521/inform/idg35> (дата звернення 28.02.2020)
7. Петришина М.О. Нормативно правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Проблеми законності*. 2008. Вип. 99. С. 236-242.
8. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170.
9. Про столицю України місто герой Київ. Закон України від 15.01.1999 № 401 XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401_14/card2#Card. (дата звернення 28.02.2020)
10. Про затвердження Положення про постійні комісії Київської міської ради. Рішення Київської міської ради від 19 червня 2014 року № 9/9. URL: <http://kmr.ligazakon.ua> (дата звернення 28.02.2020).
11. Земельний Кодекс України від 25.10.2001 № 2768 III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 34. Ст. 27.
12. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення 17.02.2020).
13. Веніславський Ф. Спеціально дозвільний принцип у конституційно правовому регулюванні. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 2. С. 57-67.

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА КАДРОВА ПОЛІТИКА НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

FINANCIAL SUPPORT OF PUBLIC SERVICE AND HUMAN RESOURCES POLICY AT THE LOCAL LEVEL IN THE CONDITIONS OF REFORMING PUBLIC GOVERNANCE IN SOCIO-ECONOMIC SPHERE

Андрій Манжула

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка

Andriy Manzhuła

Doctor of juridical Sciences, Full Professor, Professor of the Department of Sector Law and Law Enforcement of the Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State Pedagogical University



orcid.org/0000-0003-4662-9376



mors200708@ukr.net

Анотація

Стаття присвячена особливостям фінансового забезпечення публічної служби та кадровій політиці на місцевому рівні в умовах реформування публічного управління соціально-економічними процесами. У статті визначено особливості фінансового забезпечення публічної служби та характеристики кадрової політики на місцевому рівні в умовах реформування публічного управління соціально-економічними процесами. Встановлено профіль професійної компетентності посади державної служби як комплексну характеристику посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Акцентовано увагу, що метою державної кадрової політики у сфері державного управління є забезпечення органів державної влади чесними, компетентними, високопрофесійними, законослухняними, ініціативними, патріотично налаштованими управлінськими кадрами. У статті систематизовано актуальні проблеми організації кадрової політики на місцевому рівні в контексті реформування публічного управління - це: збереження низької якості послуг, що зумовлено відсутністю чіткого переліку та розподілу управлінських функцій між органами місцевого самоврядування та структурами виконавчої влади на місцевому рівні; незначними обсягами бюджетного фінансування державою делегованих повноважень органам місцевого самоврядування на забезпечення послуг у соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура тощо);

Ключові слова:

органи місцевого самоврядування, місцевий рівень, публічна служба, публічне управління, соціально-економічні процеси, територіальна громада.

високим рівнем забюрократизованості та корупції в органах місцевої влади та ін. Кадрова політика є одним з основних засобів підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування. Її реалізація забезпечується за рахунок забезпечення територіальних громад кваліфікованими кадрами, що володіють професійними знаннями та необхідним досвідом для служіння державі і суспільству, що забезпечується шляхом відбору на муніципальну службу фахівців, що володіють необхідними якостями.

Abstract

The article is devoted to the peculiarities of public financial support and personnel policy at the local level in the context of reforming public management of socio-economic processes. The purpose of the article is to determine the features of the financial support of public service and the characteristics of personnel policy at the local level in terms of reforming public management of socio-economic processes. The profile of professional competence of a civil service position is established as a complex characteristic of a civil service position, which contains the definition of the content of work performed in the position and a list of special knowledge, skills and abilities required for a civil servant to perform official duties. Emphasis is placed on the fact that the purpose of the state personnel policy in the field of public administration is to provide public authorities with honest, competent, highly professional, law-abiding, proactive, patriotic management staff. The article systematizes the current problems of personnel policy at the local level in the context of public administration reform - it is: maintaining low quality services due to the lack of a clear list and distribution of management functions between local governments and executive bodies at the local level; insignificant amounts of budget funding by the state of delegated powers to local governments to provide services in the social sphere (education, health care, culture, etc.); high level of bureaucracy and corruption in local authorities, etc. Personnel policy is one of the main means of improving the efficiency of local governments. Its implementation is ensured by providing local communities with qualified personnel with professional knowledge and the necessary experience to serve the state and society, which is ensured by selecting for the municipal service specialists with the necessary qualities.

Key words:

local self-government bodies, local level, public service, public administration, socio-economic processes, territorial community.

Вступ

Наразі в публічному управлінні соціально-економічними процесами відбуваються серйозні перетворення, орієнтовані на забезпечення підвищення його ефективності та конкурентоспроможності. Політика більшості сучасних держав першочергово спрямована на досягнення більш ефективної та результативної роботи органів публічної влади, тому питання поліпшення державного і муніципального менеджменту займають в ній пріоритетне місце.

Сучасна світова практика розвитку публічного управління соціально-економічними процесами орієнтована на вдосконалення взаємодії органів публічної влади з громадянським

суспільством і представниками бізнес-структур, поліпшення умов регулювання і підтримки підприємницької діяльності, забезпечення комфортності та високої якості життя населення, підвищення рівня ефективності публічного управління в рамках реалізації «нового державного управління». Дані напрямки пов'язані з реалізацією основних принципів діяльності органів публічного влади з регулювання сучасних соціально-економічних процесів при взаємодії з представниками бізнес-спільноти та громадськими об'єднаннями.

Формування нової моделі публічного управління та реформування публічної служби в Україні потребує насправді не лише інституційних змін, а й об'єктивного оновлення кадрової політики та застосування її ефективних технологій на місцевому рівні.

Здійснення ефективної кадрової політики як істотного чинника організації оптимальної та результативної публічної служби є провідним завданням адміністративної реформи в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Теоретичні та практичні аспекти кадрового потенціалу сфери державної служби, особливості його формування й розвитку досліджували такі вчені, як І. В. Застрожнікова [1], М. Орлів [2], В. Тимофієв [3], М. Смолярова [4], Р. Науменко [5], Т. Гаман [6], Л. Гогіна [7], Н. Гончарук [8], Н. Нижник [9], О. Пархоменко [10] та інші. Але особливості розвитку кадрового потенціалу державної служби під час процесу децентралізації в Україні досліджено недостатньо.

Методологія дослідження

Мета статті полягає у визначенні особливостей фінансового забезпечення публічної служби та характеристиці кадрової політики на місцевому рівні в умовах реформування публічного управління соціально-економічними процесами.

Методологічною основою дослідження є комплексне використання актуальної юридичної літератури та чинних нормативно-правових актів, що регулюють питання фінансового забезпечення та кадрової політики на місцевому рівні.

Діалектичний метод дав змогу встановити спільне і відмінне у функціонуванні різних елементів системи публічної служби, продемонструвати взаємодію різних гілок влади, виявити внутрішні суперечності в організації механізму реформування соціально-економічної сфери. Загально-логічний метод (його основні прийоми: аналіз, синтез, індукція, дедукція, гіпотеза, класифікація та ін.) посприяв розгляду фінансового забезпечення та кадрової політики як частин єдиної системи забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в умовах реформування соціально-економічними процесами. При цьому, аналіз і синтез застосовано під час вивчення й аналізу поглядів різних науковців та нормативно-правових актів. Метод індукції застосовано для підготовки висновків проведеного дослідження.

Результати дослідження

Правове регулювання кадрової політики публічної служби в Україні

У Законі України «Про державну службу» визначено профіль професійної компетентності посади державної служби як комплексну характеристику посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. А рівень професійної компетентності особи - це характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками [11].

Публічна служба є організуючою силою суспільства, оскільки, сприяючи здійсненню управління державою, запобігає хаосові в країні. Тому на сьогодні метою державної кадрової політики у сфері державного управління є забезпечення органів державної влади чесними, компетентними, високопрофесійними, законослухняними, ініціативними, патріотично

налаштованими управлінськими кадрами нового типу, які здатні успішно вирішувати назрілі загальнодержавні й регіональні проблеми.

Серед актуальних проблем організації кадрової політики на місцевому рівні в контексті адміністративної реформи є [12]:

- збереження низької якості послуг, що зумовлено відсутністю чіткого переліку та розподілу управлінських функцій між органами місцевого самоврядування та структурами виконавчої влади на місцевому рівні; незначними обсягами бюджетного фінансування державою делегованих повноважень органам місцевого самоврядування на забезпечення послуг у соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура тощо);
- велика кількість територіальних громад тягне за собою створення громіздкого штату службовців, який не в змозі ефективно працювати та комплексно вирішувати нагальні проблеми через незбалансованість фінансових механізмів забезпечення самостійності місцевих громад;
- низький рівень безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення та реалізації права на контролюючі дії за належним виконанням посадових повноважень службовцями органів місцевої влади;
- недосконалість нормативно-правового забезпечення системи організації місцевої влади, зокрема, відсутність у законодавчих актах чітких механізмів реалізації повноважень місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, неврегульованість статусу посадовців органів місцевого самоврядування;
- високий рівень забюрократизованості та корупції в органах місцевої влади;
- низький престиж служби в органах місцевого самоврядування, місцевих органах виконавчої влади, пов'язаний із низьким рівнем соціального захисту працівників зазначеної сфери, недосконалістю системи оплати праці.

Кадрова політика публічної служби на місцевому рівні у сфері соціально-економічних відносин

Кадрова політика, що проводиться на місцевому рівні, забезпечує значне підвищення якості муніципального управління, створює умови для підвищення професіоналізму державних службовців.

Кадрова політика є одним з основних засобів підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування. Її реалізація забезпечується за рахунок забезпечення територіальних громад кваліфікованими кадрами, що володіють професійними знаннями та необхідним досвідом для служіння державі і суспільству, що забезпечується шляхом відбору на муніципальну службу фахівців, що володіють необхідними якостями [13].

Сучасна кадрова політика формується шляхом застосування нових механізмів і технологій в кадровій роботі. Все це підвищує відповідальність структур управління персоналом і вимагає створення ефективної роботи з кадрами в органах місцевого самоврядування.

Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади - це система визначених та нормативно закріплених мети, завдань, пріоритетів, принципів та форм діяльності держави щодо регулювання кадрових процесів: відбору/добору, розстановки/ротації, підготовки/перепідготовки, професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, використання та вивільнення персоналу в місцевих органах виконавчої влади [6].

Уперше правовий статус працівників органів місцевого самоврядування був визначений з прийняттям Закону України «Про державну службу». Постановою Верховної Ради України про введення в дію цього закону від 16 грудня 1993 р. на посадових осіб органів місцевого та регіонального самоврядування була поширена дія Закону України «Про державну службу» і вони були прирівняні до відповідних категорій посад державних службовців. У перехідних положеннях Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» підтверджено, що на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія Закону «Про державну службу». Вони прирівнюються до відповідних категорій посад державних службовців, якщо інше не передбачено законодавством України [14].

Отже, ідеться про функціонування окремої служби в органах місцевого самоврядування, яка має певні особливості порівняно з державною службою, а саме [15]:

- служба в органах місцевого самоврядування, як і державна служба, формується та реалізується у встановлених для неї організаційних структурах; якщо для державної служби

такою структурою є державний орган або його апарат, то для служби в органах місцевого самоврядування - орган місцевого самоврядування або його апарат;

- цілі та завдання служби в органах місцевого самоврядування в соціальному аспекті схожі із завданнями державної служби: забезпечення прав і свобод людини і громадянина, виконання Конституції та законів України, правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, виконання інших повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування; стосовно цілей та завдань у соціальному аспекті служба в органах місцевого самоврядування є безпосереднім продовженням державної служби, але не в державно-територіальному масштабі, а на території адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє орган місцевого самоврядування;

- формування особового складу служби, здійснення кадрової політики в органах місцевого самоврядування - завдання тільки органів місцевого самоврядування на основі адміністративно-правових норм у нормативних актах про службу в органах місцевого самоврядування;

- принципи служби в органах місцевого самоврядування частково збігаються з принципами державної служби завдяки своїй спільній соціальній сутності в масштабах суспільства, але мають бути і власні принципи, що відбивають особливості служби в органах місцевого самоврядування: підконтрольність та підзвітність службовців і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою; право відкликання виборних посадових осіб і висловлення їм недовіри територіальною громадою;

- правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування також має свої особливості; правові норми, що регулюють цей вид публічної служби, закріплені, зокрема, у законах України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», але цим не обмежується регулювання служби в органах місцевого самоврядування: органи та посадові особи місцевого самоврядування приймають нормативні акти, які регулюють окремі питання організації та здійснення служби [8].

Без спеціально підготовлених кадрів місцевого самоврядування, світоглядно і фахово готових до повсякденної копійної роботи з розв'язання місцевих проблем, з одного боку, без розуміння значущості цієї роботи і відповідних завдань державного управління - з другого, місцеве самоврядування у сучасному розумінні неможливе [12].

До основних принципів розвитку кадрового потенціалу органу публічної служби доцільно віднести принципи демократичного відбору, постійного накопичення професійних знань державних службовців, просування кар'єрними сходами на основі ділових якостей, заохочення їх до роботи, контроль за їх трудовою діяльністю.

Фінансове забезпечення публічної служби

Стаття 140 чинної Конституції України закріпила конституційну правосуб'єктність територіальної громади, визначивши, що саме їй належить право на здійснення місцевого самоврядування, яке реалізується у самостійному вирішенні громадою питань місцевого значення в межах Конституції і законів України [13].

Беручи за основу визначення поняття «розвиток територіальної громади» О.Підкуйка, розвиток територіальної громади як складної соціальної системи слід вважати процесом її переходу в певний новий стан, який характеризується зміною, у тому числі ускладненням, структури потреб та інтересів жителів сіл, селищ, міст, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями [14, с. 6].

Безумовно, розвиток територіальних громад тісно пов'язаний з їх матеріально-фінансовою базою. Стаття 142 Конституції України закріплює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [13].

На думку Л.В. Сухарської, фінансове забезпечення розвитку територіальної громади є процесом цілеспрямованого впливу всіх суб'єктів, з якими взаємодіє територіальна громада, на задоволення її потреб та інтересів шляхом формування та використання фінансових ресурсів [15].

У свою чергу, Г.П. Гончар зазначає, що власне місцеві (або муніципальні) фінанси - це система грошових відносин по формуванню, розподілу, використанню, контролю фондів

грошових коштів, призначених для задоволення потреб даної адміністративно-територіальної одиниці та його жителів (територіальної громади) [16].

Органи місцевого самоврядування для забезпечення ефективності місцевих фінансів повинні використовувати (і, відповідно, регулювати муніципальними правовими актами порядок здійснення) різні методи: планування, прогнозування, облік, фінансування, в тому числі інвестування, кредитування, оподаткування, матеріальне стимулювання і відповідальність, грошові розрахунки та ін. Можливість використання фінансових важелів органами місцевого самоврядування визначається чинним законодавством і їх обмеженнями, що потрібно враховувати в діяльності органів місцевого самоврядування. Правові основи механізму фінансового забезпечення представлено законодавством та підзаконними актами, включаючи в встановлених законом випадках муніципальні правові акти.

Функціонування системи фінансового забезпечення публічної служби на місцевому рівні забезпечують конкретні суб'єкти. Основними групами суб'єктів можемо визначити: орган законодавчої влади; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суб'єкти господарювання; громадські об'єднання; вітчизняні та міжнародні донорські організації; фізичні особи та домогосподарства [15].

Висновки

До характерних особливостей публічної служби на місцевому рівні необхідно віднести специфічну організаційну структуру органу місцевого самоврядування та його апарату, цілі та завдання реалізуються на території окремої адміністративно-територіальної одиниці, правове забезпечення складається як із загальнонаціональних актів, так і з актів локального характеру тощо. Серед актуальних проблем організації кадрової політики на місцевому рівні в контексті реформи публічного управління встановлено, зокрема, збереження низької якості послуг, що зумовлено відсутністю чіткого переліку та розподілу управлінських функцій між органами місцевого самоврядування та структурами виконавчої влади на місцевому рівні; незначними обсягами бюджетного фінансування державою делегованих повноважень органам місцевого самоврядування на забезпечення послуг у соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура тощо); високим рівнем бюрократизованості та корупції в органах місцевої влади та ін.

Сучасне кадрове забезпечення публічної служби в Україні на місцевому рівні потребує прозорості та відсутності політизованих та квотних рішень щодо призначень на посади. Разом з тим, сьогодні активно застосовується кадровий скринінг у публічному управлінні. Такий підхід гарантує ефективний добір та оперативну розстановку публічних службовців.

До формування методів управління фінансами муніципальних утворень на конкретній території слід застосовувати економічний аналіз, так як фінансове забезпечення місцевого самоврядування впливає на процеси соціально-економічного відтворення території.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Застрожнікова І.В. Формування кадрового резерву як одна з основних функцій HR-менеджменту державної служби. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2018. № 2(37). С. 85-90. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/185694994.pdf> (дата звернення 17.01.2020).
2. Орлів М. Підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби: сутність, види та принципи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 145-150. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2017_3_26 (дата звернення 17.01.2020).
3. Тимофієв В. Актуальні питання удосконалення кадрового потенціалу державної служби. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 89-95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_4_13 (дата звернення 17.01.2020).
4. Смолярова М.Л. Ефективність формування кадрового резерву для державної служби. *Держава та регіони, Серія: Право*. 2011. № 2. С. 75-78. URL: <http://eir.zntu.edu.ua/handle/123456789/1164> (дата звернення 17.01.2020).

5. Науменко Р. А., Миколайчук І. П. Компетентнісний підхід в оцінюванні керівного персоналу державної служби України. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/35.pdf (дата звернення 22.01.2020).
6. Гаман Т.В. Роль морально-етичних норм і професіоналізму державних службовців у сучасних умовах. *Університетські наукові записки*. 2009. № 1 (29). С. 366-370.
7. Гогіна Л.М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08glmpa.htm> (дата звернення 22.01.2020).
8. Гончарук Н. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток: монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. 239 с.
9. Державний службовець в Україні (пошук моделі): Наук. вид. / Кол. авт.: Н.Р.Нижник, В.В.Цвєтков, Г.І.Леліков та ін; За заг. ред. Н.Р.Нижник. К.: Ін Юре, 1998. 272 с.
10. Пархоменко О. Реформування системи оцінювання державних службовців у контексті євроінтеграції України. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. № 4. С. 29-34.
11. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. С. 28.
12. Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 трав. 2006 р.): у 2 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. К.: Вид-во НАДУ, 2006. Т. 1. 464 с.
13. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 24.01.2020).
14. Підкуйко О.О. Особливості розвитку територіальних громад в аграрно-промислових регіонах України: автореф. дис. ... канд. наук держ. упр.: 25.00.04. К., 2014. 20 с.
15. Сухарська Л.В. Елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальної громади. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2016. № 1. С. 119-125. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Du_2016_1_15.pdf (дата звернення 27.01.2020).
16. Гончар Г.П. Реформування організації та фінансового забезпечення муніципальних фінансів України. *Інноваційна економіка*. 2014. № 2. С. 149- 155. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/inek_2014_2_24.pdf (дата звернення 27.01.2020).
17. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

DOI 10.33287/11220
УДК 347.4

РИНОК ЮРИДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ THE MARKET OF LEGAL SERVICES IN UKRAINE

Арменуї Телестакова

кандидат юридичних наук, доцент, завідувачка кафедри приватного та публічного права Київського національного університету технологій та дизайну

Armenui Telestakova

PhD in Law, Head of Private and Publish Law Department, Kyiv National University of Technologies and Design

 orcid.org/0000-0003-3371-9137
 atelestakova@gmail.com

Ксенія Кудрявцева

магістр Київського національного університету технологій та дизайну

Kseniia Kudriavtseva

magister, Kyiv National University of Technologies and Design

 fadeeva136@gmail.com

Алтай Сахіб огли Бахшалієв

магістр Київського національного університету технологій та дизайну

Altai Sakhlib Ohly Bakhshaliiev

magister, Kyiv National University of Technologies and Design

 kgp@kntd.com.ua

Анотація

У статті розглянуто теоретико-правову характеристику ринку юридичних послуг в Україні. Згадуються джерела права, що застосовувалися і, відповідно, регулювали договірні відносини з надання юридичних послуг, на території сучасної України протягом відомого історії періоду, такі як: римське право, Статут Великого князівства Литовського від 1588 року; Права, за якими судиться малоросійський народ від 1743 року; Зібрання малоросійських прав від 1807 року; Саксонські цивільні закони від 1863 року.

Досліджено понятійний апарат ринку юридичних послуг. Запропоновано визначення основних понять, які використовуються в статті, зокрема, «послуга», «юридична послуга», «ринок юридичних послуг». Проаналізовано співвідношення понять «юридичні

Ключові слова:

послуга, юридична послуга, ринок юридичних послуг; юридична фірма; рейтинг, лідер ринку юридичних послуг, договір, США.

послуги» та «правові послуги». Запропоновано класифікацію юридичних послуг за певними ознаками. Визначено чинники, що негативно впливають на формування вискооефективного ринку юридичних послуг в Україні. Обґрунтовано доцільність впровадження та подальшого розвитку віртуальних юридичних фірм на ринку юридичних послуг в Україні.

Досліджено світовий досвід регулювання ринку юридичних послуг (на прикладі Сполучених Штатів Америки). Велика увага приділяється доцільності запозичення та вдосконалення практики саморегулювання ринку юридичних послуг, який може бути достатньо ефективним за умови його підтримки на національному та регіональному рівнях.

Abstract

The article considers the theoretical and legal characteristics of the legal services market in Ukraine. The sources of law have been mentioned which were used and, accordingly, regulated the contractual relations for the provision of legal services in modern Ukraine during the period known for the history, such as: Roman law, the Statute of the Grand Duchy of Lithuania from 1588; The rights under which the people of Little Russia are sued of 1743; Collection of Little Russian Rights of 1807; Saxon civil laws of 1863.

The conceptual apparatus of the legal services market has been studied. The definition of the basic concepts used in the article, in particular, "service", "legal service", "legal services market" has been offered. The relationship between the concepts of "legal services" and "rightful services" has been analyzed. The classification of legal services according to certain features has been offered. Factors that negatively affect the formation of a highly efficient market of legal services in Ukraine have been identified. The expediency of introduction and further development of virtual law firms on the market of legal services in Ukraine has been substantiated.

The world experience of regulating the market of legal services (on the example of the United States of America) has been studied. Much attention is paid to the feasibility of borrowing and improving the practice of self-regulation of the legal services market, which can be quite effective provided it is supported at the national and regional levels.

Key words:

services, legal services, legal services market; law firm; rating, market leader in legal services, contract, the USA.

Вступ

Становлення та розвиток ринку юридичних послуг в Україні є однією з головних ознак цивілізованого суспільства та соціальної, правової держави, вирішальною передумовою стабільності правової та економічної систем на загальнонаціональному та регіональному рівнях, гарантує узгодженість реформ в Україні з наявними стратегічними пріоритетами.

Цікавою тенденцією ринку юридичних послуг в Україні та світу є зростання попиту на комплексні послуги із супроводу проєктів не лише у правовій, але й в аудиторській та навіть в управлінській площині. На тепер клієнт вимагає від юридичних консультантів не лише послуги з окремих галузей права (корпоративного, податкового, цивільного тощо), але й виконання

поточного менеджменту, а інколи навіть прийняття ключових управлінських рішень. Юридичні фірми поступово перетворюються з вузькопрофільних постачальників правових послуг у системні консалтингові компанії з широким спектром продуктів. Інформаційні технології все глибше інтегруються до юридичного ринку як в аспекті розвитку практик, так і клієнтського сервісу. Якщо кілька років тому legal tech був більше декларативним, ніж реальним інструментом, то на тепер ситуація істотно змінилася. Президент АФ «Грамацький і Партнери» **Ернест Грамацький** зазначає, що цифрова адаптація ринку юридичних послуг - це навіть не майбутнє, а сьогодення. «Яскравим підтвердженням є низка legal tech стартапів, які успішно функціонують в Україні протягом кількох останніх років. Однак загальна тенденція ринку створювати юридичні IT-стартапи виключно за принципом «щоб був» та без жодної унікальної ідеї чи ноу-хау викликає посмішку» [1]. За словами керуючого партнера Gestors **Андрія Цветкова**, якщо раніше юридичні рейтинги оцінювали лише якість надання послуг, то зараз багато хто починає оцінювати інноваційну складову. Однак є такі, які лише її оцінюють. «В Україні розвиток legal tech підтримують лише юридичні фірми та її партнери. Серед успішних стартапів в Україні можна назвати такі: Будинок юриста, Pravosud, Axdraft, Patent Bot» [1].

Аналіз останніх досліджень

Теоретичним підґрунтям цієї наукової праці стали праці таких науковців, як: М. І. Брагинський, В. В. Витрянський, Ф. Енгельс, Т. І. Іліна, К. В. Кашнікова, М. В. Кротов, Ю. А. Лукаш, Г. В. Марсунов, А. А. Мірзоян, А. Мовсесян, Д. В. Музюкин, В. С. Макаrchук, К. Маркс, Д. Некрестьянов, А. А. Пушкін, В. М. Самойленко, Ю. М. Солодковський, А. А. Телестакова, А. Трішичева, О. О. Хошуляк, Л. С. Шевченко, Е. Д. Шешенин, О. М. Щуковская, Meenakshi Nadimpalli та інших вчених.

Дослідженню понять «послуга», «юридична послуга» та «ринок юридичних послуг» приділяли увагу: А. Трішичева «Старі труднощі та нові можливості: ринок юридичних послуг 2019/2020» (2020 р.) [1]; А.А. Телестакова «Правове регулювання відносин з надання послуг: навчальний посібник» (2010 р.) [5]; Г.В. Марсунов «Понятие юридической услуги» (2016 р.) [10]; Ю.М. Солодковський «Сучасні тенденції міжнародної торгівлі юридичними послугами» (2017 р.) [20]; Meenakshi Nadimpalli «Current and Future Outlook of Legal Services Industry» (2017 р.) [21]; О.О. Хошуляк «Ринок юридичних послуг Сполучених Штатів Америки: становлення та тенденції розвитку» (2016 р.) [24]. Утім і досі в українській правовій науці відсутнє комплексне наукове дослідження, присвячене проблематиці правового регулювання ринку юридичних послуг в Україні. Це зумовлює необхідність наукового вивчення питань, пов'язаних із розробкою організаційно-правових механізмів становлення та розвитку ринку юридичних послуг на основі досліджень узагальнення прогресивного світового досвіду. Складність, недостатня вивченість і не вирішеність на теоретичному, методологічному та прикладному рівнях питань застосування в Україні здобутків світового досвіду регулювання ринків юридичних послуг зумовили актуальність даної статті.

Методологія дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства України, історичних, сучасних вітчизняних та зарубіжних наукових джерел визначити теоретико-правову характеристику ринку юридичних послуг в Україні. За допомогою діалектичного методу пізнання здійснювалось дослідження та обґрунтування основних понять, які використовуються в статті та розгляд правових явищ їх та взаємозв'язку. Системний підхід було використано у зв'язку із тим, що функціонування ринку юридичних послуг знаходиться у нерозривному зв'язку з появою нових суспільних відносин у різних сферах суспільного життя, чим зумовлюється необхідність його комплексного, системного характеру регулювання. Метод узагальнення було використано для формування визначень ключових понять на основі виділених та описаних характерних особливостей (ознак). Порівняльно-правовий метод використовувався при дослідженні світового

досвіду регулювання ринків юридичних послуг (на прикладі Сполучених Штатів Америки); формально-логічний - при тлумаченні поняття; метод аналізу та синтезу - при доведенні або спростуванні теоретичних положень; історико-правовий метод дослідження дозволяє зрозуміти, чому саме інститут надання послуг дійшов до наших часів (сучасного законодавства) у такому вигляді. Вивчення та розумне впровадження положень зазначених правових джерел у чинне цивільне законодавство тільки, на нашу думку, дало б можливість покращити сферу правового регулювання договірних відносин з надання юридичних послуг в Україні.

Результати дослідження

Поняття послуги як правової категорії

Є.Д. Шешенін пропонує визначення послуги «як діяльності тієї або іншої організації, корисний ефект якої не має речового результату і споживається у процесі надання послуги» [6, С. 182].

М.В. Кротов розглядає послугу в двох аспектах - як економічну категорію та як правову категорію. Послуга як економічна категорія представляє собою єдність процесу та продукту праці, а в правовому розумінні послугою є та або інша сторона економічного змісту послуги: або продукт праці або процес праці [7, с. 12-14].

О.М. Щуковська визначає послугу як вид блага, що служить засобом задоволення потреб за рахунок здійснення діяльності (шляхом вчинення дій) одним суб'єктом, в корисних якостях якої і міститься суб'єктивний інтерес іншого суб'єкта і на яку у останнього виникає право вимоги [8, с. 22].

К. Маркс визначав послугу як особливу споживчу вартість праці, що «надає послуги не як річ, а як діяльність» [9, с.413].

Таким чином, з вищезазначеного огляду можемо констатувати, що на тепер немає консенсусу серед вчених щодо визначення «послуги». Послуга у чинному законодавстві України, також, використовується у різноманітних значеннях: послуга як об'єкт цивільних прав; послуга у значенні суб'єктивного права уповноваженої особи; послуга в контексті предмета конкретного зобов'язального правовідношення тощо. На нашу думку, під послугою як правовою категорією можна розуміти корисну дію або діяльність, яка надається виконавцем послуги замовникові послуги та споживається в процесі її надання, а також, є нематеріальною за своєю природою.

Поняття юридичної послуги як правової категорії. Співвідношення понять «юридична послуга» та «правова послуга»

Переходячи до поняття безпосередньо юридичної послуги як об'єкту ринку юридичних послуг, то слід зазначити, що протягом усього часу свого існування остання зазнала постійних та істотних змін.

Юридичними послугами, у цілому, можна вважати допомогу у сфері оформлення юридичних документів, захист інтересів суб'єктів права у судах, реєстрація підприємницької діяльності, а також перевірка діяльності підприємств щодо її відповідності чинному законодавству. Юридичні послуги можуть надаватися у будь-якій сфері, яка вимагає певної процедури [10].

Т. Ільїна трактує юридичні послуги як різновид інформаційних послуг, відокремлення якого зумовлене особливою метою надання інформації - захисту прав і законних інтересів споживача послуги. Авторка визначає юридичні послуги як діяльність зі створення та передачі конкретної інформації споживачу послуг або третій особі (державному органу, посадовій особі і т.д.), необхідної для захисту прав і законних інтересів споживача послуг [11, с. 4]. Вважаємо, що зведення поняття юридичної послуги виключно до властивого йому інформативного характеру не відображає змісту та призначення юридичної послуги як дії, спрямованої перш за все на задоволення потреб чи забезпечення вигод юридичного характеру її споживача, з метою досягнення його правової захищеності.

На думку Л. Шевченко юридична послуга зводиться до надання фізичним і юридичним особам юридичної допомоги на комерційній основі [12, с. 12]. Вважаємо, що окрім юридичної допомоги, на ринку юридичних послуг існує ціла низка інших відповідних послуг, зокрема,

нотаріальні послуги; діяльність у сфері юридичного консалтингу; представництво у суді та інші. Не можемо погодитися і з точкою зору авторки про те, що юридичні послуги надаються виключно на комерційній основі. Так, згідно з чинним законодавством України, головною метою надання юридичної послуги є не отримання прибутку, а насамперед правовий захист особистості, зміцнення законності та правопорядку [13].

Для представників юридичної науки є особливо характерним визначення юридичної послуги шляхом вказівки на її мету. При цьому, зазначимо, що у юридичній літературі немає єдиної позиції щодо визначення поняття «юридичні послуги». Так, А. Пушкін та В. Самойленко визначають юридичні послуги як різновид правомірних дій, які здійснюються з метою виконання майнового обов'язку і не пов'язані зі створенням матеріального блага [14, с. 4]. На думку М. Брагінського, послуга є поєднанням двох елементів: мети, на досягнення якої вона спрямована (допомога, користь), і засобів досягнення цієї мети (певні дії) [15, с. 241]. На думку Є. Суханова поняття юридичних послуг розкривається через фігуру посередника. Зокрема, він стверджує: «У всіх відносинах є посередник - представник (повірений), комісіонер, агент, довірений керуючий, - що діє в цивільному обороті від чужого, або навіть від власного імені, але в чужих інтересах, безпосередньо або в остаточному підсумку створюючи, змінюючи або припиняючи конкретні права та обов'язки для свого клієнта (що представляє, комітента, принципала і т.д.) у його правовідносинах із третіми особами [14, с. 654]. Таким чином, автором звужується сфера застосування юридичних послуг виключно сферою цивільного права, тоді як не враховується діяльність суб'єкта ринку юридичних послуг у сферах кримінального, адміністративного, екологічного, земельного, трудового права та багатьох інших сферах, а також у сфері щодо організації і юридичного супроводу бізнесу.

На нашу думку, досить слушною є думка Д. Музюкіна, який вважає, що юридичні послуги - це сукупність дій фахівця у сфері права, спрямованих на задоволення потреб юридичного характеру споживача послуги, або невіддільність таких дій та їхнього результату [16, с. 4]. Погоджуючись з даним вченим у тому, що необхідною умовою кваліфікованого надання юридичних послуг є наявність спеціальних систематизованих знань в галузі права, ми вважаємо, що загальним для різноманітних послуг даного виду є задоволення потреб населення в захисті своїх прав, волі та інтересів і попередження їхнього можливого порушення.

К. Кашнікова, Ю. Лукаш у своїх теоретичних дослідженнях ототожнюють поняття «юридичні послуги» та «правові послуги». Причиною цьому вони називають тотожність понять «юрист» та «правник», «юридичний» та «правовий». Посилаючись на те, що термін «юридичний» визначається як «такий, що стосується права, правовий», вони наполягають на синонімічності вказаних понять [17, с. 34; 18, с. 3]. Погоджуючись із вищевказаними авторами щодо схожості та етимологічної близькості понять «правова послуга» та «юридична послуга», все ж слід зазначити, що вони не є тотожними. Адже термін «правова послуга» вказує насамперед на сферу її реалізації, тобто правову сферу. Натомість, термін «юридична послуга», окрім характеристики сфери власної реалізації, окреслює також сукупність значимих дій, спрямованих на настання передбаченого чинним законодавством результату. Таким чином, на нашу думку, термін «юридична послуга» більш адекватно відображає зміст даного поняття, оскільки вказує на специфіку суб'єкта їх надання, визначає зміст, види та особливості вчинюваних дій та сферу реалізації цих дій.

О.О. Хошуляк визначає юридичні послуги як сукупність дій кваліфікованих фахівців у сфері права, спрямованих на задоволення потреб та забезпечення вигод юридичного характеру фізичних та юридичних осіб, з метою досягнення правової захищеності особистості, зміцнення законності та правопорядку. Відсутність однозначного підходу до визначення поняття «юридичні послуги» та до їх класифікації визначають необхідність дослідження цієї проблеми. Систематизація та узагальнення наукового матеріалу знайшли своє відображення в авторському визначенні юридичних послуг, що враховує їх корисність для споживача. У контексті сформульованої дефініції «юридичні послуги» пропонується класифікувати юридичні послуги за такими ознаками: за змістом діяльності; за сферою реалізації; за способом реалізації; за роллю в сфері обслуговування; за критерієм головних замовників; за складом об'єктів впливу; за місцем надання; за формою власності суб'єкта надання; за критерієм комплексності; за критерієм використання інформаційних технологій. Використання запропонованої класифікації дозволить

більш точно визначити специфічні особливості юридичних послуг та обґрунтувати напрями їх подальшого вивчення [19, с. 399].

На нашу думку, юридичні послуги - це сукупність дій або діяльність фахівця у сфері права, спрямована на задоволення потреб юридичного характеру замовника послуги, яка споживається у процесі її надання і є невіддільною від особи виконавця.

Огляд ринку юридичних послуг в Україні та Сполучених Штатах Америки

Серед чинників, що негативно впливають на формування високоефективного ринку юридичних послуг та теоретико-методологічної бази його функціонування можна назвати юридичну невизначеність категорії «ринок юридичних послуг» через відсутність понятійного апарату ринку юридичних послуг, зокрема, нормативно не уточнено поняття "ринок юридичних послуг", "об'єкт ринку юридичних послуг" і "суб'єкт ринку юридичних послуг". Також, серед негативних чинників можна виділити: низький рівень правосвідомості та активності суб'єктів ринку юридичних послуг у нормотворчій діяльності; недостатній рівень децентралізації регіональних ринків юридичних послуг; інформаційну закритість ринку юридичних послуг та його низьку транспарентність; наявність значного обсягу «тіньових» контрактів практично у всіх галузях; прогалини у чинному законодавстві щодо правового регулювання діяльності суб'єктів, які надають юридичні послуги; відставання чинної нормативно-правової бази від економічних реалій сьогодення тощо.

При розробці теоретичних засад правового забезпечення ринку юридичних послуг пропонуємо сформулювати визначення ринку юридичних послуг з урахуванням його особливих функцій, зокрема, інформаційної, аксіологічної, регулятивної та комунікативної.

Пропонуємо наступне визначення ринку юридичних послуг. Ринок юридичних послуг - це сфера обороту послуг, у якій предметом обороту виступають юридичні послуги, що надаються виконавцями-фахівцями у галузі права на користь замовників, зазвичай, фізичних та юридичних осіб з урахуванням наявності балансу законних прав та інтересів суб'єктів цього ринку (юридичних послуг).

Американський ринок юридичних послуг вважається одним із найбільш розвинених. Нещодавні дослідження [21] свідчать про те, що юридичний ринок США є динамічним та швидко мінливим, завдяки поєднанню технологій і глобалізації. Кібербезпека і конфіденційність даних, а також засоби масової інформації і технології є двома "гарячими точками" на юридичному ринку. За словами президента BTL Consulting group, корпорації витрачають 1 мільярд доларів в рік на юридичні послуги в сфері кібербезпеки та конфіденційності даних, а прогнозоване зростання становить 8-9% на рік. Навпаки, обсяг юридичних послуг, що пов'язані з медіа і технологіями, такі як цифрове право в контенті і рекламі, досяг 600 млн доларів на рік. Загальні зміни в галузі юридичних послуг призведуть до того, що юристи, які користуються відносно стабільним і захищеним видом бізнесу, будуть відчувати високий ціновий тиск. Наприклад, очікується, що зміни в цій галузі змусять юристів укладати інші угоди з фіксованою ціною, а не з погодинною системою виставлення рахунків. Крім того, юридичні фірми будуть змушені впроваджувати більш складні, орієнтовані на клієнта послуги, які спрямовані на перевиконання. Доповіді та дослідження в галузі юридичних послуг пророкують істотні зміни в практиці надання юридичних послуг. Це охоплює 10 ключових правових тенденцій, включаючи: аутсорсинг, глобалізацію, дерегулювання, віртуальні юридичні фірми, юридичні пошукові системи та інші веб-правові послуги, багатоканальні комунікації, зростаюча кількість судових позовів в кожній країні, скорочення державного фінансування для тих, хто має низькі доходи в судових справах тощо. Наприклад, за оцінками, до кінця 2015 року аутсорсинг юридичних послуг для ринків, що розвиваються становитиме понад 4 мільярди доларів [Future of Law; FN Media Group, LLC, Business Services Sector]. В результаті такого аутсорсингу десятки тисяч юридичних робочих місць перемістилися з однієї країни до іншої. Наприклад, надання більшості аутсорсингових юридичних послуг було перенесено до Індії через низьку погодинну вартість (на 80-90% менше) юридичних послуг порівняно з США і Європою. Очікується, що ринок аутсорсингу юридичних послуг буде зростати більш швидкими темпами з впровадженням більш надійних процедур.

Глобалізація також грає важливу роль у визначенні перспектив розвитку юридичних послуг у майбутньому. Юридичні фірми глобалізувалися з метою надання юридичних послуг багатонаціональним клієнтам. Це змусило їх адаптуватися до нових ролей і правил, а також

змінити свої юридичні послуги, щоб відповідати часу і надавати вузькоспеціалізовані послуги в багатьох різних країнах. За минулі десятиліття міжнародна торгівля юридичними послугами виросла в результаті інтернаціоналізації економіки. Попит на юристів, які задіяні в іноземних юрисдикціях, часто походить від їх корпоративних клієнтів, які ведуть бізнес в різних країнах і вважають за краще користуватися послугами професіоналів, які вже знайомі з бізнесом фірми і можуть гарантувати послуги високої якості. Досліджуючи міжнародну торгівлю послугами з арбітражу на основі таких арбітражних центрів як AAA (Американська арбітражна асоціація), CІETAC (Китайська міжнародна торгово-економічна арбітражна комісія), HKIAC (Гонконгський міжнародний арбітражний центр), ICC (Міжнародна торгова палата), JCAA (Японська комерційна арбітражна асоціація), KCAB (Корейський комітет з комерційного арбітражу), KLRCA (Регіональний центр арбітражу в Куала-Лумпурі), LCIA (Лондонський міжнародний арбітражний суд), SIAC (Міжнародний арбітражний центр Сінгапуру), SCC (Арбітражний інститут Торгової палати Стокгольму), BCICAC (Центр міжнародного комерційного арбітражу в Британській Колумбії), AFEC (Міжнародний арбітражний центр Федеральної палати економіки Австрії) за період 2008 - 2014 рр., можна сказати, що кількість справ у них стабільно зростала з року в рік [20, с. 178-181].

Незважаючи на аутсорсинг і глобалізацію, багато юридичних фірм значно відстають у використанні цифрового контактного процесу, такого як соціальні мережі, відеозв'язок і Google+. Однак в останні кілька років спостерігається помітне зростання числа віртуальних юридичних фірм. В результаті, багато юридичних фірм, як правило, мають дуже маленькі фізичні офіси і зосереджені на наймі співробітників, які зазвичай працюють на дому або в різних інших місцях, як на повний, так і на неповний робочий день. Наприклад, на відміну від роботи в традиційних фірмах, впровадження стилю віртуальної юридичної фірми в юридичні послуги дозволило юристам працювати на позаштатній основі, що допомогло їм заробити більшу частину гонорару, який вони отримують. "У міру того, як концепція віртуальних судів стає все більш зрозумілою і прийнятною, адвокати будуть все більше і більше приймати віртуальну модель завдяки її економії витрат і гнучкості", Стейсі Л. Ромберг, адвокат [21].

Вже сьогодні функціонує юридична фірма Virtual Law Partners, яка являє собою об'єднання професіоналів (тільки досвідчених юристів). У фірми немає великого офісу, а адвокати працюють удома і спілкуються з клієнтами через Інтернет. Це дало можливість суттєво скоротити витрати (оренда офісу, допоміжний персонал тощо) та знизити ставки юристів.

Ураховуючи те, що у фірмі працюють виключно досвідчені адвокати і використовуються значно нижчі погодинні ставки, клієнти залишаються у виграві, і популярність такого надання послуг зростає [22, с. 15]. Цікавою інновацією американського ринку юридичних послуг є надання «спільних, змішаних послуг», які лише мають юридичний складник, але сутність їх не правова. Це послуги в галузі консультування з управління, PR, GR і HR, страхування, інформаційних технологій, міжнародної торгівлі, фінансового та податкового планування, інтелектуальної власності, охорони навколишнього середовища. У результаті цього з'явилися юристи з медичною, фінансовою, бухгалтерською освітою, фахівці з інформаційних технологій. Почали створювати відповідні професійні організації, які виконують роль традиційних асоціацій юристів. У структуру найбільших юридичних фірм входять або внутрішні департаменти, або афілійовані експертні компанії (адвокатська контора Womble Carlyle Sandridge & Rice створила внутрішній департамент, в якому працюють 22 технічних фахівця). Так, новинкою регіонального наступу є надання юридичних послуг онлайн, згідно зі стандартом Law Firm 2.0. Серед віртуальних юридичних компаній США особливе місце посідає Rocket Lawyer, про яку рейтинг Inc.500 2013 р. [23] наводить такі відомості: місце в загальному рейтингу Inc.500 - 72-ге; зростання за три роки - 3,6%; дохід - 14,2 млн дол. США; кількість співробітників - 80. Компанія вийшла за межі території США й запустила бета-версію сайту з надання юридичних послуг онлайн для ринку Великобританії. Регіональні юридичні мережі створюють у США для реалізації маркетингової стратегії «стандартний юридичний продукт за фіксованою ціною». Це стосується оформлення договорів, заповітів, уніфікованої допомоги в підготовці різних юридичних документів (юридична фірма Hyatt Legal Services у 1980 р. об'єднала 200 невеликих регіональних фірм, а сьогодні Hyatt Legal Plans і UAW Legal Service Plan зайняли нішу з обслуговування соціальних пакетів робітників та службовців), складанні «готових планів юридичних послуг» (prepaid legalservice plan) зі страхування майбутніх витрат на юридичне обслуговування. Останні були спільною розробкою організацій споживачів, адвокатських асоціацій та страховиків, і

сьогодні їх пропонують мільйонам американців за ціною від 7 до 25 дол. США в місяць (Prepaid Legal Services, Inc. заявляє, що в неї 600 000 передплатників). Сьогодні американський ринок юридичних послуг змінюється, конкуренцію адвокатам та невеликим фірмам складають нові гравці, які не мають формальної юридичної освіти, але які створюють нові ринкові ніші й займають у них позиції лідера. Сферою їх діяльності є тривіальні юридичні послуги, послуги, пов'язані з торгівлею нерухомістю, фінансовим і податковим плануванням, реєстрацією юридичних осіб тощо. Вони створюють комп'ютерні програми та пишуть книжки на зразок «Зроби сам» або «Юриспруденція для чайників», у яких простою і зрозумілою мовою розповідають, як зареєструвати фірму, правильно розлучитися, вирішити питання щодо опіки над дітьми, заповнити податкову декларацію, придбати будинок «без проблем», отримати кредит, скласти заповіт тощо [24, с. 142-146].

За деякими оцінками, в ЄС число професійних постачальників юридичних послуг в середньому зросло більш, ніж на 20 % в період 2000 - 2014 рр., тоді як в Сполучених Штатах воно збільшилося втричі в цей же період [25, с. 55-63].

На початку XXI століття доля юридичних послуг складала 14 % від всіх професійних послуг і 1,1 % у економіці «представницької» розвиненої країни. У 2010 р. об'єм юридичних послуг в Сполучених Штатах склав 95 млрд дол. США, а в ЄС сягнув показника в 52 млрд дол. США. У різних країнах число юристів і юридичних фірм відрізняється залежно від масштабів економіки, рівня економічного розвитку і структури юридичної професії. У 2012 році число юристів досягло 800,000 в Сполучених Штатах Америки (925,000, включаючи персонал без відповідної кваліфікації), 500,000 в Європейському Союзі і 19,000 в Японії. Порівняно низькі показники для Японії пояснюються тим, що велика частина роботи з юридичного консультування виконується некваліфікованими випускниками юридичних шкіл, котрі працюють штатними юристами в 178 компаніях. За деякими оцінками, загальне число постачальників юридичних послуг в Японії в 2012 р. дорівнювало 125,000 [26].

Сектор юридичних послуг охоплює професіоналів з різних областей права, включаючи сімейне, податкове, кримінальне, торговельне право, питання банкрутства і юридичної допомоги. Попит на юридичні послуги зростає і спадає разом з коливаннями в об'ємах судових справ, цивільних і комерційних юридичних операцій. Комерційний успіх фірм багато в чому обумовлений репутацією їх партнерів і їх надійністю, що, поряд з солідним послужним списком, краще за все приваблює нових клієнтів [25, с. 55-63].

Висновки

В умовах сучасної ринкової економіки від стану та тенденцій розвитку національних та регіональних ринків юридичних послуг залежить не тільки можливість конкретної особи чи суб'єкту бізнесу отримати професійну юридичну допомогу, але й загальний стан дотримання конституційних прав та свобод суб'єктів правовідносин в Україні, рівень соціального та економічного розвитку, а також, їх ділова активність.

Аналіз світового досвіду таких країн, таких як Сполучені Штати Америки, Франція, Німеччина та Швейцарія, свідчить про доцільність запозичення та вдосконалення *практики саморегулювання ринку юридичних послуг*, який може бути достатньо ефективним за умови його підтримки на національному та регіональному рівнях. Швейцарський та німецький досвід може надати українському ринку юридичних послуг чудовий приклад *практики децентралізації регулювання ринку*, а також, напрацювання у сфері організації регіональних добровільних професійних об'єднань, в організації професійного розвитку, підвищення кваліфікації, мотивації і лояльності юристів, у наданні регіональним юридичним співтовариством безкоштовної юридичної допомоги малозабезпеченим громадянам, у розвитку маркетингових інструментів конкурентної боротьби.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Трішичева А. Старі труднощі та нові можливості: ринок юридичних послуг 2019/2020. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/legal-business-in-ukraine/stari-trudnoshchi-ta-novi-mozhливosti-rinok-yuridichnih-poslug-20192020.html> (дата звернення 27.02.2020).

2. Макарчук В.С. Основи римського приватного права: навч. посібник. 2-ге вид., доп. К.: Атіка, 2003. 255 с.
3. Мірзоян А.А. Розвиток інституту послуг. *Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. К.: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2006. Вип. 31. С. 242-248.
4. Мірзоян А. А. Сутність послуги як об'єкту цивільних прав. *Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. Вип. 33. С. 665-670.
5. Телестакова А.А. Правове регулювання відносин з надання послуг: навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2010. 160 с.
6. Шешенин Е.Д. Предмет обязательства по оказанию услуг. *Сборник ученых трудов*. Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1964. Вип. 3. С. 151-193.
7. Кротов М.В. Обязательство по оказанию услуг в советском гражданском праве: учебное пособие / науч. ред. Ю. К. Толстой. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. 107 с.
8. Шуковская О.М. Правовое регулирование деятельности по оказанию правовых услуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. С.-Пб., 2001. 213 с.
9. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М.: Политиздат, 1964. Т. 26. 674 с.
10. Марсунов Г.В. Понятие юридической услуги. URL: <https://zenodo.org/record/55926#.X8OTzaoza8Z> (дата звернення 27.02.2020).
11. Ильина Т.И. Обязательства по оказанию правовых услуг в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2007. 20 с.
12. Шевченко Л.С. Вступ до маркетингу: конспект лекцій. / за ред. Л. С. Шевченко. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008. 71 с.
13. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076. *Відомості Верховної Ради України*. 2012 р. Ст.1.
14. Гражданское право Украины: учебник для вузов системы МВД Украины. / ред. А. А. Пушкина, В. М. Самоиленко. Х.: Основа, 1996. Ч.1. 440 с.
15. Брагинский М. И., Витрянский В.В. Договорное право: общие положения. М.: Статут, 2005. Кн. 1. 842 с.
16. Музюкин Д.В. Правовое обеспечение рынка юридических услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Томск, 2007. 20 с.
17. Кашникова К.В. Сервис в России. Десятка самых популярных и востребованных услуг. М.: ГроссМедиа, 2008. 175 с.
18. Лукаш Ю.А. Как оптимизировать расходы в целях развитие-бизнеса. М.: ГроссМедиа, 2006. 6 с.
19. Хохуляк О.О. Поняття юридичних послуг та їх класифікація. *Правові аспекти економіки*. 2012. С. 396-402.
20. Солодковський Ю.М. Сучасні тенденції міжнародної торгівлі юридичними послугами. *Бізнес-аналітика в управлінні зовнішньоекономічною діяльністю*: матер. IV наук.-практ. конф. 2017. С. 178-181.
21. Meenakshi Nadimpalli. Current and Future Outlook of Legal Services Industry. *International Journal of Economics & Management Sciences* 06(03). 2017. DOI: 10.4172/2162-6359.1000430.
22. Некрестьянов Д. Введение в юридический бизнес США. *Интеллект-пресс*. 2009. № 15. С. 9-16.
23. Офіційний сайт дослідницької компанії Best Lawyers International. URL: <http://bestlawyers.com> (дата звернення 27.02.2020).
24. Хохуляк О.О. Ринок юридичних послуг Сполучених Штатів Америки: становлення та тенденції розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. № 7 (3). 2016. С. 142-146.
25. Мовсесян А. Транснациональный капитал и национальные государства. *Мировая экономика и международные отношения*. 2011. № 6. С. 55-63.
26. Офіційний сайт Комітету IBA (International Bar Association) з міжнародної торгівлі юридичними послугами світу. URL: <http://www.ibanet.org> дата звернення (27.02.2020).

DOI 10.33287/11221

УДК 342.951:37.014.5 (043.5)

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ГАРАНТІЙ ПРАВ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

THE CONCEPT AND SYSTEM OF GUARANTEES OF PARTICIPANTS RIGHTS ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS IN PUBLIC AND SERVICE ACTIVITIES IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

Олена Омелян

здобувачка

Науково-дослідного інституту публічного права

Olena Omelyan

applicant for the Research Institute of Public Law



orcid.org/0000-0002-0147-0778



stremenovsky@mail.ru

Анотація

У статті проаналізовано гарантії прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Розкрито особливості гарантування дотримання нормами чинного законодавства прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Акцентовано увагу, що містобудівна сфера відіграє вагомого значення у соціально-економічному становищі населення, сприяє зростанню підприємницької діяльності тощо.

Запропоновано під гарантіями при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування розуміти передбачені нормативно-правовими актами засоби, способи та умови провадження діяльності, пов'язаної з виконанням дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, спрямованої на здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду за дотриманням законодавства суб'єктами містобудівельної діяльності.

Визначено авторський підхід до системи гарантій здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Проаналізовано кожну групу гарантій у досліджуваній сфері. Запропоновані пропозиції щодо їх удосконалення, упорядкування та закріплення.

Abstract

The article analyzes the guarantees of the rights of participants in administrative and legal relations in the implementation of public service activities in the field of urban planning. The peculiarities of guaranteeing the observance by the norms of the current legislation of the rights of the participants

Ключові слова:

гарантії, містобудування, суб'єкти, будівництво, галузь, гарантування.

Key words:

guarantees, urban planning, subjects, construction, branch, guarantee.

of administrative and legal relations in the implementation of public service activities in the field of urban planning are revealed. Emphasis is placed on the fact that the urban sphere plays an important role in the socio-economic situation of the population, promotes the growth of entrepreneurial activity and so on.

It is offered under guarantees at realization of public service activity in the field of town-planning to understand the means, ways and conditions of carrying out of activity connected with performance of allowing and registration functions in construction, directed on realization of the state architectural and building control and supervision of observance. legislation by subjects of town-planning activity.

The author's approach to the system of guarantees for the implementation of public service activities in the field of urban planning is determined. Each group of guarantees in the researched sphere is analyzed. Proposals for their improvement, streamlining and consolidation are proposed.

Вступ

Відповідно до ст. 1 Основного Закону Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні є найвищою соціальною цінністю, що покладено в основу діяльності органів державної влади. Не виключенням є сфера містобудування, яке спрямоване на реалізацію прав людини на житло, побудову його, оскільки має на меті організацію правових, економічних, соціальних та організаційних механізмів містобудівної діяльності в Україні, направлених на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини. Права та свобод людини та їх гарантії визнаються найвищою цінністю та найвищим надбанням сучасного демократичного суспільства. Неухильне дотримання конституційних прав та свобод людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Аналіз останніх досліджень

Дослідженням правового змісту такого поняття, як «гарантія», здійснювали науковців практично всіх галузей права. Так у цивільному праці розкривали це поняття вчені: Т.В. Боднар, В.В. Вітрянський, Б.М. Гонгало, Н.Ю. Єрпілова, Л.О. Єсіпова, В.М. Слома, Р.О. Халфінова та ін; в теорії держави та права: С. С. Алексєєв, М.М. Гуренко, Т.М. Заворотченко, В. В. Копейчиков; в адміністративному праві: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В.В. Галуцько, В. К. Колпаков, В.І. Курило, С.О. Короєд, Е. О. Олефіренко, М. М. Тищенко та інші вчені.

О. В. Кудрявцев у своїй роботі зазначає, що юридичні гарантії у сфері містобудування слід розглядати як складну систему, яка включає в себе, юридичні акти, тобто закони, підзаконні та інші нормативні акти, організаційно-правову діяльність суб'єктів суспільних відносин, спеціальні гарантуючі методи впливу на суспільні відносини, тобто правотворчі, правореалізуючі та контрольно-наглядові процеси [1, с. 159]. У свою чергу О.Ф. Скакун під гарантіями прав, свобод та обов'язків людини та громадянина розуміє систему соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів та засобів, які забезпечують їхню фактичну реалізацію, охорону та надійний захист [2, с. 203; 3, с. 38].

Методологія дослідження

Метою даної статті є визначення гарантій прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Метою дослідження є розкриття особливостей гарантування дотримання нормами чинного законодавства прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Обґрунтованість і достовірність наукових результатів забезпечені використанням системи загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. За допомогою загальнофілософських методів визначено взаємозв'язок гарантій прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Використовуючи загальнонаукові методи визначено перелік та структуру гарантій прав учасників адміністративно-правових відносин. Використано і спеціальні методи юридичної науки, за допомогою яких досліджено правове підґрунтя формування гарантій прав учасників адміністративно-правових відносин.

Результати дослідження

Формування поняття гарантії при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування

Містобудівна сфера відіграє вагомий значення у соціально-економічному становищі населення, сприяє зростанню підприємницької діяльності тощо. Саме тому гарантування дотримання прав та свобод у цій сфері є актуальним на сьогодні.

Теорія адміністративного права розкриває сутність поняття права та свободи людини і громадянина в Україні, відносячи до нього природні потреби та інтереси індивіда, які визнані та закріплені державою в Конституції та інших законах України, установлюють певні можливості, що дозволяють кожній людині обирати вид своєї поведінки, користуватися економічними, політичними свободами та соціальними благами як в особистих, так і в суспільних інтересах [4, с. 91].

У свою чергу, адміністративно-правове гарантування прав та свобод людини і громадянина - це зовнішній механізм забезпечення визначених Конституцією та законами України природних інтересів і потреб індивіда, яке здійснюється публічною адміністрацією, адміністративними судами та судами загальної юрисдикції під час розгляду справ про адміністративні правопорушення [4, с. 93].

Отже, гарантії визначаються передусім як передбачені нормами права засоби забезпечення, застосування та реалізацію прав суб'єктів суспільних відносин.

Самі норми адміністративного права визначають різні способи захисту прав громадян, відносячи до них право на звернення до суду, оскарження в адміністративному порядку незаконних рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб. Саме ця першочергова задача законодавця має на меті гарантування прав людини, визначення рівності у правовідносинах та інтересах між особою та державою.

Виходячи з вказаного вище, пропонуємо під гарантіями при здійсненні публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування розуміти передбачені нормативно-правовими актами засоби, способи та умови провадження діяльності, пов'язаної з виконанням дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, спрямованої на здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду за дотриманням законодавства суб'єктами містобудівельної діяльності.

Система гарантій здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування

О. В. Кудрявцев у своїй роботі зазначає, що юридичні гарантії у сфері містобудування слід розглядати як складну систему [1, с. 159].

Ми підтримуємо думку науковця, й вважаємо, що вказана система може бути застосована не тільки при виконанні контролюючої функції ДАБІ, а й під час здійснення публічно-сервісної діяльності. Отже, спираючись на думку О.В. Кудрявцева, можемо зробити висновок, що система гарантій здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування складається з таких

елементів, як: 1) наявність законодавчого регулювання цієї діяльності; 2) організаційно-правова діяльність суб'єктів з публічно-сервісної діяльності; 3) спеціальні способи впливу на організацію та ведення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування з гарантуванням дотримання прав і свобод особи, що спричиняють виникнення правозабезпечувальної, правозастосовна функції та здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

Здійснимо аналіз виведеної нами системи гарантій здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Почнемо із законодавчого регулювання публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Спираючись на теорію адміністративного права, виділімо дві складові законодавчого регулювання публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування: загальне законодавство, яке регулює будівельні відносини у цілому, в частині публічно-сервісної діяльності, та спеціальне. Так, до законодавства, що регулює загальні положення у сфері здійснення будівельної діяльності, в частині здійснення публічно-сервісної діяльності, на національному рівні можна віднести: Конституцію України, яка визначає право на житло може бути реалізоване у спосіб будівництва житла (ст. 47), та відповідно право на звернення до органів державної влади (ст. 40), Закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [4], «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII [5], які визначають перелік робіт, що підлягають ліцензуванню. Відповідно до чинного законодавства здійснюється ліцензування будівництва об'єктів, що за класом наслідків або відповідальності належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками.

До спеціального законодавства, які характеризують публічно-сервісну діяльність, з визначенням її ролі та місця у сфері містобудування, висувають вимоги до містобудівної діяльності: закони України «Про основи містобудування» від 16.10.1992 [6], «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 [7]; які визначають повноваження органів під час здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування, зокрема Держсервісбуд, його територіальні органи, центри надання адміністративних послуг, а також ті, що мають норми, направлені на гарантування дотримання прав і свобод особи у сфері містобудування в частині здійснення публічно-сервісної діяльності.

До цієї ланки гарантування прав також слід віднести можливість видачі Держсервісбудом сертифікатів забудовнику після введення об'єкту в експлуатацію. Це відбувається на підставі чек-листа, передбаченого Положенням про Державну сервісну службу містобудування України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 218 [8]. Інспектор, згідно з переліком на підставі та результатах виїзного огляду, перевіряє дотримання вимог чинного законодавства у сфері містобудування, надає довідку на будівельний об'єкт, де встановлює відповідність виконаних робіт згідно з проектною документацією, будівельними нормами, достовірність відомостей в акті готовності об'єкта до експлуатації. Це є підставою для видачі сертифікату забудовнику.

Слід зазначити, що сертифікація є новаторством в будівельній сфері, яке прийшло на заміну ліцензуванню. До реформування будівельної галузі ліцензування здійснювало ДАБІ, яка приймала рішення про видачу або відмову у видачі ліцензій готового об'єкта. У результаті прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 218 «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» було скасовано порядок ліцензування у сфері будівництва й запроваджено сертифікацію (сертифікат відповідального виконавця робіт). Відповідно до вказаної Постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 218 «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» сертифікати має видавати Мінрегіон. На сьогодні утворилася юридична колізія: порядок видачі вказаних сертифікатів на законодавчому рівні не визначений, видача ліцензій зупинена. Відповідно, нові компанії-забудовники отримати ліцензію не можуть, оскільки останні не видаються. Сьогодні здійснюють будівельну діяльність фірми, які мають раніше отримані ліцензії. Держава своїми діями створила умови для утворення монополій у сфері містобудування та відсутності здорової конкуренції серед фірм-забудовників.

До цієї групи гарантування прав також слід віднести надана законодавством можливість Держсервісбудом проведення навчання, підвищення кваліфікації, підготовку та перепідготовку фахівців для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, обстеження та інших функцій, добір кадрів в свій апарат, у тому числі й в територіальні органи; скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції та семінари з питань, що належать до його компетенції; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх здійсненням у своєму апараті та територіальних органах; організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил; брати в установленому законодавством порядку участь у роботі комісій, що утворюються з метою розслідування причин і наслідків аварій на будівництві тощо [8].

Ми дійшли до третьої групи юридичних гарантій - спеціальні способи впливу на організацію та ведення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування з гарантуванням дотримання прав і свобод особи, що спричиняють виникнення правозабезпечувальної, правозастосовна функції та здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду в частині надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

На нашу думку, у сфері містобудування та надання публічно-сервісних послуг слід виділити ще в окрему групу конституційні гарантії. Спираючись на принцип верховенства права, дана група виділена у ст. 5 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 у вигляді дотримання вимог при здійсненні містобудівної діяльності шляхом охорони культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів (охорони зони пам'яток культурної спадщини, межі історичних ареалів, зони регулювання забудови, зони охоронюваного ландшафту, зони охорони археологічного культурного шару, в межах яких діє спеціальний режим їх використання, охоронні зони об'єктів природно-заповідного фонду, прибережні захисні смуги, зони санітарної охорони); інформування через засоби масової інформації громадян про плани перспективного розвитку територій і населених пунктів, розміщення важливих містобудівних об'єктів; забезпечення участі громадян, об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об'єктів і внесення відповідних пропозицій до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій; раціонального використання земель та територій для містобудівних потреб та, відповідно, забезпечення захисту прав громадян та громадських організацій згідно із законодавством [6]. У статті 2 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 знайшли відбиток ст. 41,50 Конституції України відносно забезпечення прав населення на безпечне довкілля та сталий розвиток, реалізувавшись у головних напрямках містобудування: захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ [6].

Реалізація визначених нами конституційних гарантій у сфері містобудування, на сьогодні посідає провідне місце, оскільки відповідно до статистичних даних Міністерства екології та природних ресурсів України стан довкілля щороку погіршується, що пов'язано із недостатнім врахуванням екологічних пріоритетів під час реалізації державної політики, ресурсо- та енергоємною економікою, неефективною системою моніторингу стану навколишнього природного середовища, низькою екологічною свідомістю населення тощо [9, с. 130].

Висновки

З огляду на вищевикладене, можна зробити висновок, що гарантії прав учасників адміністративно-правових відносин є основою створення умов забезпечення, застосування та реалізації прав учасників цих суспільних відносин, оскільки являють систему правових норм, спрямованих на належне здійснення публічно-сервісної діяльності у сфері містобудування. Саме гарантування прав учасників цих відносин дасть можливість забезпечити здійснення ефективного контролю за дотриманням чинного законодавства, стандартів, норм і правил будівельних вимог, безперешкодно пройти реєстраційну та дозвільну процедуру з будівельних

робіт, з відповідним дотриманням правил містобудівної та проектної документації, а також проведення ремонтних робіт, реконструкції будівельних об'єктів, у тому числі нерухомих об'єктів культурної спадщини відповідно до вимог чинного законодавства.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Кудрявцев О.В. Адміністративно-правове забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 252 с.
2. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Х: Консум; Ун-т внутр. дел, 2008. 704 с.
3. Пономаренко А.В. Поняття «юридичні гарантії» в трудовому праві. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «ПРАВО»*. 2013. Випуск 20. С. 37-41.
4. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>. (дата звернення 05.02.2020).
5. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>. (дата звернення 05.02.2020)
6. Про основи містобудування: Закон України від 16.10.1992 № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>. (дата звернення 05.02.2020).
7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#top> (дата звернення 05.02.2020).
8. Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 218. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-2020-%D0%BF#n22>. (дата звернення 05.02.2020)
9. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності: Збірник аналітичних матеріалів. К., 2019. 369 с. URL: <http://vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf>. (дата звернення 10.02.2020).

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ INTERACTION OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATIONS WITH STATE AUTHORITIES

Андрій Францевич

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

Andrey Frantsevich

getter Research Institute of Public Law

 orcid.org/0000-0002-0147-0778

 stremen@gmail.com

Анотація

У статті здійснена загальна характеристика окремих напрямів та видів взаємодії Державного бюро розслідувань з органами державної влади. Проаналізовано окремі напрями становлення Державного бюро розслідувань як правоохоронного органу.

Зазначено, що для ефективної діяльності, направленої на запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, Державне бюро розслідувань взаємодіє в межах своїх повноважень з іншими державними органами. Акцентовано увагу, що Державне бюро розслідувань взаємодіє з органами прокуратури, внутрішніх справ, Національного антикорупційного бюро України, Служби безпеки України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Наведено авторське розуміння напрямів взаємодії Державного Бюро розслідувань з державними органами. Виокремлено види взаємодії Державного Бюро розслідувань з органами державної влади.

Abstract

The article provides a general description of certain areas and types of interaction of the State Bureau of Investigation with public authorities. Some directions of formation of the State Bureau of Investigations as a law enforcement body are analyzed.

It is noted that for effective activities aimed at preventing, detecting, stopping, detecting and investigating crimes, the State Bureau of Investigation interacts within its powers with other government agencies. It is emphasized that the State Bureau of

Ключові слова:

взаємодія, види, координація, напрями, правоохоронний орган, інформація, форми.

Key words:

interaction, types, coordination, directions, law enforcement body, information, forms.

Investigation interacts with the prosecutor's office, internal affairs, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the central executive body that ensures the formation and implementation of state tax and customs policy, the central executive body that implements state policy. in the field of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime or terrorist financing.

The author's understanding of the directions of interaction of the State Bureau of Investigations with state bodies is given. The types of interaction of the State Bureau of Investigation with public authorities are singled out.

Вступ

Зміни, які відбуваються останнім часом у соціально-політичних умовах життя суспільства, обрання побудови прозорості та неупередженості в діяльності державних і правоохоронних органів, суддівського апарату та прокуратури, створили передумови для реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів відповідно до вимог міжнародних правових актів, зобов'язань нашої держави перед європейським співтовариством. Для імплементації в законодавство України положень ст. 36 Конвенції ООН проти корупції «Спеціалізовані органи» було затверджено Концепцію реформування кримінальної юстиції України, з урахуванням змін, внесених у жовтні та листопаді 2011 р., де передбачено, зокрема, прийняття Кримінального процесуального кодексу України, а згодом - Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

Ініційована реформа кримінальної юстиції України має на меті створення органу, діяльність якого направлена на забезпечення чесності, неупередженості, незалежності та відсутності матеріальної зацікавленості посадових осіб, у тому числі посадовців державних служб, суддівського апарату та прокуратури, робота яких направлена на забезпечення захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Саме на це спрямоване Державне бюро розслідувань, на користь якого говорять цифри. Згідно оприлюднених даних, з дати початку роботи – 27 листопада 2018 року, працівниками Державного бюро розслідувань порушено понад 11 тисяч проваджень, більш 1191 скеровано до суду з обвинувальними актами. У результаті діяльності Державного бюро розслідування за зазначений період судами постановлено 122 обвинувальних вирoki [1, с. 3].

Аналіз останніх досліджень

Дослідженням особливостей регулювання відносин у правоохоронних органах займалися у своїх працях такі вчені, як А.С. Атаманчук, В.Б. Авер'янов, Ю.Г. Барабаш, Ю.П. Битяк, А.Л. Ворожко, В.О. Гринюк, Ю.М. Грошевий, В.П. Гусєєва, Б.В. Деревянко, А.А. Єлісєєва, О.Р. Звоненко, В.С. Зеленецький, О.В. Ільченко, В.В. Комашко, О.В. Курганський, О.В. Марцеляк, М.І. Мельник, І.В. Черемис, Ю.С. Шемчушенко та інші. Але, зважаючи на терміни початку реформи в кримінальної юстиції України та правоохоронних органах, особливості діяльності Державного бюро розслідування є малодослідженими.

Методологія дослідження

Метою дослідження є визначення шляхів та видів взаємодії Державного Бюро розслідувань з органами державної влади з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Відповідно до визначеної мети дослідження та окреслених напрямів в статті використано низку загальнонаукових та спеціальних методів і способів наукового пізнання, застосування яких

спрямовано на визначення загальної характеристики напрямів та видів взаємодії Державного Бюро розслідувань з іншими органами державної влади.

Результати дослідження

Теоретичні аспекти взаємодії Державне бюро розслідувань з іншими органами державної влади

Державне бюро розслідувань було утворено Постановою Кабінету Міністрів України № 127 від 29 лютого 2016 р. № 127 [2] з визначенням статусу як державного правоохоронного органу, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції [3].

Як зазначив А. Яценюк, створення ДБР як окремого органу досудового розслідування має забезпечити незалежність та об'єктивність при розслідуванні злочинів. Це рішення зумовлено необхідністю приведення діяльності прокуратури у відповідність з європейськими стандартами, серед яких - відсутність у прокуратури інструменту слідства. Тому Державне бюро розслідувань з початком фактичної діяльності візьме на себе слідчі функції [4]. При цьому нагляд за додержанням Державним бюро розслідувань законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності і досудового розслідування здійснює Генеральний прокурор України безпосередньо та через уповноважених ним прокурорів.

Для ефективної діяльності, направленої на запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, Державне бюро розслідувань (далі - ДБР) взаємодіє в рамках своїх повноважень з іншими державними органами.

Як зазначає В.В. Галуцько, одним із засобів адміністративно-правового регулювання відносин між суб'єктами адміністративного права є взаємодія, узгодження, координація, угода, адміністративний договір тощо [4, с. 15]. Вчений вказує, що в адміністративному праві існує чимало ситуацій, коли необхідно регулювати так звані горизонтальні суспільні відносини, сторони яких перебувають на одному ієрархічному рівні. Інша ситуація: усі адміністративні послуги, які надаються суб'єктами публічної адміністрації, передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядкований об'єкт, а їх двосторонню взаємодію [5, с. 15; 6].

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» останнє взаємодіє з органами прокуратури, внутрішніх справ, Національного антикорупційного бюро України, Служби безпеки України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (далі - спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу [3].

Перш, ніж визначити напрями взаємодії ДБР та виділити їх специфіку, звернемось до теорії адміністративного права, де Ю.П. Битяк пропонує під певними напрямами спеціалізованої діяльності виконавчої влади розуміти функції цих органів, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю [7, с. 115]. Такої ж думки дотримується колектив авторів (В.М. Гаращук, В.В. Богущкий, В. В. Зуй), які зазначають, що функції управління розкривають основні напрямки цілеспрямованого впливу органів управління на об'єкти, то форми і методи управління показують, якими шляхами і засобами здійснюється цей вплив [7, с. 129]. Авторами також наголошено, що функції органу державного управління характеризують конкретний орган державного управління з точки зору змісту його управлінської діяльності, на відміну від функцій державного управління, які характеризують власне державне управління і здійснюються всією організаційною структурою державного управління [8, с. 129].

Відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» визначено основні завдання, які постають перед ДБР, спрямовані на запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів. Вони визначають основні цілі діяльності даного органу, але не розкривають завдань у сфері взаємодії з іншими державними органами.

Форми взаємодії Державне бюро розслідувань з іншими органами державної влади

Згідно ч. 2 ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» однією із форм взаємодії є обмін оперативною інформацією між Державним бюро розслідувань та Національним антикорупційним бюро України, органами внутрішніх справ, органами Національної поліції, Службою безпеки України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, щодо спільних заходів та з іншими державними органами, які відповідно до закону здійснюють оперативно-розшукову діяльність, здійснюється за письмовим розпорядженням керівників відповідних підрозділів. При цьому умови і порядок обміну цією інформацією регулюються спільними нормативно-правовими актами.

Як визначено у Стратегічній програмі діяльності ДБР на 2017-2022 рр. взаємодія ДБР з органами державної влади відбувається у таких формах, як:

- а) обмін інформацією;
- б) проведення спільних досліджень;
- в) вироблення заходів щодо виконання завдань кримінального судочинства, мінімізації корупційних ризиків у діяльності кожного відомства, розшуку осіб, які ухиляються від слідства, повернення активів, здобутих злочинним шляхом, захисту співробітників правоохоронних органів та учасників кримінального провадження тощо;
- г) підготовка спільних нормативно-правових актів для ефективної взаємодії;
- д) інші форми взаємодії, що не суперечать чинному законодавству [9, с. 15].

Окремо виділено співробітництво ДБР відповідно до законів і міжнародних договорів України з поліцейськими та іншими відповідними органами інших держав, в тому числі щодо: розшуку підозрюваних, котрі переховуються від слідства та суду; повернення в Україну з-за кордону коштів та іншого майна, виведених під час вчинення злочинів. Співпраця з міжнародними, міжурядовими організаціями, мережами, діяльність у сфері виявлення, розшуку та управління коштів, майна майнових та інших прав, на які може бути накладено арешт у кримінальних провадженнях про злочини, підслідні Бюро [9, с. 16].

Напрями взаємодії Державне бюро розслідувань з іншими органами державної влади

Сучасна чинна нормативно-правова база регламентує порядок взаємодії ДБР з державними органами, беручи до уваги специфіку діяльності кожного, що й лягло в основу виділення напрямів взаємодії Державного бюро розслідувань з останніми. Тож, беручи до увагу коло повноважень ДБР та завдання, покладені на бюро, спираючись на норми законодавства, виділимо основні напрями взаємодії.

Перший напрям взаємодії, направлений на реалізацію першочергового завдання ДБР, із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування - це *організація досудового розслідування кримінальних правопорушень, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження*. Взаємодія за даним напрямом ДБР здійснюється, у першу чергу, з прокуратурою України, на підставі Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 28.03.2019 № 51 [10]. Відповідно до цього наказу, прокуратура України здійснює організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів досудового розслідування, підтримання публічного (державного) обвинувачення (далі - обвинувачення) в суді, оскарження судових рішень, здійснення інших повноважень в межах компетенції органів прокуратури.

Також даний напрям співпраці Державного бюро розслідувань реалізується з Національним антикорупційним бюро України, Службою безпеки України, Національною поліцією України, Державною податковою службою України та іншими державними органами, які відповідно до закону здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Але, як ми вже зазначали, така співпраця між цими органами здійснюється за письмовим розпорядженням керівників відповідних підрозділів та на основі укладених спільних нормативно-правових актів.

Наступним напрямом взаємодії є *претензійно-позовний*. У першу чергу це реалізується шляхом співпраці із органами судової влади, що забезпечує належний розгляд відповідних клопотань слідчих у кримінальних провадженнях та об'єктивний розгляд скарг на дії слідчих. Як зазначено у звіті за 2018-2019 рр. Територіального управління Державного бюро розслідувань, розташованого у Мелітополі, така співпраця налагоджена з Мелітопольським міськрайонним судом Запорізької області, Запорізьким та Херсонським апеляційними судами тощо [11, с. 18].

Обмін оперативною інформацією. Даний напрям взаємодії чітко відображений у ч. 2 ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

Співпраця у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та посилення контролю за використанням коштів Державного бюджету України. Регламентація реалізації цього напрямку відображена у ч. 1 ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» шляхом введення у штатних розписах центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, а також центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, посади осіб, до функціональних обов'язків яких належить здійснення взаємодії з Державним бюро розслідувань.

Для реалізації цього напрямку взаємодії ч. 6 ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» виділено обов'язки Національного банку України, Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, органу державного фінансового контролю в Україні, а також інших державні органи, що здійснюють державний контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами законодавства України, з метою запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним до підслідності Державного бюро розслідувань [3].

Також 31 січня 2019 року підписаний меморандум між ДБР та Рахунковою палатою, відповідно до якого Рахункова палата має інформувати ДБР про виявлені при здійсненні заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) ознаки кримінальних правопорушень, підслідних Державному бюро розслідувань [12].

Взаємодія з виявлення фактів катування та жорстокого поводження з людьми. З метою своєчасного та ефективного розслідування фактів катування чи жорстокого поводження з людьми у ДБР підготували проект Інструкції, яка визначає механізм взаємодії всіх правоохоронних органів, закладів охорони здоров'я, омбудсмена, представників суддівського та адвокатського самоврядування та інших державних органів у разі виявлення можливих фактів катування [13]. На сьогодні даний проект залишився не врегульованим на законодавчому рівні.

Організація превентивних заходів у боротьбі з кримінальними правопорушеннями, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань. Даний напрям реалізується шляхом обміну інформацією про осіб, притягнутих до відповідальності за кримінальні правопорушення, віднесені до підслідності Державного бюро розслідувань [3].

Обмін інформацією здійснюється в результаті співпраці ДБР з органами державної влади, навчальними закладами, науково-дослідними установами та Консультативною місією Європейського Союзу.

Також 29 жовтня 2019 р. між Державним бюро розслідувань та Головою Консультативної місії Європейського Союзу в Україні Антті Хартікайнен підписано Меморандум про взаєморозуміння між КМЕС та ДБР щодо проведення конкурсного відбору на зайняття посад у Державному бюро розслідувань. Документ дозволить залучати експертів КМЕС в Україні в якості спостерігачів для здійснення моніторингу під час роботи конкурсних комісій ДБР [14].

Висновки

Підсумовуючи зазначене нами вище, пропонуємо під напрямками взаємодії ДБР розуміти траєкторію виконання завдань, визначених законодавством, направлених на реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, шляхом взаємодії із державними органами, які відповідно до закону здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Державне бюро розслідувань: досвід становлення: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (21 червня 2019 р., м. Одеса). Одеса: Юридична література, 2019. 476 с.
2. Про утворення Державного бюро розслідувань: Постанова Кабінету Міністрів України № 127 від

- 29 лютого 2016 р. № 127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення 27.02.2020).
3. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення 27.02.2020).
 4. Шульгина А. Борьба с коррупцией откладывается? *Судебно-юридическая on line газета*. № 9 (327). от 7 марта 2016 г. URL: <http://sud.ua/newspaper/2016/03/07/87944-borba-s-korruptsiej-otkladivaetsya> (дата звернення 27.02.2020).
 5. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
 6. Соколов В. Застосування міжгалузевої аналогії закону в адміністративному Судочинстві. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/mizhgaluzeva-analogiya-zakonu-v-administrativnomu-sudochinstvi.html> (дата звернення 27.02.2020).
 7. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів та фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук]; За ред. В.П. Битяка. Харків, 2001. 528 с.
 8. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В. В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
 9. Стратегічна програма діяльності Державного бюро розслідувань на 2017-2022 рр. URL: https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2018-04/program17-20_web.pdf (дата звернення 27.02.2020)
 10. Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні: Наказ Генерального прокурора України від 28.03.2019 № 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0363-19#Text> (дата звернення 27.02.2020).
 11. Звіт про діяльність Територіального управління Державного бюро розслідувань, розташованого у Мелітополі за 2018-2019 рр. URL: https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2019-11/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C%D0%A2%D0%A3%D0%94%D0%91%D0%A0%D0%83%D0%BC%D0%9C%D0%B5%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%202018-2019_compressed.pdf (дата звернення 27.02.2020).
 12. Державне бюро розслідувань розпочало співпрацю з Рахунковою палатою. URL: <https://dbr.gov.ua/news/derzhavne-byuro-rozsliduvan-rozpochalo-spivpracyu-z-rakhunkovoyu-palatoyu> (дата звернення 27.02.2020).
 13. ДБР розробляє Інструкцію про порядок взаємодії з виявлення фактів катувань. URL: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-rozroblyae-instrukciyu-pro-poryadok-vzaemodii-z-viyavlennya-faktiv-katuvan> (дата звернення 27.02.2020).
 14. ДБР та КМЕС підписали Меморандум про взаєморозуміння. URL: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-ta-kmes-pidpisali-memorandum-pro-vzaemorozuminnya> (дата звернення 27.02.2020).

СТАНДАРТИЗАЦІЯ І СЕРТИФІКАЦІЯ КОСМЕТИЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ КОСМЕТОЛОГІЧНИХ ПОСЛУГ STANDARDIZATION AND CERTIFICATION OF COSMETIC PRODUCTS AS ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF COSMETOLOGICAL SERVICES MARKET REGULATION

Владислав Теремецький

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

Vladyslav Teremetskyi

Doctor in Law, associate professor, Professor of Civil Law and Procedure Department Faculty of Law,
Ternopil National Economic University

 orcid.org/0000-0002-2667-5167
 vladvokat333@ukr.net

Артем Садовенко

заступник начальника першого оперативного відділу оперативного управління Головного управління ДФС у Запорізькій області

Sadovenko Artem

Head of the Second Operative Department of Operative and Search Activities Directorate of the
State Fiscal Service in Zaporizhzhia oblast

 orcid.org/0000-0001-7965-8320
 e-mail: loukik77@ukr.net

Анотація

У статті проаналізовано міжнародні стандарти (ECOCERT, BDIH, NATRUE, ICEA AIAB, ISO), які регулюють виробництво косметологічних продуктів, а також Регламент Європейського Союзу у сфері косметики № 1223/2009 і Регламент про косметичний нагляд та адміністрацію прийнятий у Китаї у 2020 р. Встановлено, що у розвинених країнах світу завдяки таким адміністративно-правовим засобам як стандартизація і сертифікація косметичної продукції здійснюється ефективний вплив на ринок косметичної продукції.

Здійснено аналіз нормативно-правової бази, що регламентує виробництво та обіг косметичної продукції в Україні. Виявлено відсутність уніфікованого терміну «косметична продукція». Наголошено на «застарілості» більшості ДСТУ та ГОСТ, відсутності нормативно прописаних

Ключові слова:

косметичні засоби,
косметична продукція,
стандартизація,
сертифікація, правове
регулювання, стандарт.

вимог щодо безпечності косметичної продукції та чітких правил контролю (нагляду) за розробкою, виробництвом і обігом косметичної продукції. Зроблено висновок щодо невідповідності міжнародним стандартам національного законодавства, яке регламентує порядок надання косметологічних послуг в Україні. Доведено доцільність затвердження проекту Технічного регламенту на косметичну продукцію, який розроблено МОЗ України, а також внесення змін у Державну Фармакопею України, введення статті «Косметична продукція», яка б містила вимоги щодо якості інгредієнтів косметичних продуктів, показників безпеки та умов виробництва. Запропоновано посилити контрольні функції за виробництвом і обігом косметичної продукції з боку Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

Abstract

The authors of the article have analyzed the international standards (ECOCERT, BDIH, NATRUE, ICEA AIAB, ISO) regulating the production of cosmetic products, as well as the Regulation of the European Union in the field of cosmetics No. 1223/2009 and the Regulation on cosmetic supervision and administration adopted in China in 2020. It has been established that the effective impact on the market of cosmetic products has been realized in the developed countries of the world due to such administrative and legal means as standardization and certification of cosmetic products.

The authors have carried out the analysis of normative and legal base regulating the production and circulation of cosmetic products in Ukraine. The lack of the unified term of “cosmetic products” has been revealed. The authors have emphasized on the “desuetude” of most DSTU and National State Standard, the lack of regulatory requirements for the safety of cosmetic products and clear rules of control (supervision) over the development, production and circulation of cosmetic products. It has been concluded that the national legislation regulating the procedure of provision of cosmetic services in Ukraine does not comply with international standards. The authors have proved the expediency of approving the draft Technical Regulation on cosmetic products developed by the Ministry of Health of Ukraine, as well as making amendments to the State Pharmacopeia of Ukraine, introduction of the Article “Cosmetic Products”, which would contain requirements for the quality of cosmetic ingredients, safety indicators and production conditions. It has been offered to strengthen the control functions over the production and circulation of cosmetic products by the State Service of Ukraine for Medicinal Products and Drug Control.

Key words:

cosmetics, cosmetic products, standardization, certification, legal regulation, a standard.

Вступ

Важко уявити повсякденне життя сучасної людини без косметичної продукції і без косметологічних послуг. Культ краси тіла, модні тенденції краси спонукають жінок та чоловіків звертатись за покращенням своєї зовнішності. Оглядаючи пропозиції вітчизняних салонів краси, косметологічних закладів (кабінетів, салонів, центрів, клінік), спа салонів слід відмітити широкий спектр пропонованих послуг: різноманітні масажі (зокрема, з використанням

спеціального обладнання), маски та пілінги, ін'єкційні процедури (біоревіталізація, мезотерапія, ін'єкції ботоксу та силікону), пластичні операції, ліпосакція, фізіотерапічні процедури (лазерна терапія, магнітотерапія, ультразвук тощо). Перелічені послуги не є виключними. Постійний попит на «красу» породжує розроблення нової косметичної продукції, нового обладнання, нових методик та процедур.

Так, у країнах Західної Європи на косметику та парфумерію споживачі витрачають мінімум 120-150 євро на рік, у Польщі - 90 євро, в Україні - не більше за 30-35 євро. Кілька років поспіль на косметичному ринку України зростають обсяги продажів парфумерно-косметичної продукції в кількісному і грошовому вираженні, наприклад, з 30 млрд грн 2015 року до 36 млрд грн 2016 року. Так, лише у Києві, за приблизними підрахунками, функціонують понад 270 салонів краси. Загалом в Україні нараховується понад 1300 салонів краси, 500 SPA-салонів і соляріїв, 700 перукарень і студій татуажу [1].

Водночас, незважаючи на стрімкий розвиток косметичної індустрії і зростаючий попит на косметичну продукцію і косметологічні послуги правове регулювання косметологічної галузі в Україні є незадовільним. Законодавство, що регламентує порядок надання косметологічних послуг суттєво «застаріло» і не відповідає вимогам галузі, яка сьогодні стрімко розвивається [2, с. 165]. Більшість ДСТУ та ГОСТ застаріли, відсутні нормативно прописані вимоги щодо безпечності косметичної продукції, не встановлено чітких правил контролю (нагляду) за розробкою, виробництвом і обігом косметичної продукції. Наслідком цього є стрімка динаміка реалізації фальсифікованої косметичної продукції в країні. Український ринок косметичних товарів вважається другим у світі, після Китаю, за обсягом реалізації фальсифікованої продукції. Експерти вважають, що цей показник сягає 60% внутрішнього ринку зазначених товарів [3, с. 258]. Важливими проблемами косметичної галузі є також маніпулювання законодавчими актами з боку виробника, порушення законодавства щодо маркування, хаотична реалізація продукції та введення в оману споживача. Наведене свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Особливості розвитку косметичної галузі в Україні розглядалися у наукових працях Р.І. Байцар, Ю.В. Зеліско і Ю.М. Кордіяки «Особливості розвитку косметичної галузі в Україні» (2015 р.) [4], Н.В. Луців «Товарознавчі аспекти дослідження ринку парфумерних виробів в Україні» (2013 р.), Г. Бреславець і О. Карпенко «Стан українського парфумерно-косметичного ринку» (2011 р.) [5], О.Г. Башури і Н.П. Половко «Технологія косметичних та парфумерних засобів» (2008. р.) [6]. Правовому регулюванню ринку косметологічних послуг присвячено працю І.В. Чеховської та В.В. Білоусюк «Правове регулювання ринку косметологічних послуг: порівняльно-правовий аналіз» (2019 р.) [7]. Порівняльно-правовий аналіз ринку косметологічних послуг здійснено у статті Е.А. Мичурина, І.Л. Самсина, Е.С. Избаш, Л.В. Дундич та І.В. Чеховської «Косметологические услуги: сравнительно-правовой анализ» (2019 р.) [2]. Однак вітчизняними ученими не здійснювалось дослідження ринку косметологічних послуг основними адміністративно-правовими засобами регулювання, як от стандартизація і сертифікація косметичної продукції. Ураховуючи незадовільний стан правового регулювання ринку косметологічних послуг і обмежену кількість наукових праць вважаємо актуальним цей напрям дослідження.

Методологія дослідження

Мета статті полягає в аналізі основних адміністративно-правових засобів (стандартизація, сертифікація косметичної продукції) впливу на ринок косметологічних послуг та розробці пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у досліджуваній сфері.

Дослідження побудовано на аналізі сучасної наукової літератури, а також чинних нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у сфері виробництва та обігу косметичної продукції в Україні.

Під час дослідження міжнародних стандартів (ECOCERT, BDIH, NATRUE, ICEA AIAB, ISO), які регулюють виробництво косметологічних продуктів, а також Регламенту Європейського Союзу (далі - ЄС) у сфері косметики № 1223/2009 і Регламенту про косметичний нагляд та адміністрацію Китаю використано метод порівняльно-правового аналізу. Формально-догматичний метод використано при здійсненні аналізу нормативно-правової бази, що регламентує виробництво та обіг косметичної продукції в Україні. За допомогою теоретико-юридичного методу проаналізовано зміст поняття «косметична продукція».

У статті також використані методи статистичного, порівняльного аналізу, діалектичний, екстраполяції тощо.

Результати дослідження

Основним документом, який регулює склад та обіг косметичної продукції в Україні, є Державні санітарні правила та норми (ДержСанПіН) 2.2.9.027-99 «Санітарні правила та норми безпеки продукції парфумерно-косметичної промисловості», які визначають косметичні засоби як «засоби, які застосовуються для догляду за шкірою, волоссям, ротовою порожниною; виконують гігієнічні, профілактичні та естетичні функції» [8]. Водночас варто зауважити, що у зазначеному нормативно-правовому акті немає класифікації косметичної продукції і не наведено її визначення.

В академічному тлумачному словнику української мови зазначено, що косметичні засоби - це засоби догляду за шкірою, волоссям, нігтями [9].

Директива 76/768/ЕЕС Безпека і якість парфумерно-косметичної продукції («Cosmetic products directive») оперує терміном косметична продукція (ст. 1) [10]. У листопаді 2009 року було затверджено Новий регламент косметичної продукції - Regulation (EC) No 1223/2009 Of the European Parliament and of the Council, який також оперує терміном косметична продукція [11]. У Новому регламенті зазначено, що «під косметичним продуктом розуміється будь-яка речовина або препарат, призначені для нанесення на різні зовнішні покриви людини (шкіру, волоссяний покрив, нігті, губи і зовнішні статеві органи) або на зуби і слизову оболонку порожнини рота, з єдиною або основною метою їх очищення, надання приємного запаху, зміни зовнішнього вигляду та/або виправлення природного запаху та/або їх захисту і підтримки у хорошому стані [11].

З метою гармонізації технічного регулювання із законодавством ЄС, а саме Регламенту ЄС у сфері косметики № 1223/2009, що дозволить забезпечити підвищення якості та безпеки косметичної продукції Міністерством охорони здоров'я України (далі - МОЗ України) було розроблено проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту на косметичну продукцію» (далі - Регламент) [12]. У п. 3 цього Регламенту вперше сформульовано визначення терміну «косметична продукція». В Регламенті також наведено перелік категорій косметичної продукції та порядок її ідентифікації з метою диверсифікації з лікарськими засобами [12].

Отже, МОЗ України запропонувало уніфікувати термін «косметична продукція» до нормативно-правових актів Європейських країн. Однак і досі вказаний Регламент не затверджено.

Варто зазначити, що обіг косметичної продукції у більшості розвинених країн світу регулюється нормативно-правовими актами. Так, 29.06.2020 року Державна рада Китаю оприлюднила довгоочікуваний Регламент про косметичний нагляд та адміністрацію, який набуде чинності 01.01.2021 року. Регламент містить шість глав, що детально описують процедури нагляду за косметичними продуктами та інгредієнтами, виробництвом, імпортом. Одним із основних пунктів Регламенту є посилення управління безпекою та якістю косметичних продуктів шляхом перекладання більшої частини відповідальності на реєстраторів виробників і реалізаторів косметичної продукції). З цією метою у Регламенті вписані нові вимоги до реєстраторів. Наприклад, згідно з проектом заходів щодо реєстрації, наукова основа для заявок про склад продукту повинна бути включена до клопотання про реєстрацію або повідомлення.

Крім того, стаття 22 Регламенту вимагає від реєстратора публікувати свої довідкові матеріали на підтвердження заявок про склад товару на визначених державних веб-сайтах. За невиконання цього зобов'язання передбачено санкції від накладання штрафу до закриття бізнесу. Крім того, щодо імпортової косметики Регламент підтверджує, що закордонні реєстратори є головними відповідальними особами щодо безпеки продукції та її якості. Стаття 66 Регламенту надає можливість органу влади ініціювати виїзні перевірки для зарубіжних виробників, які подають неправдиві матеріали або подають недостовірні данні. Регламент також передбачає схему розподілу відповідальності між іноземним реєстратором та його агентом, тобто вітчизняна юридична особа призначена лише для надання допомоги у реєстрації продукції, моніторингу та звітуванні про побічні реакції. Згідно з поточною практикою відповідальний вітчизняний агент, котрий, як правило, є імпортером продукції, несе більше відповідальності за невчасне подання (не подання) наведеної вище інформації. Існує широкий діапазон покарань, якщо закордонний реєстратор порушує Регламент, а невиконання накладеного штрафу може призвести до заборони компанії на імпорт косметики протягом 10 років. Останніми роками в Китаї набула свого поширення Інтернет-торгівля косметикою. Регулювання цієї нової торгової платформи розподілено по різних юридичних документах. Регламент вперше встановив юридичні зобов'язання інтернет-трейдерів та торгових майданчиків у галузі косметики [13].

На нашу думку, прийняття Регламенту є важливим кроком, здійсненим китайським урядом на шляху встановлення контролю за виробництвом та обігом косметичної продукції на вітчизняному ринку.

З метою регулювання ринку косметичної продукції Міжнародною організацією зі стандартизації затверджено міжнародні стандарти.

Одним із найпопулярніших стандартів у світі є - ISO (Міжнародна організація зі стандартизації) [14]. Цей стандарт дає керівні вказівки для виробництва, контролю, зберігання та відправки косметичних продуктів. Ці керівні вказівки відносяться до аспектів якості продукції. Забезпечення безпеки і захист навколишнього середовища є невід'ємними обов'язками компанії і можуть визначатися місцевим законодавством і регламентом.

Стандарт регулює виробництво косметологічних продуктів. Для надання косметологічних послуг необхідно дотримуватися низки нормативно-правових вимог, які умовно можна поділити на дві великі групи:

а) законодавство, що регулює господарську діяльність (питання вибору організаційно-правової форми юридичної особи чи робота у ролі фізичної особи-підприємця, питання організації діловодства, оподаткування, подання необхідних звітів тощо);

б) безпосередньо пов'язані з наданням косметологічних послуг (залежить від осіб, які надають такі послуги, місця їх надання, характеру косметологічних послуг).

Кожен стандарт, наприклад, ECOCERT [15], NATRUE [16], BDIH [17], ICEA AIAB [18], висуває особливі вимоги до сертифікованого косметичного засобу. Так, ECOCERT - незалежний орган сертифікації, який першим розробив стандарти для «натуральної та органічної» косметики. Введена в 2000 році, специфікація складена за підтримки та у співпраці з усіма учасниками створення косметичних продуктів, тобто експертами, постачальниками сировини, виробниками, дистриб'юторами, споживачами і науково-дослідними організаціями. На сьогодні більше 1000 компаній беруть участь в програмі сертифікації ECOCERT [15].

NaTrue - єдина європейська система сертифікації натуральної та органічної косметики. Завдяки знаку якості NaTrue на упаковці косметичного засобу можна швидко визначити його категорію. Всього виділяється три рівні натуральної косметики: натуральна косметика, натуральна косметика з присутністю органічних компонентів, органічна косметика. Головне завдання NaTrue - визначити якість продукції і, переслідуючи інтереси споживачів, оцінити її за власною системою «зірок». Щоб претендувати на одну «зірку», косметика повинна містити не менше 75% сертифікованих натуральних інгредієнтів. Дві «зірки» отримує косметика, що містить органічні компоненти. Нарешті, вищу оцінку - три «зірки» отримують повністю органічні косметичні засоби [16].

BDIH - Федерація німецьких виробників і дистриб'юторів фармацевтичних препаратів, товарів для здорового способу життя, дієтичних добавок, засобів особистої гігієни і товарів медичного призначення. Асоціація була утворена в 1951 році в німецькому місті Мангеймі для об'єднання виробничих і збутових організацій. Сьогодні Асоціація об'єднує вже понад 500

виробників і дистриб'юторів натуральних товарів і продуктів (косметики, харчових добавок, натуральних продуктів, медичних засобів) [17].

ICEA (Інститут екологічної сертифікації) спільно з AIAB (Італійська асоціація органічного сільськогосподарства) розробили стандарт органічної косметики Bio Eco Cosmesi, чинний на всій території Європи і надають послуги з сертифікації органічних і нешкідливих для навколишнього середовища продуктів. Для отримання сертифікату «органічна косметика» ICEA вимагає, щоб 95% усіх речовин, що входять до складу інгредієнтів були вирощені органічним способом, 10% від загального по вазі кількості інгредієнтів (включаючи воду) повинні бути органічними. Також в стандарті перераховується великий список інгредієнтів, недозволених для створення натуральної та органічної косметики [18].

Підсумовуючи наведене зауважимо, що у розвинених країнах світу завдяки таким адміністративно-правовим засобам як стандартизація і сертифікація косметичної продукції здійснюється ефективний вплив на ринок косметичної продукції. Тобто має місце чітка структуризація внутрішнього і зовнішнього документообігу зі створенням потрібних баз даних; затверджено стандарти органічного виробництва, спеціальне маркування; чітко виписана процедура контролю та нагляду і контролюючі суб'єкти.

За законодавством ЄС косметична продукція має відповідати вимогам таких стандартів: з питань безпеки - Регламенту № 1223/2009 [19]; у частині виробництва - вимогам Міжнародного стандарту ISO 22716: 2007 «Косметика. Належна виробнича практика (GMP)».

В Україні чинним є галузевий стандарт України ГСТУ 201-05-97 «Послуги косметолога. Загальні технічні умови», затверджений ще у 1999 році [20]. Згідно з цим стандартом усі парфумерно-косметичні засоби, хімічні препарати, фарби та дезінфікуючі засоби мають відповідати вимогам нормативних документів, мати інструкцію щодо їх застосування і документи, які засвідчують їх якість (сертифікат відповідності або свідоцтво стосовно визнання, паспорт якості або гігієнічне свідоцтво). Не дозволяється використовувати препарати (засоби), термін придатності яких закінчився, зберігати та використовувати препарати (засоби), зроблені за індивідуальними рецептами без позитивного висновку державної санітарно-гігієнічної експертизи.

Ще одним стандартом, який регламентує безпеку косметичних засобів в Україні, є ДержСанПіН 2.2.9.027-99, а дозволом на виробництво і застосування парфумерно-косметичної продукції є позитивний гігієнічний висновок на рецептуру й технічні умови з подальшою їх реєстрацією і затвердженням.

До обов'язкових показників безпеки належать токсиколого-гігієнічні показники безпеки (токсичність при нанесенні на шкіру та введенні у шлунок, індекси шкірно-подразнювальної дії, подразнювальної дії на слизову оболонку очей, сенсibiliзуювальної та фотосенсибилізувальної дії), обов'язковим також є встановлення мікробіологічних показників безпеки косметичної продукції. Проте у частині визначення класу безпеки при оцінці індексів «гострої» токсичності при нанесенні на шкіру та введенні у шлунок ДержСанПіН 2.2.9.027-99 посиляється на ГОСТ 12.1.007 «Система стандартів безпеки праці. Шкідливі речовини. Класифікація і загальні вимоги безпеки» [21], дія якого в Україні закінчилася 01.01.2019 р. Крім того, чинний порядок дослідження зазначених показників безпеки передбачає використання лабораторних тварин, що суперечить практиці ЄС, де з 2013 р. заборонено продаж і ввезення косметичних засобів, які тестовані на тваринах.

Щодо інших випробувань, то система технічного регулювання в Україні не передбачає жодних законодавчих обов'язків для виробників стосовно проведення додаткових випробувань, окрім тих, які необхідні для отримання гігієнічного сертифіката. Існуючі методи випробувань, зокрема фізико-хімічні, введені в дію понад 30 років, а тому є застарілими і не враховують сучасний стан науки, техніки та перспектив розвитку косметичної галузі.

Отже, враховуючи такі фактори, як: 1) обсяг фальсифікованої косметичної продукції, відсутність чіткої системи контролю за її виробництвом і обігом; 2) застарілі стандарти, що не містять чіткої класифікації косметичної продукції; 3) застарілі, недостатньо точні та малоінформативні методи випробувань; 4) недотримання умов зберігання косметичної продукції, зумовлене законодавчим зняттям відповідальності з реалізаторів продукції; 5) невизначені умови продажу тощо можна стверджувати, що в Україні мають місце численні порушення чинних галузевих стандартів.

Також варто відмітити і те, що національна нормативно-правова база регулювання ринку косметичної продукції не відповідає вимогам міжнародних стандартів.

Відтак потребою косметологічної галузі є гармонізація технічного регулювання із законодавством ЄС, а саме Регламенту ЄС у сфері косметики № 1223/2009, що дозволить забезпечити підвищення якості та безпеки косметичної продукції.

З цієї метою МОЗ України розроблено проект Постанови Кабінету Міністрів України (далі - Постанова) «Про затвердження Технічного регламенту на косметичну продукцію». Вказаний проект було запропоновано для публічного обговорення ще у 2013 р., а чергова доопрацьована версія оприлюднена на сайті МОЗ України 23.01.2020 р. Утім, незважаючи на важливість його термінового прийняття, він і досі не затверджений [12].

Введення в дію Технічного регламенту на косметичну продукцію дозволить оновити основні вимоги щодо її розробки, виробництва, безпеки, ефективності та введення в обіг, зокрема йдеться про:

1) виробництво косметичної продукції із запровадженням системи належної виробничої практики (GMP);

2) порядок введення косметичної продукції в обіг з поданням «відповідальними особами» передпродажного повідомлення про косметичну продукцію, яка розміщується на ринку;

2) оцінювання безпеки косметичної продукції;

3) контроль та нагляд за вже виготовленою продукцією;

4) запровадження тісної взаємодії між суб'єктами господарювання та органами регулювання;

5) покладання на виробників, імпортерів та розповсюджувачів обов'язку в разі виявлення небезпеки власної продукції повідомити відповідні органи та вжити усіх можливих заходів для зменшення негативних наслідків від поширення та використання таких косметичних засобів [22].

Прийняття Постанови дозволить чітко визначити суб'єкта контролю за косметичною продукцією - Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

Висновки

На підставі проведеного дослідження можна сформулювати такі висновки.

1. Нормативно-правова база, що регламентує виробництво та обіг косметичної продукції в Україні не відповідає вимогам міжнародних стандартів і потребує оновлення. Йдеться перш за все про оновлення галузевого стандарту України ГСТУ 201-05-97 «Послуги косметолога. Загальні технічні умови», ДержСанПіН 2.2.9.027-99.

2. Нагальною потребою є гармонізація технічного регулювання із законодавством ЄС, а саме Регламенту ЄС у сфері косметики № 1223/2009, що дозволить забезпечити підвищення якості та безпеки косметичної продукції. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне затвердити проект Технічного регламенту на косметичну продукцію, який наразі оприлюднений МОЗ України та проходить громадське обговорення.

3. Підтримуємо пропозицію щодо доцільності розробки і внесення змін у Державну Фармакопею України, пропонуємо ввести статтю «Косметична продукція», яка б містила вимоги щодо якості інгредієнтів косметичних продуктів, показників безпеки та умов виробництва.

4. Вважаємо за доцільне посилення ринкового контролю з боку Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками за обігом так званих косметичних засобів, які за визначенням є лікарськими (із заявленим лікувальним ефектом та/або виготовлених із використанням активних фармацевтичних субстанцій та/або виготовлених у лікарських формах, неприйнятних для продукції, яка визначається як косметична - ін'єкції, супозиторії та ін.).

Підсумовуючи наведене вважаємо за доцільне проведення подальших наукових досліджень інших адміністративно-правових засобів регулювання ринку косметологічних послуг, таких як ліцензування, акредитація і атестація.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Beauty and Personal Care - Euromonitor International. 2020. Avail. URL: <http://www.euromonitor.com/beauty-and-personal-care> (дата звернення: 29.02.2020).

2. Чеховская И.В., Мичурин Е.А., Самсин И.Л., Избаш Е.С., Дундич Л.В. Косметологические услуги: сравнительно-правовой анализ. *Georgian medical news*. 2019. № 11(296). Р. 165-170.
3. Луців Н.В. Товарознавчі аспекти дослідження ринку парфумерних виробів в Україні. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2013. Вип. 23.4. С. 252-261.
4. Байцар Р.І., Кордіяка Ю.М., Зеліско А.М. Особливості розвитку косметичної галузі в Україні. Стратегия качества в промышленности и образовании: материалы XI Міжнар. конф., 1-5 червня, 2015 р.: доповідь. Варна, Болгарія, 2015 р. Т. II (2). С. 517-520.
5. Береславець Г. Карпенко О. Стан українського парфумерно-косметичного ринку. Товарознавство та експертиза продовольчих та непродовольчих товарів: Всеукр. студ. конф.: тези доповіді, 2011. URL: <http://conf-cv.at.ua/forum/63-750-1>.
6. Технологія косметичних та парфумерних засобів: Навч. посіб. для студ. фармац. спец. вищ. навч. закладів / О.Г. Башура, Н.П. Половко та ін. Вінниця: Нова книга, 2008. 256 с.
7. Чеховська І.В., Білоусюк В.В. Правове регулювання ринку косметологічних послуг: порівняльно-правовий аналіз. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 15. С. 101-111.
8. Державні санітарні правила та норми (ДержСанПіН) 2.2.9.027-99 «Санітарні правила та норми безпеки продукції парфумерно-косметичної промисловості». URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id238161> (дата звернення: 27.02.2020).
9. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/kosmetyka> (дата звернення 21.02.2020).
10. Директива 76/768/ЕЕС Безпека і якість парфюмерно-косметичної продукції. URL: <http://certforum.ru/eu-certification/cosmetic-products-directive-76-768-ees.html> (дата звернення: 25.02.2020).
11. Regulation (EC) No 1223/2009 Of the European Parliament and of the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:342:0059:0209:en:PDF> (дата звернення 28.02.2020).
12. Про затвердження Технічного регламенту щодо безпеки косметичної продукції: проект постанови Кабінету Міністрів України. URL: <https://moz.gov.ua/article/public-discussions-archive/proekt-postanovi-kabinetu-ministriv-ukraini-pro-zatverdzhennja-tehnichnogo-reglamentu-na-kosmetichnu-produkciju>. (дата звернення 26.02.2020).
13. The National Law Review - More Make-Up Applied to China's Management of Cosmetics: Here's How It Looks. 2020. URL: <https://www.natlawreview.com/article/more-make-applied-to-china-s-management-cosmetics-here-s-how-it-looks> (дата звернення: 29.02.2020).
14. ISO 22716-2007. Косметика. Надлежащая производственная практика. Cosmetics - Good Manufacturing Practices - Guidelines on Good Manufacturing Practices. URL: <https://www.iso.org/ru/home.html> (дата звернення 25.02.2020).
15. About Ecocert Certificate. URL: http://eco-cosmetics.com.ua/index.php?route=information/information&information_id=6 (дата звернення: 28.02.2020).
16. Environmental certificate NaTrue. URL: <https://www.naturworld.ru/article/certificates/natrue/> (дата звернення: 28.02.2020).
17. What is BDIH? 2020. URL: <https://www.nonicare.ru/bdih/> (дата звернення 25.02.2020).
18. Environmental certificate ICEA/AIAB. URL: <https://www.naturworld.ru/article/certificates/icea/> (дата звернення: 25.02.2020).
19. О косметической продукции: Регламент № 1223/2009 Европейского парламента и Совета Европейского Союза (новая редакция). Брюссель. 2009. 383 с. URL: <http://shp.aksomed.kiev.ua/images/normDoc/reglament%201223-2009.pdf> (дата звернення 27.02.2020).
20. Державні санітарні правила та норми для перукарень різних типів ДСПН 2.2.2.022-99: постанова першого заступника Головного державного санітарного лікаря України від 25.03.1999 № 22. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va022282-99#Text> (дата звернення 25.02.2020).
21. ГОСТ 12.1.007 «Система стандартів безпеки праці. Шкідливі речовини. Класифікація і загальні вимоги безпеки». URL: http://online.budstandart.com.ua/catalog/doc-page?id_doc=50198 (дата звернення 27.02.2020).
22. Обіг косметичної продукції в Україні: перспективи змін у законодавстві. URL: <https://xn--h1adc2i.xn--j1amh/news/270420-9.html> (дата звернення 29.02.2020).

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АКАДЕМІЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ: ОСОБЛИВОСТІ ТА МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF ENSURING ACADEMIC HONESTY: SPECIFIC FEATURES AND MECHANISMS OF IMPLEMENTATION

Олег Бернацький

Директор ТзОВ «Юридична фірма «Адвокат і Закон»

Oleg Bernatskyi

Director, Limited Liability «Company Legal company «Lawyer and Law»



<https://orcid.org/0000-0003-3133-9034>



bernatskyi_o@ukr.net

Анотація

У статті проаналізовано правові засади академічної доброчесності в Україні та визначено, що порушення правил у досліджуваний сфері на тепер є надзвичайно поширеним явищем.

Розкрито сутність громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності та з'ясовано роль держави в забезпеченні громадського контролю у вказаній сфері. Запропоновано визначення поняття «громадський контроль у сфері забезпечення академічної доброчесності». Обґрунтовано доцільність прийняття єдиного законодавчого акта, який містив би у собі поняття і механізми функціонування громадського контролю загалом та громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності, зокрема. Вказано, що такий нормативно-правовий акт сприятиме розбудові законодавства, присвяченого розвитку громадського контролю.

Визначено основні механізми громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності та обґрунтовано перспективи подальшого розвитку. Запропоновано для зміцнення громадського контролю у вказаній сфері: створити неурядові організації, які б сприяли підвищенню компетентності і ресурсних можливостей, поліпшенню комунікації, вдосконаленню загальних дій; запровадити механізм діяльності громадських рад для здійснення громадського контролю у вказаній сфері, який підвищить якість процесу підготовки законів і удосконалив нормативно-правову базу загалом; ввести громадську систему збору статистичних даних і моніторингу інформації щодо випадків академічної нечесності в закладах вищої освіти та організувати оприлюднення періодичних відкритих звітів на основі проведених досліджень.

Дослідження проведено на підставі аналізу сучасної наукової літератури, а також чинних нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері забезпечення

Ключові слова:

громадський контроль, механізми реалізації громадського контролю, чесність, академічна доброчесність, порушення правил академічної доброчесності.

академічної доброчесності в Україні. У статті використано загальнонаукові, спеціальні методи наукового пізнання та інші методи теоретичного й емпіричного дослідження, зокрема абстрагування, індукція та дедукція, аналіз і синтез, спостереження та порівняння.

Abstract

The author of the article has analyzed the legal principles of academic honesty in Ukraine and has determined that violations of the rules in the studied field are now extremely widespread phenomenon.

The essence of public control in the field of ensuring academic honesty has been revealed; and the role of the state in ensuring public control in this area has been clarified. The definition of "public control in the field of ensuring academic honesty" has been suggested. The author has substantiated the expediency of adopting a single legislative act, which would contain the concepts and mechanisms of functioning of public control in general and public control in the field of academic honesty, in particular. It has been indicated that such a regulatory act will contribute to the development of legislation focused on the development of public control.

The main mechanisms of public control in the field of academic honesty have been determined and the perspectives for further development have been substantiated. To strengthen public control in this area it has been offered: to create non-governmental organizations that would help to increase the competence and resource capacity, to improve communication and overall actions; to introduce a mechanism of public councils for public control in this area, which can improve the quality of the law-making process and improve the regulatory base in general; to introduce a public system of collecting statistical data and monitoring information on cases of academic dishonesty in higher educational institutions and to organize the promulgation of periodic open reports on the basis of conducted research.

The research was conducted on the basis of the analysis of modern scientific literature, as well as the current normative and legal acts regulating relations in the field of academic honesty in Ukraine. The author of the article has used general scientific, special methods of scientific cognition and other methods of theoretical and empirical research, in particular abstraction, induction and deduction, analysis and synthesis, observation and comparison.

Key words:

public control, mechanisms of public control realization, honesty, academic honesty, violation of the rules of academic honesty.

Вступ

У будь-якій правовій та соціально-орієнтованій державі значна увага населення прикута до питань реформування, зокрема щодо розвитку системи освіти. Адже вказаний напрям державної політики відіграє важливу роль у формуванні засад громадянського суспільства та впливі на визначення ментальності його членів.

В Україні без проведення належних заходів нормативного, організаційно-правового характеру неможливо забезпечити відповідний рівень довіри до академічної спільноти. Зважаючи на значну кількість порушень етичних правил, принципів, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової діяльності з

метою забезпечення довіри до результатів навчання й наукових досягнень, у науковий обіг введено поняття академічної доброчесності.

Інститут академічної доброчесності є відносно новим для національної правової системи, втім визнання у практиці багатьох демократичних держав він вже здобув. Відтак, особливої актуальності у теоретичному та практичному аспектах набуває дослідження сутності, умов, чинників становлення та особливостей здійснення громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності, виявлення найбільш дієвих механізмів його реалізації.

Аналіз останніх досліджень

Сьогодні актуальним є з'ясування поняття академічної доброчесності та політики забезпечення академічної доброчесності у вітчизняній та світовій науковій практиці. Першою ґрунтовною працею щодо проблем плагіату та академічної чесності в українському академічному середовищі стала колективна монографія «Академічна чесність як основа сталого розвитку університету» (2016 р.). Її автори, спираючись на досвід зарубіжних країн, довели необхідність формування серед українських учасників освітнього процесу культури академічної чесності, та потребу її адекватного закріплення в юридичному, економічному та соціальному контексті [1]. Згодом з'явилась монографія «Академічна доброчесність: проблеми дотримання та пріоритети поширення серед молодих вчених» (2017 р.). У ній розглянуто основні проблеми, пов'язані з доброчесністю, з якими стикаються учасники освітньо-наукового процесу закладів вищої освіти; визначено роль наукової етики в розвитку успішної кар'єри науковця тощо [2].

Особливої уваги заслуговують дослідження вчених-правників (Н. Гапон, М. Гриньової, Д. Загірняка, С. Курбатова, О. Меньшова, В. Теремецький, Л. Рижак, В. Ромакіна, О. Цокур, Т. Ярошенко та ін.), які в різні часи працювали над з'ясуванням загальнотеоретичних аспектів формування академічної доброчесності. Так, О. Гужва у своїх працях висвітлює проблеми формування академічної грамотності та етики студентів [3]. Питання формування академічної доброчесності як чинника правового виховання студентської молоді вивчав Ю. Калиновський [4]. Над проблемою формування академічної доброчесності як сталої основи розвитку університету працювали В. Банись, Т. Добко, В. Турчиновський, Т. Фініков [5]. А. Артюхов, Б. Буяк, А. Мельниченко, О. Меньшов у своїх дослідженнях виокремлюють прояви академічної нечесності та розглядають правові аспекти боротьби з плагіатом [5].

Значну кількість публікацій щодо академічної доброчесності має у науковому доробку В. Теремецький. Учений справедливо зазначає, що правила академічної доброчесності для української освіти як системного правового формування є новим явищем; це й обумовило появу досліджень щодо визначення правової природи академічної доброчесності в Україні [6]. У своїх працях науковець детально розглядає та визначає співвідношення етичних і правових норм доброчесності [7], а у співавторстві з О. Аврамовою з'ясовує сучасні проблеми юридичної практики у сфері академічного плагіату в Україні та пропонує шляхи їх вирішення [8].

Проаналізувавши значення соціального явища для теорії і практики демократичного державотворення, зауважимо, що саме громадський контроль є стимулюючим чинником розвитку громадянського суспільства будь-якої сучасної країни. Вітчизняні та зарубіжні автори (О. Андрійко, Р. Арутюнян, В. Беляєв, С. Денисюк, С. Кушнір, Н. Нижник, А. Тарасов, В. Шестак та ін.) заклали фундамент для подальших плідних наукових розробок. Однак таке соціальне явище як громадський контроль у сфері забезпечення академічної доброчесності та його юридична природа досліджувалися лише поверхово. Відтак вказане доводить актуальність і значущість тематики, що розглядається.

Методологія дослідження

Мета статті полягає у дослідженні сутності громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності, аналізі механізмів його реалізації в сучасному суспільстві та обґрунтуванні перспектив подальшого розвитку. Реалізація мети зумовила постановку і

послідовне вирішення таких дослідницьких завдань: проаналізувати правові засади академічної доброчесності в Україні; розкрити сутність громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності; з'ясувати роль держави в забезпеченні громадського контролю у досліджуваній сфері; визначити основні механізми громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності.

Дослідження побудовано на аналізі сучасної наукової літератури, а також чинних нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері забезпечення академічної доброчесності в Україні.

У статті використано загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Так, структурно-функціональний метод дозволив визначити функціональні залежності елементів громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності. Завдяки теоретико-юридичному методу сформульовано визначення поняття «громадський контроль у сфері забезпечення академічної доброчесності», а застосування інституційного методу сприяло вивченню вказаного етико-правового феномену як інституту, за допомогою якого забезпечується взаємозв'язок з державою. У статті були використані і інші методи теоретичного й емпіричного дослідження (абстрагування, індукція та дедукція, аналіз і синтез, спостереження та порівняння).

Результати дослідження

Правові засади академічної доброчесності в Україні

Україна, обравши чіткий курс на євроінтеграцію, стала на шлях змін та перетворень у сфері освіти, зокрема щодо діяльності педагогів і науковців та забезпечення підготовки здобувачів освіти різних рівнів. Так, М. Рогожа зазначає, що лише за умови широкої взаємодії та співробітництва з європейськими інституціями освіта може бути як ефективною, так і конкурентоспроможною [9, с. 233]. У вітчизняному освітньому і науковому середовищі поступово впроваджуються нові світові стандарти, які знаходять своє правове закріплення у Законах України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність» та ін. Найважливішим пріоритетом не лише європейської, а й світової освітньо-наукової політики є академічна доброчесність, що впливає на якість вищої освіти, оскільки заснована на фундаментальних цінностях, які зумовлюють стиль поведінки всіх учасників освітнього процесу [10, с. 636-646]. На підтвердження вказаному, науковці зауважують, що у сучасному розвиненому суспільстві дотримання кодексу академічної доброчесності – це імідж і репутація навчального закладу. Завдяки дотриманню академічної доброчесності можлива передача знань, культури, а також формування нових ідей, створення інновацій [11, с. 160].

Статтею 6 Закону України «Про освіту» (надалі – Закон) від 28.09.2017 р., академічну доброчесність віднесено до принципів державної політики у сфері освіти. Стаття 42 Закону визначає умови дотримання академічної доброчесності педагогічними, науково-педагогічними, науковими працівниками та здобувачами освіти, види порушень та передбачає відповідальність за них [12]. Поняття академічна доброчесність трактується як сукупність етичних принципів та визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень [12].

На жаль, склалося так, що порушення академічної доброчесності – це постійна міжнародна проблема загальної якості вищої освіти. Провівши аналіз положень Закону України «Про освіту» варто зауважити, що серед правил академічної доброчесності виділяють такі групи:

- по-перше, правила щодо стандартів освіти (об'єктивне оцінювання результатів навчання; самостійне виконання навчальних завдань, завдань поточного та підсумкового контролю результатів навчання; контроль за дотриманням академічної доброчесності здобувачами освіти);
- по-друге, правила щодо стандартів охорони авторського права (дотримання норм законодавства про авторське право і суміжні права; встановлення рівня оригінальності наукового твору, посилення на першоджерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей);

- по-третє, правила щодо стандартів достовірної інформації (надання достовірної інформації про методики і результати досліджень, джерела використаної інформації та власну педагогічну діяльність).

Проте, порушення вказаних правил у сфері забезпечення академічної доброчесності в Україні натеper є надзвичайно поширеним явищем. Це зі свого боку зумовлює організацію громадського контролю у досліджуваній сфері.

Поняття та сутність громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності

Громадський контроль в процесі демократизації суспільства набуває все більшого значення. Адже такий контроль - це один із основних чинників дотримання балансу, рівності, взаємної відповідальності у відносинах особистості, суспільства і держави, який має на меті забезпечити соціальну справедливість.

Питання громадського контролю як невід'ємного елементу забезпечення законності є актуальним у цьому аспекті, адже покликане позитивно впливати на якість підготовки законів та інших нормативно-правових актів, що відображається на процесі забезпечення єдиного правового простору України [13, с. 3].

Наукове дослідження такої проблематики пояснюється тим, що залучення громадськості, яка має здійснювати відповідний контроль за її інституційними структурами є однією з функцій держави щодо забезпечення громадської участі.

Громадський контроль вже тривалий час є предметом полеміки у науковій літературі з різних галузей знань. Вчені постійно намагаються уявити та описати об'єктивні й складні процеси, які постають в процесі формування громадянського суспільства в галузях теорії держави і права, державного управління, конституційного права й адміністративного права тощо [14, с. 96].

Нині термін «громадський контроль» вживається у двох значеннях. У широкому сенсі громадський контроль - це суспільне явище, при якому громадянське суспільство бере безпосередню участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно значимих питань на всіх рівнях та контролює процес її реалізації [15, с. 14]. У вузькому сенсі громадський контроль здійснюється громадянами і інституційними структурами громадянського суспільства за діяльністю органів влади, з метою виявлення і припинення різних видів зловживань останньою [16, с. 25].

Проаналізувавши визначення громадського контролю, пропонуємо під поняттям громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності розуміти організаційно оформлену діяльність, що здійснюється громадськими об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства згідно з положеннями норм Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів та з дотриманням ними державної дисципліни у вказаній сфері.

Важливим є питання визначення суб'єктів громадського контролю окремими науковцями. Так, на думку С. Кушніра, суб'єктами громадського контролю виступають громадяни, загальні збори громадян, громадські інспекції, громадські організації та політичні партії, профспілки, громадські ради при органах державної влади та інші учасники громадянського суспільства [17, с. 9]. С.А. Косінов до суб'єктів громадського контролю відносить громадян, громадські організації, політичні партії, профспілки та інших учасників громадянського суспільства [18, с. 17].

Сьогодні в національному законодавстві громадський контроль у сфері забезпечення академічної доброчесності визначається умовно. При цьому роль громадянина як учасника громадських структур під час здійснення громадського контролю у досліджуваній сфері є важливою. Завдяки своїй активній громадській позиції такий суб'єкт спрощує процес громадсько-політичної організації життя суспільства, сприяє відкриттю перспектив для формування нового стереотипу, який дасть можливість відстоювати власний індивідуальний інтерес.

Суб'єктами громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності виступають інституційні структури суспільства, а також особи, які проявляють громадянську свідомість і активність.

Громадський контроль у сфері академічної доброчесності займає чільне місце. Серед особливостей його здійснення слід виділити такі:

1) є суспільною діяльністю, яка не приносить матеріального доходу, що спонукає осіб з активною громадянською позицією до об'єднання лише на основі твердих переконань;

2) суб'єктами громадського контролю є особи, які мають значущість у суспільстві та вагомий суспільний авторитет;

3) громадянське суспільство є центром людських інтелектуальних ресурсів, наукових надбань, освітніх досягнень тощо. Суб'єктами громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності стають найбільш свідомі члени суспільства. Загальновідомо, що чим більше в державному апараті виражена тенденція до зміни державних інтересів партикулярними, тим більше незатребуваними для нього залишаються інтелектуальні ресурси суспільства. Ці ресурси переходять у сферу громадського контролю.

Громадський контроль у сфері забезпечення академічної доброчесності необхідний як суспільству, так і державній владі. Оскільки він повинен забезпечувати дотримання закону, а також захищати права і свободи людини та громадянина. Такий контроль є вигідним і самій державі, адже є стимулом, що спонукає її постійно вдосконалюватися. На підтвердження цього зауважимо, що: по-перше, громадський контроль у досліджуваній сфері - це впливова сила, яка спонукає посадових осіб корегувати свої дії, проявляти власну відповідальність і компетентність; по-друге, громадський контроль у сфері забезпечення академічної доброчесності допомагає вести відкритий і чесний діалог із владою про стратегію і тактику розвитку країни, визначати пріоритетні напрями. У результаті зворотнього зв'язку із суспільством влада здатна не лише чути, але й підтримувати вимоги громадян щодо проведення необхідних реформ у країні, пов'язаних із забезпеченням академічної доброчесності.

Загалом в Україні недосконалість національного законодавства в досліджуваній сфері має негативний вплив на розбудову демократичної соціальної та правової держави. Тож постає нагальна потреба в прийнятті єдиного законодавчого акта, який містив би у собі поняття і механізми функціонування громадського контролю загалом та громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності, зокрема. Вважаємо, що такий нормативно-правовий акт сприятиме розбудові законодавства, присвяченого розвитку громадського контролю.

Механізми здійснення громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності

До системи громадського контролю відносяться різноманітні механізми впливу громадянського суспільства на державу.

Найважливішим механізмом здійснення громадського контролю є медіа контроль. Засоби масової інформації (надалі - ЗМІ) контролюють діяльність органів влади шляхом виявлення, збору, обробки і поширення інформації. Природно, що відомості, які надаються ЗМІ, відображають не лише відображення подій і фактів, а до них подається коментар, оцінка. У результаті цього в особи, яка отримала таку інформацію формується власна думка про події і факти.

Актуальними у ЗМІ є дослідження питань щодо дотримання академічної доброчесності, встановлення різновидів її порушення, з'ясування відповідальності за недотримання вимог академічної доброчесності, дослідження особливостей здійснення громадського контролю в цій сфері, а також формування академічної культури та підвищення її рівня в науковому середовищі.

Важливим дієвим механізмом громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності виділяють суспільний моніторинг. Суть якого полягає в проведенні громадськими організаціями комплексу заходів, що проводяться з метою визначити проблемні питання в діяльності центральних органів державної влади при здійсненні ними управлінських функцій [19].

Серед основних методів суспільного моніторингу виділяють: аналіз нормативно-правових документів у сфері забезпечення академічної доброчесності; зовнішнє спостереження за роботою посадових осіб органів державної влади, а також колегіальних органів при розробці і ухваленні управлінських рішень у цій сфері; дослідження та аналіз сайтів центральних органів державної влади на предмет інформаційного наповнення; проведення експертних опитувань щодо забезпечення академічної доброчесності в сучасному науковому світі.

Забезпечення ефективності суспільного моніторингу значною мірою залежить від доступності формалізованої інформації про орган державної влади і його інформаційної відвертості.

Схожим за змістом до суспільного моніторингу виокремлюють механізм громадського контролю - громадську експертизу (незалежний від органів державної влади аналіз соціально значимих практик з точки зору їх відповідності суспільному інтересу, який відстоює громадська організація або ініціативна група, що є замовником експертизи).

Така процедура громадської експертизи сприяє неурядовим організаціям стати учасниками вироблення державної політики в досліджуваній сфері і бути суспільними контролерами її реалізації.

У Франції, Іспанії, Бельгії та Канаді поширена така форма залучення громадськості до контролю над ухваленням державних рішень, як громадські ради, що функціонують при органах державної влади і місцевого самоврядування. Під громадськими радами варто розуміти такі утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру, певні повноваження, і з якими державні органи консультуються при прийнятті і виконанні державних рішень у певній сфері [20].

Вважаємо за доцільне запровадження в Україні такого механізму здійснення громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності, адже в результаті діяльності громадських рад підвищуватиметься якість процесу підготовки законів і вдосконалюватиметься нормативно-правова база загалом.

Отже, нині функціонують різні механізми громадського контролю в сфері забезпечення академічної доброчесності, однак не завжди вони використовуються повною мірою. Пропонуємо для подальшого зміцнення громадського контролю у вказаній сфері створити неурядові організації, які б сприяли підвищенню компетентності і ресурсних можливостей, поліпшенню комунікації, вдосконаленню загальних дій.

Висновки

У результаті проведеного дослідження було встановлено, що проблематика академічної доброчесності є багатовимірною, адже в ній поєднано відповідні фундаментальні цінності, механізми й інструменти їхнього забезпечення та просування.

Наявність нормативно-правового забезпечення в Україні має позитивний вплив на впровадження та дотримання принципів академічної доброчесності, втім наша держава значно відстає від інших більш розвинутих країн в цьому напрямі.

У сучасних умовах громадський контроль є неодмінною умовою оптимізації контрольної діяльності в межах всієї держави. Дієве застосування громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності здатне подолати конфлікти та протиріччя, що виникають у вказаній сфері, та, як наслідок, дозволить скорегувати існуючу систему освіти та здійснити пошук нових шляхів розвитку, що відповідатимуть сучасним потребам демократичної держави та громадянського суспільства.

Із метою розбудови цілісної та ефективної системи громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності в українській вищій школі пропонуємо здійснити такі заходи: створити неурядові організації, які сприяли б підвищенню компетентності і ресурсних можливостей, поліпшенню комунікації, вдосконаленню загальних дій; запровадити механізм діяльності громадських рад для здійснення громадського контролю у вказаній сфері, який підвищить якість процесу підготовки законів і удосконалив нормативно-правову базу загалом; ввести громадську систему збору статистичних даних і моніторингу інформації щодо випадків академічної нечесності в закладах вищої освіти та організувати оприлюднення періодичних відкритих звітів на основі проведених досліджень.

Вбачається, що перспективи подальших наукових досліджень мають бути спрямовані на вдосконалення та пошук нових шляхів підвищення ефективності громадського контролю у сфері забезпечення академічної доброчесності.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Академічна чесність як основа сталого розвитку університету. Міжнар. благод. фонд «Міжнародний фонд дослідження освітньої політики»; [авт. кол.: Т. Фініков, Т. Добко, В. Турчиновський, В. Хмарський, М. Дойчик, А. Мельниченко, А. Артюхов, О. Меньшов, Б. Буяк, Т. Лічман, І. Дегтярьова]. Київ: Таксон, 2016. 234 с.
2. Академічна доброчесність: проблеми дотримання та пріоритети поширення серед молодих вчених: кол. моногр. / за заг. ред. Н. Г. Сорокіної, А.Є. Артюхова, І.О. Дегтярьової. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 169 с.
3. Гужва О. О. Що потрібно знати про плагіат: посібник з академічної грамотності та етики для «чайників». 2012. URL: http://library.kubg.edu.ua/images/stories/Departaments/biblio/PDF/books_ac-gr.pdf (дата звернення 26.02.2020).
4. Калиновський Ю. Ю. Академічна чесність як чинник правового виховання студентської молоді. *Гілея*. 2012. Вип. 63. С. 477-482.
5. Академічна чесність як основа сталого розвитку університету / Т. В. Фініков (ред.). Київ: Таксон, 2016. 234 с.
6. Теремецький В.І. Правова природа академічної доброчесності в Україні. Академічна доброчесність: виклики сучасності: *Збірник наукових есе учасників дистанційного етапу наукового стажування для освітян* (Республіка Польща, Варшава, 11.03-23.03.2019). Варшава, 2019. С. 151-155.
7. V. Teremetskyi, O. Avramova, A. Hrubinko, L. Krupnova, K. Lisohorova. Ethical And Legal Essence of Academic Integrity In Ukrain. *Journal of Law and Political Sciences*. 2020. Vol. 25. Issue 4. P. 272-290. URL: https://drive.google.com/file/d/1_NvjIhM_lrM73_GcUSO0_3p-P7QooZ6/view (дата звернення 26.02.2020).
8. Теремецький В.І, Аврамова О.Є. Сучасні проблеми юридичної практики у сфері академічного плагіату в Україні: аспект правильного цитування перекладів. *International scientific and practical conference «Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage: Conference proceeding, January 25-26, 2019*. Arad: Izdevnieciba "Daltija Publishing", Romania. P. 436-439.
9. Рогожа М.М. Етичне регулювання академічного середовища у проблемному полі академічної етики: осмислення механізмів дієвості Бухарестської декларації. *Філософія освіти. Philosophy of Education: науковий журнал*. 2014. № 1 (14). С. 232-241.
10. Aultman L. P., Williams-Johnson M.R. & Schutz P. A. Boundary dilemmas in teacher-student relationships: Struggling with «the line». *Teaching and Teacher Education: An International Journal of Research and Studie*. № 25 (5). P. 636-646. URL: <https://www.learntechlib.org/p/195556/> (дата звернення 26.02.2020).
11. Академічна доброчесність: проблеми дотримання та пріоритети поширення серед молодих вчених: кол. моногр. / за заг. ред. Н.Г. Сорокіної, А.Є. Артюхова, І.О. Дегтярьової. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 169 с.
12. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 26.02.2020).
13. Остапенко А.С. Общественные объединения в контексте «демократии участия»: диалог гражданского общества и государства. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2010. № 8. С. 3-5.
14. Капустина М.А. Право, общество, государство. *Известия вузов. Правоведение*. 2008. № 5. С. 92-106.
15. Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти. М.: Весь мир, 2010. 224 с.
16. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління. *Вісник УАДУ*. 1998. № 2. С. 23-31.
17. Кушнір С.М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Запоріжжя, 2011. 18 с.
18. Косінов С.А. Суб'єкти громадського контролю. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 129. С. 10-19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2015_129_4 (дата звернення 26.02.2020).
19. Манжол П. Методика та порядок організації проведення громадянського моніторингу стану поширення корупційних діянь у політичній, економічній і соціальній сферах. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/8.htm> (дата звернення 26.02.2020).
20. Боржелли Н. Брайт В. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности. *Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт*. Минск: ФУАинформ, 2009. С. 154-161.

DOI 10.33287/11225
УДК 342.95:332.87

ПРИНЦИПИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ THE PRINCIPLES OF HOUSING CONSTRUCTION'S GUARANTEEING IN UKRAINE

Юрій Тарасюк

заслужений юрист України,
перший заступник директора КП «Житлоінвестбуд-УКБ»,

Yurii Tarasiuk

Honored Lawyer of Ukraine,
First Deputy Director of municipal enterprise «Zhytloinvestbud-UKB»

 orcid.org/0000-0001-8352-7120 e-
 [mail: tarasyuk_y@ukr.net](mailto:tarasyuk_y@ukr.net)

Анотація

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених щодо визначення сутності таких понять як «принципи» та «принципи права» запропоновано визначення «принципів забезпечення житлового будівництва в Україні», котрі розуміються як прямо чи опосередковано визначені в нормах чинного законодавства України вихідні засади (ідеї), дотримання яких є обов'язковим для всіх учасників правовідносин, що виникають у сфері житлового будівництва.

Вказано, що забезпечення житлового будівництва в Україні ґрунтується на багатьох принципах, які доцільно поділити на: 1) загальноправові, тобто такі, що властиві для здійснення будь-якої діяльності, та не залежать від сфери суспільних відносин (верховенство права, законність, рівність, ефективність, принцип юридичної відповідальності); 2) галузеві - які характерні для будівельної галузі взагалі (принцип нагляду і контролю; принцип субсидіарності та децентралізації в галузі будівництва; принцип дотримання будівельних норм і стандартів; принцип створення безпечного середовища для здоров'я та життєдіяльності людини; забезпечення суворого дотримання правил безпеки та вимог щодо охорони навколишнього середовища; 3) спеціальні принципи, що актуальні для забезпечення житлового будівництва, та які відображають специфіку цієї сфери (принцип соціальної диференціації принцип забезпечення нормативної чи договірної тривалості будівництва принцип позитивної відповідальності (стимулювання діяльності суб'єктів житлового будівництва).

Наголошено, що визначення кола принципів забезпечення житлового будівництва в Україні має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки саме вони у сукупності відображають найбільш важливі засадничі аспекти здійснення цієї діяльності. Обґрунтовано доцільність закріплення на

Ключові слова:

принципи, принципи права, загальноправові принципи, галузеві принципи, спеціальні принципи, будівельна діяльність, житлове будівництво.

законодавчому рівні розглянутих у статті принципів забезпечення житлового будівництва в Україні, адже це: забезпечить дотримання режиму законності та правопорядку у сфері житлово-будівельної діяльності всіма учасниками відповідних правовідносин; дозволить більш змістовно та повно окреслити напрямки та вектори забезпечення житлового будівництва в Україні; сприятиме здійсненню подальших наукових досліджень, присвячених проблемам забезпечення ефективного функціонування сфери будівництва, зокрема житлового.

Abstract

On the basis of the analysis of scientific views of scholars in regard to defining the essence of such concepts as “principles” and “law principles”, the author of the article has suggested the definition of “principles of housing construction’s guaranteeing in Ukraine”, which are understood as initial principles (ideas) directly or indirectly defined in the norms of the current legislation of Ukraine, the compliance with which is mandatory for all participants of legal relations arising in the housing construction sector.

It has been stated that housing construction’s guaranteeing in Ukraine is based on many principles, which should be divided into: 1) general legal, i.e. those that are inherent for carrying out any activity and those that do not depend on the sphere of public relations (rule of law, legality, equality, efficiency, the principle of legal responsibility); 2) sectoral - those that are characteristic for the building sector in general (the principle of supervision and control; the principle of subsidiarity and decentralization in the building sector; the principle of the compliance with building norms and standards; the principle of creating a safe environment for human health and life; ensuring strict compliance with safety rules and environmental protection requirements); 3) special principles that are relevant for housing construction, and which reflect the specifics of this sector (the principle of social differentiation, the principle of regulatory or contractual duration of construction, the principle of positive responsibility (stimulating the activities of housing construction entities)).

It has been emphasized that the definition of the range of principles of housing construction’s guaranteeing in Ukraine is of great theoretical and practical importance, since they together reflect the most important fundamental aspects of this activity. The author has substantiated the expediency of enshrining the principles of housing construction’s guaranteeing in Ukraine considered in the article at the legislative level, since it will: ensure the compliance with the rule of law and order in the housing construction sector by all participants of the relevant legal relations; make it possible to outline the directions and vectors of housing construction’s guaranteeing in Ukraine more meaningfully and fully; facilitate the implementation of further scientific research on the problems of ensuring the effective functioning of the building sector, in particular housing construction one.

Key words:

principles, law principles, common law principles, sectoral principles, special principles, building sector, housing construction.

Вступ

Як відомо, згідно зі ст. 47 Конституції України кожен має право на житло. При цьому держава має створювати умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Сьогодні будівельна галузь займає одне з ключових місць в економіках багатьох держав світу, зокрема її частина у ВВП варіюється від 8 до 16%, а відсоток працюючого населення, яке зайнято у будівельній сфері складає 4-9%. Що ж стосується безпосередньо сфері житлового будівництва, то вона покликана створити всі необхідні умови для того, щоб кожен громадянин мав можливість реалізувати гарантовані їй Конституцією права. Житло завжди було і лишається одним із найважливіших інструментів на шляху досягнення соціальних цілей у суспільстві. Ринок житла тісно інтегрований у всі сфери економічного та соціального життя суспільства і відіграє особливу роль в сучасній економіці. Житлові умови займають важливе місце в системі забезпечення потреб населення [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Водночас забезпечення ефективного функціонування сфери будівельної діяльності неможливе без дотримання відповідних принципів. Їх особливість полягає в тому, що йдеться не лише про закономірність, відносини, взаємозв'язок, а й знання про них. Вони являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які є основою їх діяльності [0, с. 191]

Аналіз останніх досліджень

Варто зазначити, що проблема визначення принципів забезпечення житлового будівництва в Україні ще не була предметом ґрунтовних наукових досліджень, а лише опосередковано розглядалася в межах вивчення окремої проблематики.

Так, О.В. Піщик, у своєму дослідженні проаналізував сучасний стан забезпечення населення житлом, дослідив законодавчі та нормативні документи, що регулюють питання житлового будівництва, та виокремив такі проблеми: зниження обсягів житлового будівництва та зменшення державних інвестицій. Вчений запропонував власне бачення принципів забезпечення населення житлом на державному рівні [0]. В.О. Омельчук, досліджуючи принципи механізму державного регулювання ринку доступного житла, розробив власне бачення системи принципів формування та функціонування механізму державного регулювання ринку доступного житла. Ним було виділено та охарактеризовано два ключові рівні принципів: стратегічний та тактичний [0].

С.А. Щербініна та Д.П. Головань дослідили актуальне для сучасних соціально-політичних та економічних умов питання - забезпечення доступним житлом населення України, а також окреслили проблеми підвищення доступності житла, серед яких названо відсутність комплексного підходу до визначення кола принципів здійснення відповідної діяльності. Науковці зауважили, що визначення відповідних принципів сприятиме ефективному залученню інвестицій в житлове будівництво і вдосконалення організаційно-економічного механізму державного регулювання інвестиційної діяльності в цій галузі економіки [0]. О. В. Кудрявцев у своїй науковій праці окреслив принципи діяльності державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні. Вчений розглянув зміст загальних та конкретних принципів діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України та визначив шляхи їх реалізації. Актуальність цього питання ним відзначено через обґрунтування відсутності законодавчого підтвердження принципів діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України [0].

Серед останніх наукових досліджень, присвячених проблематиці правового регулювання житлового будівництва, доцільно навести такі: О.Ю. Щеглова «Методологічні проблеми та тенденції розвитку житлового фонду в Україні на державному та регіональному рівнях» (2010 р.) [0]. С.А. Щербініна «Проблеми забезпечення населення України доступним житлом в сучасних умовах» (2014 рік) [0]. Т.Г. Добрівський «Реалізація принципу субсидіарності у світлі реформи децентралізації влади» (2015 р.) [0]. О.В. Піщик «Методи та принципи підвищення забезпечення житлом населення на державному рівні» (2017 р.) [0].

Однак спільним недоліком вказаних наукових праць слід визнати те, що вченими і досі не сформовано єдиного комплексного підходу до визначення кола принципів забезпечення житлового будівництва в Україні.

Методологія дослідження

Мета статті - з'ясувати поняття, види та охарактеризувати основні принципи забезпечення житлового будівництва в Україні.

У роботі використано чимало загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Так, за допомогою логіко-семантичного методу з'ясовано поняття принципів забезпечення житлового будівництва в Україні. Завдяки системно-структурному методу здійснено класифікацію відповідних принципів. Методи доктринального аналізу та правового моделювання дозволили розробити ряд пропозицій, спрямованих на вдосконалення наукових поглядів з окресленої проблематики та чинного законодавства.

Науково-теоретичне підґрунтя склали праці фахівців із галузі адміністративного права, теорії права, психології, соціології тощо. Під час виокремлення та здійснення характеристики окремих принципів забезпечення житлового будівництва в Україні було використано не лише наукові думки вчених, а й положення норм національного законодавства, зокрема Закону України «Про архітектурну діяльність» та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Результати дослідження

Поняття, класифікація та зміст принципів забезпечення житлового будівництва в Україні

Розмірковуючи про принципи забезпечення житлового будівництва в Україні насамперед необхідно визначитись із загальнотеоретичним змістом поняття «принцип». Відомо, що принципи у найбільш загальному розумінні - це вихідні засади (ідеї), які складають здійснення певної діяльності. Цей термін використовується фактично у всіх сферах суспільного життя, у зв'язку з чим набуває своїх характерних особливостей. Так, у науці принципи - це загальні вимоги до побудови теорії, що лежать в основі певної сукупності фактів. При характеристиці різноманітних систем принципи відображають як суттєві характеристики, що відповідають за правильне функціонування системи, без яких вона не виконувала б свого призначення [0, с. 293]. Відповідно до філософського розуміння принципи - це «1) першоначалю, те, що лежить в основі повної сукупності фактів, теорії, науки; 2) внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності» [0, с. 525; 0].

В юридичній енциклопедичній літературі «принципи» визначаються як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього та міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації. Принципу притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Він є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього, як дія до причини або як наслідки до підстави. Принцип виступає й внутрішнім переконанням людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [0, с. 110-111; 0].

Слід погодитись із С.В. Приймою, який дійшов висновку, що принципи можна розглядати в трьох значеннях: 1) як основне вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світогляду, теоретичної програми; 2) як переконання, погляд на речі; 3) як основну особливість в улаштуванні чого-небудь [0, с. 585; 0]. Тому принципи - це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають

суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [0, с. 111].

Не можна не помітити той факт, що при характеристиці принципу зазвичай звертається увага на те, що він, по-перше, становить ідею, положення, вимогу, цінність, стандарт і, по-друге, є не простим положенням, ідеєю, вимогою, цінністю, стандартом, а основним основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним. Більшість цих слів є синонімами, однак при більш докладному розгляді можна побачити певну відмінність між категоріями «принцип», «ідея», «положення», «вимога», «цінність», «стандарт» [0]. Абстрактне мислення ідеї - це проблема пізнання, яку П. Юркевич розвиває в межах логічної правильності думок; реалізація ідеї полягає у межах відмінностей досконалості та обмеженості розуму. Це можливо зробити у формі понять, суджень, силогізмів, рефлексії, яка надає цим абстракціям предметного значення [0, с.484; 0]. Водночас ідея визначається зразковими формами існування, метафізичною істиною. Ідея у формі понять є загальною і визначальною нормою того, що існує, визначає значення і сутність речі, якою вона повинна бути. Однак будь-який випадковий, суб'єктивний хід (прийом) нашого мислення (рефлексивне поняття) є нашим пізнанням істинного світу. Рефлексивні поняття (узагальнення) відносяться до тієї єдиної загальної ідеї, яка є незмінною сутністю у загальному розумі. На рефлексивних поняттях, зауважує П. Юркевич, формується витонченість наукових методів і здібність розуму пізнавати сутність речей різними шляхами і не зраджувати вимогам істини і цілісності світоспоглядання. Так, ідея має формальне значення у системі речей не за своїм змістом, а тому, що вона - єдине, незмінне, загальне і першообраз світу явищ [0, с. 485; 0].

Природу, походження, розвиток і роль цінностей вивчає аксіологія, де вони розуміються як специфічні соціальні визначення об'єктів навколишнього світу, що виявляють їх позитивне або негативне значення для людини і суспільства. Вони виступають як властивість предмета чи явища. Проте цінність притаманна їм не від природи, а тому, що об'єкт залучений до сфери суспільного буття людини, і стає благом для певних суб'єктів, які вступають у відносини конкуренції щодо його отримання. Іншими словами, цінність - суб'єктивна, а принцип - об'єктивний. Це обумовлює незліченну кількість цінностей і обмежену - принципів. Саме з цієї причини можна вважати сумнівним погляд, відповідно до якого кожній цінності відповідає свій принцип - положення, що приписує реалізувати певну цінність [0, с. 105].

Як бачимо, у порівнянні з іншими суміжними науковими категоріями, принципи є ширшим, а всі інші поняття слід вважати його змістовним компонентами. Отже, незалежно від того, в якій сфері суспільного життя використовується поняття «принцип», воно представляє собою вихідне начало, своєрідний базис (ідею), на якому має будуватись діяльність певного суб'єкта та дотримання яких є обов'язковою умовою для функціонування відповідних правовідносин. Що ж стосується представленої у роботі проблематики, то особливу увагу слід звернути на зміст цього поняття з точки зору права. Так, В.Д. Перевалов та В.І. Леушин доводять, що принципи права - це керівні ідеї, які характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві. З одного боку, вони виражають закономірності права, а з іншого - являють собою найбільш загальні норми, що діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Принципи права визначають шляхи удосконалення правових норм, виступаючи як керівні ідеї для законодавця [0, с. 242]. В.В. Лазарєв пропонує розуміти принципи права як загальнообов'язкові вихідні нормативно-юридичні положення, що відрізняються універсальністю, загальною значимістю, вищою імперативністю, що визначають зміст правового регулювання і виступають критерієм правомірності поведінки і діяльності учасників регульованих правом відносин. Принципи права за своєю сутністю є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства [0, с. 72]. В.В. Галуцько, О.Г. Мурашин та Д. Г. Севрюков пропонують виділяти такі характерні риси принципів права: 1) вони формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) встановлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів права; 3) характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів права, але які є реально досяжними [0, с. 94].

Таким чином, під принципами забезпечення житлового будівництва в Україні слід розуміти прямо чи опосередковано визначені в нормах чинного законодавства України вихідні засади,

дотримання яких є обов'язковим для всіх учасників правовідносин, які виникають у сфері житлового будівництва. Справедливим буде відзначити, що забезпечення житлового будівництва в Україні будується на великій кількості засад, а тому доцільною є їх подальша класифікація з поділом на: 1) загальноправові, тобто такі, що є властивими для здійснення будь-якої діяльності, та незалежно від сфери суспільних відносин; 2) галузеві принципи, які характерні для будівельної галузі взагалі; та 3) спеціальні принципи, що є актуальними саме для забезпечення житлового будівництва, та які власне відображають специфіку цієї сфери.

Характеристика загальноправових, галузевих та спеціальних принципів забезпечення житлового будівництва в Україні

Загальноправові принципи - це основні засади, вихідні ідеї, що означені універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають найголовніший зміст права. Вони координують функціонування механізму правового регулювання, слугують критерієм оцінки правильності рішень органів держави і дій громадян, формують правове мислення та правову культуру, утверджують систему права [0, с. 95]. Серед загальноправових принципів передусім слід виділити засади верховенства права та законності. В юридичній науці принцип верховенства права розглядається зазвичай у двох аспектах: по-перше, у широкому розумінні - як модель правової організації державної влади в суспільстві, тобто як «верховенство права над державою», згідно з чим він практично охоплює всі засади правової державності [0]. Наприклад, підтримання верховенства права в американській правовій традиції включає вирішення широкого кола питань, пов'язаних із конституціоналізмом, федералізмом, поділом влади, громадянськими правами, судовим захистом, судовою системою, кримінальним судочинством, адміністративним правом та ін.; по-друге, у вузькому розумінні - як модель співвідношення права і закону в регулюванні суспільних відносин. Саме на такий підхід орієнтує ст. 8 Конституції України, яка декларує визнання і дію принципу верховенства права, роз'яснюючи його зміст, як: 1) найвищу юридичну силу Конституції, яка уособлює найвищі правові цінності та передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй; 2) пряму дію норм Конституції, яка передбачає гарантування звернення до суду для захисту конституційних прав безпосередньо на її підставі [0]. Не можна не погодитись із думкою А. Пухтецької, яка у своєму науковому дослідженні дійшла висновку, що в науковій літературі існують три незалежні теорії, які пояснюють особливості окресленого принципу, а саме: 1) верховенство права - це панування права: людина може бути притягнута до відповідальності в разі прямого порушення закону, у передбаченому законом порядку та в суді загальної юрисдикції; 2) верховенства права полягає в тому, що кожна людина, незалежно від посади та становища в суспільстві, є рівною перед законом; 3) верховенство права - це панування духу законності: відповідність змісту Конституції принципу верховенства права на основі загальних конституційних принципів (наприклад, право на особисту свободу, на публічні збори), які є результатом судових рішень, що визначають права індивідів у окремих справах, розглянутих судами [0, с. 35; 0].

Із верховенством права тісно пов'язана засада законності. Законність, доводять О.П. Віхров та І.О. Віхрова, - це режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного виконання всіма суб'єктами права [0]. На думку вчених, основними ознаками (властивостями) законності у правовій державі соціально-демократичної орієнтації є: 1) неухильне дотримання і виконання нормативно-правових актів всіма суб'єктами права; 2) верховенство закону щодо всіх інших правових актів; 3) послідовна боротьба з правопорушеннями і невідворотність юридичної відповідальності за їх вчинення [0]. В.М. Корельський і В.Д. Перевалов наголошують, що законність - це фундаментальна категорія усієї юридичної науки і практики, а її рівень та стан слугують головними критеріями оцінки правового життя суспільства, його громадян. Право являє собою фактор соціального життя. Утім його реальність визначається не лише тим, що воно виражається в формальних позитивно-правових актах - законах, указах, постановах, кодексах та інших систематизованих збірниках. Право реальне передусім тому, що владна воля, виражена в законах, втілюється в поведінці людей - громадян, виконуючих закон, осіб, які вступають у відносини шляхом укладання угод, суддів та інших посадових осіб, застосовуючих закон. Право

за своєю природою таке, що не може існувати поза реалізацією в правових відносинах [0, с.435; 0].

Отже, наведені вище наукові позиції свідчать, що верховенство права та законність - це ключові принципи здійснення будь-якої діяльності, які передбачають панування права в суспільстві, а також неухильне дотримання норм чинного законодавства всіма учасниками правовідносин у будівельній галузі взагалі та сфері житлового будівництва зокрема. Окрім того, саме вказані засади формують підґрунтя для створення не лише загальноправових, а й інших міжгалузевих та спеціальних принципів.

Слід розглянути і такий загальноправовий принцип забезпечення житлового будівництва як рівність. Рівність - це закріплення рівних вихідних позицій життєвого шляху кожного індивіда, однаковість доступу до суспільних культурних благ, відмова від будь-яких безпідставних привілеїв, відмова від довічного закріплення будь-яких форм ієрархічного соціального статусу. Рівність є необхідною передумовою розвитку, насамперед, особистості в суспільстві, надає можливість вільної розвитку та конкуренції [0, с. 21; 0]. С.П. Погребняк зауважує, що принцип правової рівності може бути описаний за допомогою формули «диференційована рівність з можливістю позитивних дій», яка виводиться із того, що 1) усі, хто знаходиться в однаковому становищі, мають рівні права, свободи та обов'язки і є рівними перед законом і судом, 2) але права, свободи та обов'язки є різними, коли а) право враховує розумні й об'єктивні відмінності між особами або б) створює тимчасові сприятливі умови для певної категорії осіб із метою компенсації існуючої фактичної нерівності [0, с.101]. В рамках представленої проблематики принцип рівності передбачений ст. 47 Конституції України і має декілька аспектів: по-перше, рівні можливості кожного окремого громадянина на реалізацію свого права на житло; по-друге, передбачає уникнення будь-якої дискримінації у відповідній сфері; по-третє, рівність суб'єктів, що здійснюють будівельну діяльність перед законом та судом.

Окремої і особливої уваги заслуговує принцип юридичної відповідальності. Так, Ю.С. Шемшученко вказує, що юридична відповідальність - це вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає в застосуванні до правопорушників (фізичних та юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою. Юридична відповідальність є правовідношенням між державою в особі її спеціально уповноважених органів і правопорушником, до якого застосовуються юридичні санкції з негативними для нього наслідками [0, с. 437]. Л.С. Явич переконливо доводить, що юридична відповідальність - це різновид соціальної відповідальності, передбачений санкціями норм права. Її специфічний характер виявляється у тому, що вона пов'язана з державним примусом і являє собою юридичний обов'язок правопорушника зазнати втрати особистого та майнового характеру за антисуспільну з точки зору закону поведінку [0, с.137; 0]. Отже, виходячи із наведених вище позицій науковців можемо говорити про те, що принцип юридичної відповідальності в контексті забезпечення житлового будівництва в Україні передбачає: по-перше, настання негативних наслідків у вигляді (адміністративної, фінансової, кримінальної відповідальності тощо) відносно до суб'єктів, які здійснюють свою діяльність у сфері житлового будівництва за недотримання ними норм чинного законодавства, а також інших приписів; по-друге, настання відповідальності для органів державної влади та їх посадових осіб у разі здійснення протиправних дій/бездіяльності у досліджуваній сфері.

Останнім загальноправовим принципом, якому варто приділити увагу є засада ефективності. Ефективність - це явище, яке характеризує оптимальність цілеспрямованої дії, способу, механізму реалізації або стану суб'єкту за наявності альтернатив. Вона проявляється через різницю (відмінність): між метою та отриманими результатами, враховуючи затрачені ресурси, встановлені цілі, обставини зовнішнього середовища та часові межі [0, с. 205]. Суть принципу ефективності полягає в тому, щоб орган виконавчої влади досяг цілей регулювання житлового будівництва при найменших витратах ресурсів як суб'єктів будівельної діяльності, громадян, так і держави. Управління у будь-якій соціальній сфері, нехай це буде економіка, освіта, культура, безпека, оборона, внутрішні справи тощо, пов'язане з матеріальними і духовними цінностями, фінансовими і людськими ресурсами. Виходячи з цього, державний апарат, його нормативні акти покликані вчасно і з найменшими витратами домагатися найбільш корисних для громадян, суспільства і держави результатів, приносити країні користь, що

виправдає такі матеріальні і нематеріальні затрати [0, с. 139-140]. Вказане повною мірою стосується і представленої сфери суспільних відносин.

Завершуючи розгляд загальноправових принципів забезпечення житлового будівництва, варто відзначити, що вони відображають лише загальні аспекти відповідної діяльності, а також не враховують всю її специфіку. З огляду на це, окремої та особливої уваги заслуговують галузеві і спеціальні принципи. Так, на переконання О.Ф. Скакун, галузеві принципи - це своєрідна система координат, у рамках якої розвивається певна галузь права, і одночасно вектор, що визначає напрямок розвитку цієї галузі [0, с. 222]. До галузевих принципів необхідно віднести:

- принцип нагляду і контролю. Взагалі, нагляд і контроль - це самостійний, специфічний вид державної діяльності, який повинен забезпечити виконання закону та його верховенство в усіх сферах життєдіяльності суспільства, він здійснюється від імені держави, репрезентує і захищає суспільні інтереси та інтереси фізичних і юридичних осіб у сфері будівельної діяльності [0]. Тож, зміст принципу нагляду і контролю полягає в тому, щоб забезпечити дотримання норм чинного законодавства у досліджуваній сфері, шляхом здійснення різного роду перевіркою діяльності за учасниками відповідних правовідносин. Окрім того, нагляд і контроль слід вважати важливим превентивним засобом, який «утримує» суб'єктів будівельної діяльності від порушення норм чинного законодавства;

- принцип субсидіарності та децентралізації в галузі будівництва. У демократичних державах принцип субсидіарності лежить в основі інституціональної організації влади й управління, і полягає в тому, що, по-перше, держава виконує лише функції, здійснення яких не під силу громадянам, їх об'єднанням і територіальним колективам, а, по-друге, що до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні [0].

- принцип дотримання будівельних норм і стандартів. Реалізація цього принципу регулюється Законом України «Про будівельні норми», де закріплено, що будівельні норми - нормативний акт технічного характеру, що встановлює обов'язкові вимоги до об'єкта нормування у будівництві. Застосування будівельних норм або їх окремих положень є обов'язковим для всіх суб'єктів містобудування. Будівельні норми, правила іноземних держав застосовуються в Україні відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У разі якщо у будівельних нормах є посилання на стандарти, то ці стандарти є обов'язковими до застосування. Дотримання норм та стандартів, апріорі, є важливою запорукою забезпечення режиму законності у сфері житлово-будівельної діяльності, а також своєрідним підґрунтям для реалізації інших засад, наприклад, принципів створення безпечного середовища для здоров'я та життєдіяльності людини, за також забезпечення суворого дотримання правил безпеки та вимог щодо охорони навколишнього середовища.

- принцип створення безпечного середовища для здоров'я та життєдіяльності людини;

- забезпечення суворого дотримання правил безпеки та вимог щодо охорони навколишнього середовища.

Отже, галузеві принципи характерні для всієї галузі будівництва та покликані забезпечити її ефективне функціонування загалом. Якщо ж розглядати сферу житлового будівництва в Україні, то окремої уваги заслуговують спеціальні принципи здійснення відповідної діяльності, адже саме вони відображають правила, своєрідний базис діяльності суб'єктів в окресленій сфері. Вказаними спеціальними принципами є такі:

- принцип соціальної диференціації. Соціальна диференціація - це поділ суспільства на групи, які займають різне соціальне становище. Багато дослідників вважають, що соціальне розшарування властиве будь-якому суспільству. Навіть у первісних племенах виділялися групи відповідно за статтю і віком, із властивими їм привілеями й обов'язками [0]. Що ж стосується представленої проблематики, то соціальна диференціація передбачає, що суб'єкти житлового будівництва мають будувати житло з урахування фінансових можливостей громадян;

- принцип забезпечення нормативної чи договірної тривалості будівництва;

- принцип позитивної відповідальності (стимулювання діяльності суб'єктів житлового будівництва). Суттєву роль у вирішенні житлового питання може відіграти політика стимулювання будівництва житла підприємствами і надання цього житла їх співробітникам на

умовах соціального наймання. Зацікавленість у будівництві і утриманні такого житла з боку власників диктується необхідністю залучення на підприємства трудових ресурсів, чиї результати діяльності виступають основним джерелом прибутку виробництва. З боку держави така діяльність може стимулюватися шляхом надання податкових преференцій для соціально відповідального бізнесу [0]. Дотримання вказаного принципу, як вбачається, дозволить не лише забезпечити ефективне функціонування житлово-будівельного сектору, а й одночасно задовольнити потреби осіб, які здійснюють трудову діяльність у відповідній галузі.

Висновки

Підбиваючи підсумки проведеного наукового дослідження слід узагальнити, що окреслення кола принципів забезпечення житлового будівництва в Україні має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки саме вони у сукупності відображають найбільш важливі засадничі аспекти здійснення відповідної діяльності. З огляду на це, закріплення визначених нами принципів на законодавчому рівні: по-перше, забезпечить дотримання режиму законності та правопорядку у сфері житлово-будівельної діяльності всіма учасниками відповідних правовідносин; по-друге, дозволить більш змістовно та повно окреслити напрями і вектори забезпечення житлового будівництва в Україні; по-третє, сприятиме здійсненню подальших наукових досліджень, присвячених проблемам забезпечення ефективного функціонування сфери будівництва, зокрема житлового.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Піщик О. В. Методи та принципи підвищення забезпечення житлом населення на державному рівні. *Інтелект XXI*. 2017. № 6. С. 76-79.
2. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.
3. Киричок О.Б. Філософія: підручник для студентів вищих навчальних закладів. Полтава: РВВ ПДАА, 2010. 381 с.
4. Щербініна С.А., Головань Д.П. Проблеми забезпечення населення України доступним житлом в сучасних умовах. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2014. Вип. 25. С. 283-287.
5. Омельчук В.О. Принципи механізму державного регулювання ринку доступного житла. *Економіка та держава*. 2010. № 12. С. 12-15.
6. Щеглова О.Ю. Методологічні проблеми та тенденції розвитку житлового фонду в Україні на державному та регіональному рівнях. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2010. Вип. 17. С. 393-400.
7. Філософський словник. К.: Голов. ред. Укр. рад. енцикл., 1986. 525 с.
8. Коваль В.М. Апеляційні суди в Україні: становлення і розвиток: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. О., 2003. 212 с.
9. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 3: К-М. К.: Вид-во Юридична думка, 2001. 792 с.
10. Штучний В.В. Адміністративно-правові засади підготовки кадрів Управління державної охорони України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: 2015. 213 с.
11. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; Рос. АН; Рос. фонд культуры. М.: АЗЪ, 1995. 928 с.
12. Прийма С.В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 46-55.
13. Кудрявцев О. Принципи діяльності державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2017. Vol. 4, Iss. 2. С. 239-245.
14. Юркевич П.Д. Философские произведения. М.: Мысль, 1990. 669 с.

15. Боровська Г.С. Правниче вчення у рефлексії Памфіла Юркевича: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Львів, 2009. 21 с.
16. Черданцев А.Ф. Толкование права и договора: учеб. пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 381 с.
17. Теория государства и права: учебник / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА, 2002. 616 с.
18. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 520 с.
19. Теорія держави і права: навч. посіб. / В.В. Галунько, О.Г. Мурашин, Д.Г. Севрюков. К.: Україна, 2012. 218 с.
20. Теорія держави і права: навч. посіб. / за заг. ред. В.В. Копейчикова. Київ. Юрінформ, 1995. 320 с.
21. Петришин О.В. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. Х.: Право, 2014. 368 с.
22. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. *Вісник Національної академії наук України*. 2010. № 3. С. 33-43.
23. Соф'їн М.І. Організаційно-правові проблеми здійснення фіскальної політики в державі в умовах євроінтеграції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 400 с.
24. Віхров О.П., Віхрова І.О. Теорія держави і права: курс лекцій: навч. посіб. Чернівці: Десна Поліграф, 2015. 304 с.
25. Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. 570 с.
26. Крут К.О. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю у сфері охорони здоров'я: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 215 с.
27. Чхиквадзе В.О. принципе равенства в советском праве. *Социалистическая законность*. 1985. № 2. С. 21.
28. Коваль О.А. Принципы процессуального права та їх втілення в законодавчій регламентації діяльності міліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2006. 198 с.
29. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Х.: Право, 2008. 240с.
30. Явич Л.С. Право и социализм. М.: Юрид. лит., 1982. 471 с.
31. Коротка О.М. Удосконалення правового регулювання матеріальної відповідальності в умовах ринкової економіки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Х., 2003. 185 с.
32. Подольчак Н. Поняття та види ефективності систем менеджменту машинобудівних підприємств. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2007. № 23 (606). С. 203-210.
33. Кравцова Т.М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 456 с.
34. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
35. Конституційно-правові засади становлення української державності / В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, О.Г. Данильян та ін.; за ред. акад. НАН України В.Я. Тація, акад. АПрН України Ю.М. Тодики. Х.: Право, 2003. 328 с.
36. Добрівський Т.Г. Реалізація принципу субсидіарності у світлі реформи децентралізації влади. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія: Державне управління. 2015. Т. 263, Вип. 252. С. 59-63.
37. Юрій М.Ф. Людина і світ. К.: Дакор, 2006. 460 с.
38. Кірієнко П. Проблеми житлової політики в Україні та шляхи їх вирішення. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2006. № 1. С. 196-201.

ПРАВОВИЙ СТАТУС МИТНИХ ОРГАНІВ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЇ LEGAL STATUS OF CUSTOMS AUTHORITIES: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND ENFORCEMENT

Сергій Коробенко

здобувач кафедри цивільного, господарського і адміністративного права та правоохоронної діяльності Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Serhii Korobenko

postgraduate student of the Department of Civil, Commercial and Administrative Law and Law Enforcement Activity of the Institute of Law and Public Relations of the Open International University of Human Development «Ukraine»



orcid.org/0000-0002-2481-5269



sergey@korobenko.com

Анотація

Стаття присвячена дослідженню окремих проблем правового регулювання та правореалізації статусу митних органів та формулюванню пропозицій щодо їх вирішення. Вказано, що аналіз норм чинного законодавства, а також судової практики щодо регулювання та реалізації правового статусу митними органами довів необхідність приведення у відповідність підзаконного нормативно-правового акта - Постанови Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227, якою затверджено Положення про Державну митну службу України, та статті 544 Митного кодексу України з метою забезпечення кореспондування їх приписів. Обґрунтовано необхідність вдосконалення положень законів Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та інших актів з метою забезпечення реалізації призначення митних органів - захист митних інтересів України (ч. 1 ст. 544 Митного кодексу України), вирішення завдання щодо запобігання та протидії контрабанді (п. 10 ч. 2 ст. 544 Митного кодексу України); здійснення перерозподілу компетенції між органами безпеки та митними органами, зважаючи на потребу формування дієвих нормативних гарантій ефективного виконання митними органами закріплених ст. 544 Митного кодексу України призначення та завдань. Наголошено на необхідності розробки та реалізації з боку держави системних програмних заходів щодо інституційної реорганізації правоохоронних органів. Вказано, що незважаючи на проведену судову реформу, й досі існують проблеми реалізації митними органами правового статусу у позовному провадженні. Зазначене свідчить про необхідність внесення змін до національного матеріального і процесуального законодавства, що регулює відносини у сфері здійснення державної митної справи.

Ключові слова:

митні органи, позовне провадження, правовий статус, запобігання та протидія контрабанді, інституційна реорганізація, правоохоронні органи.

Abstract

The article is focused on the research of certain problems of legal regulation and enforcement of the status of customs authorities and on the formulation of propositions for their resolution. It has been indicated that the analysis of the current legislation, as well as court case law on the regulation and implementation of the legal status of customs authorities proved the need to bring into compliance of the bylaw - Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated from December 18, 2018 No. 1200, which approved the Regulations on the State Customs Service of Ukraine, and the Article 544 of the Customs Code of Ukraine in order to ensure the correspondence of their instructions. The author has substantiated the necessity of improving the provisions of the laws of the Criminal Procedural Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On Operative and Search Activities" and other acts in order to ensure the appointment of customs authorities - protection of customs interests of Ukraine (Part 1 of the Art. 544 of the Customs Code of Ukraine), solving the problem on prevention and counteraction to smuggling (paragraph 10, Part 2 of the Art. 544 of the Customs Code of Ukraine); implementation of redistribution of competence between security agencies and customs authorities, taking into account the need to form effective regulatory guarantees for the efficient implementation of the appointments and tasks by customs authorities enshrined in the Art. 544 of the Customs Code of Ukraine. The author has emphasized on the need of the state's development and implementation of the systemic program measures for institutional reorganization of law enforcement agencies. It has been stated that there are still problems with the implementation of the legal status of the customs authorities within action proceedings, despite the judicial reform. That indicates the need for amending the national substantive and procedural legislation regulating the relations in the field of implementing the state customs procedures.

Key words:

customs authorities, action proceedings, legal status, prevention and counteraction to smuggling, institutional reorganization, law enforcement agencies.

Вступ

Забезпечення системності реформування правоохоронних органів, до складу яких відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» віднесено митні органи (органи доходів і зборів - за термінологією Закону) [1] є складним стратегічним державним завданням, на вирішення якого впливають чинники внутрішньо-політичного, економічного, соціального характеру та геополітичні стратегічні напрями розвитку нашої держави. Конгломерат проблемних питань суспільних перетворень, динамізм політичного середовища та, як один із наслідків - ситуативність та надання пріоритетного значення вирішенню поточних, а не стратегічно важливих завдань безпосередньо позначаються на організації і діяльності органів виконавчої влади взагалі та, безпосередньо - митних органах. Вказане підтверджують численні зміни не лише в інституційній організації діяльності митних органів, а й у перерозподілі компетенції (відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227 [2]), що безпосередньо позначається на ефективності реалізації митними органами правового статусу, зокрема, у процесуальних правовідносинах.

Аналіз останніх досліджень

У наукових публікаціях дослідників проблем митно-правового регулювання слід виділити роботи, в яких аналізуються питання відповідальності за порушення митних правил (К.В. Бережна [3], Г.В. Грянка [4], А.В. Дусик [5], Д.В. Приймаченко [6], Г.В. Соломенко [7] та інші). Викликають зацікавленість наукові роботи, присвячені проблемі митної безпеки та адміністративно-правового регулювання відповідних відносин щодо її забезпечення (І.Г. Бережнюк [8], П.В. Пашко [9], О.І. Попівняк [10], та ін.). Питання реформування митних органів безпосередньо стосується пошуку шляхів вирішення проблеми вдосконалення їх правового статусу, зокрема і в процесуальних правовідносинах. Зазначену проблему аналізували Є.В. Додін [11], Л.М. Дорофєєва [12], Б.А. Кормич [13], Д.В. Приймаченко [6], В.І. Теремецький [14] та інші. Поряд із потужним науковим доробком у царині теоретико-правових проблем митно-правового регулювання та її безпекового аспекту, питання пошуку шляхів вдосконалення правового статусу митних органів, зокрема в адміністративно-юрисдикційних провадженнях залишаються актуальними.

Методологія дослідження

Мета статті - виділити окремі проблеми правового регулювання та реалізації правового статусу митними органами, сформулювати пропозиції щодо їх вирішення. Задля реалізації мети були визначені і послідовно вирішені такі дослідницькі завдання: проаналізувати норми чинного законодавства, а також судову практику на предмет відповідності та кореспондування положень з питань регулювання та реалізації правового статусу митними органами; актуалізувати питання необхідності внесення змін до національного матеріального і процесуального законодавства, що регулює відносини у сфері здійснення державної митної справи.

Для досягнення поставленої мети були використані загальнонаукові та спеціальні методи пізнання, що були обрані з урахуванням предмета дослідження. Авторами статті використовувалися теоретичні, емпіричні та інші методи наукового пізнання, зокрема, аналіз, синтез, дедукція, порівняння, метод опису. Під час дослідження були використані методи дедукції та порівняння для отримання точних і достовірних даних щодо напрямів удосконалення правового регулювання статусу митних органів в Україні.

Результати дослідження

Аналіз законодавства, що регулює правовий статус митних органів

Одним із чинників, що впливають на ефективність реалізації митними органами статусу у процесуальних правовідносинах, є закріплення у чинному законодавстві призначення, завдань, структури та взаємовідносин з іншими державними органами і міжнародними організаціями. Якщо звернутись до аналізу змін у чинному законодавстві щодо регулювання вказаних питань, можна зазначити про чисельні інституційні зміни та відповідні зміни у компетенції митних органів.

Так, до 2013 року функція реалізації державної митної політики була покладена на митні органи. Згодом - на органи доходів і зборів, до функцій яких були віднесені «забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики ..., забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску» (п. 2 змін до Митного кодексу України (далі - МКУ) від 04.07.2013 р. № 405-VII, якими ч. 1 ст. 4 було доповнено п. 34-1 [15]). У січні 2020 року знову були внесені зміни до МКУ та відновлено назву «митні органи». До цього часу у МКУ залишалась назва «органи доходів і зборів», хоча процеси реорганізації відбувались з 2014 року. У 2014 році Міністерство доходів і зборів України було ліквідовано і замість нього було утворено Державну фіскальну службу України, яка функціонувала до 2018 року - до утворення Державної податкової служби України та

Державної митної служби України, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1200 [2].

Аналіз перерозподілу компетенції під час чисельних реорганізацій між податковими та митними органами свідчить про збереження ними цільового призначення із втратою низки повноважень правоохоронного характеру. У 2012 році відповідно до нового Кримінального процесуального кодексу України (далі - КПКУ) було втрачено статус органу досудового розслідування митними органами, внесено зміни до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», відповідно до яких із переліку підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність були виключені органи державної митної служби - оперативні підрозділи, які ведуть боротьбу з контрабандою [16]. Спроба відновлення втрачених повноважень здійснена у підзаконному акті - Постанові Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227, де у підп. 28 п. 4 Положення про Державну митну службу України до компетенції Державної митної служби України віднесено організацію та проведення відповідно до закону оперативно-розшукової діяльності [2]. Однак право проведення оперативно-розшукової діяльності митним органам має бути передбачено законом, а не підзаконним нормативно-правовим актом.

Нагальною є потреба закріплення у чинному законодавстві положень, які забезпечать відповідність статусу митних органів як правоохоронних, згідно із Законом України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів». У наукових роботах дослідники обґрунтовують необхідність впровадження світового досвіду боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил в діяльності митних органів з метою забезпечення здатності запобігання і протидії незаконному переміщенню предметів насамперед підакцизних товарів через митний кордон України (Л.М. Дорофєєва [17, с. 419]). О.І. Попівняк на підставі узагальнення результатів аналізу світового досвіду діяльності правоохоронних та митних органів у світі відзначав необхідність зосередження їх роботи при реалізації призначення щодо забезпечення митної безпеки «на безпековому/правоохоронному напрямку» [18, с. 180-181].

Є і інші пропозиції. Так, Г.В. Соломенко, аналізуючи проблему характеристики адміністративно-правових засад боротьби з порушеннями митних правил, обґрунтовує пропозицію щодо доповнення законопроектів, які стосуються запровадження нової правоохоронної служби (фінансової поліції, Національного бюро фінансової безпеки - законопроекти 8157, 8157-1, 8157-2, 4228) положеннями, якими стосуються повноважень нового органу щодо протидії злочинності у митній сфері [19, с. 133-136].

Чисельні реорганізації митних органів обумовили наявність таких основних проблем, які негативно впливають на результативність реалізації їх правового статусу, зокрема і як учасників позовного провадження в адміністративних судах (адміністративному судочинстві).

Судова практика щодо реалізації правового статусу митними органами

Результати узагальнення у 2017 році Вищим адміністративним судом України практики застосування адміністративними судами положень МКУ в редакції від 13.03.2012 р. свідчать про наявність таких категорій митних спорів, за вирішенням яких звертаються до адміністративних судів: щодо визначення митної вартості товарів (з приводу здійснення контролю за визначенням, щодо дотримання процедур доказування та допустимість доказів в адміністративних процедурах контролю правильністю визначення декларантом митної вартості товарів; про методи визначення митної вартості товару); щодо здійснення контролю за правильністю класифікації товарів, поданих до митного оформлення, згідно з УКТЗЕД; у сфері справляння митних платежів [20].

Вивчення судової практики свідчить про необхідність поглибленого аналізу та формування пропозицій щодо вдосконалення матеріальних і процесуальних норм, якими урегульовано діяльність митних органів у спірних та деліктних правовідносинах з таких проблемних питань як визначення фактів щодо: вжиття митними органами всіх необхідних заходів для перевірки статусу походження товарів; визначення країни походження товару; дотримання процедур контролю за класифікацією товарів за УКТ ЗЕД (особливо багатокomпонентних); дотримання законності при здійсненні контролю відомостей, що підтверджують числові значення складових митної вартості товарів, чи відомостей щодо ціни, яка була фактично сплачена або підлягає сплаті за ці товари; законності витребування документів, які підтверджують (спростовують) сумніви про правильність визначення декларантом митної вартості; доведення наявності складу податкового правопорушення, покладеного в основу прийняття спірних податкових повідомлень-

рішень, і наявності (відсутності) підстав змін ставок ввізного мита; встановлення повноти та достовірності заявленої митної вартості товару; дотримання строків здійснення різних митних процедур тощо.

Обґрунтування необхідності вдосконалення окремих положень національного законодавства, що регулює відносини у сфері здійснення митної справи

Вирішення питання вдосконалення процесуальних норм, які регулюють процедури реалізації компетенції митних органів, безпосередньо пов'язане з формуванням належного правового статусу, який має відповідати найкращим світовим практикам функціонування державних органів, призначенням яких є охорона і захист інтересів держави у митній сфері. Однак звернення до чинного законодавства дозволяє виділити проблемні питання, які існують вже на рівні врегулювання завдань митних органів.

Так, ч. 2 ст. 544 МКУ [21] містить відкритий перелік з 20 завдань, а у Положенні про Державну митну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 27 [2] вказано 3 основних завдання, які, до того ж сформульовані узагальнено. На першому місці серед основних завдань Держмитслужби вказано про забезпечення реалізації державної митної політики (підп. 1 п. 3 Положення про Державну митну службу України). Логіко-смісловий аналіз положень зазначеної норми свідчить, що до складових державної митної політики віднесено «забезпечення митної безпеки та захисту митних інтересів України і створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, збереження належного балансу між митним контролем і спрощенням законної торгівлі» (підп. 1 п. 3 Положення про Державну митну службу України). Порівняння з нормою ч. 1 ст. 544 МКУ дозволяє вказати, що завдання, визначене підп. 1 п. 3 Положення про Державну митну службу України, аналогічне нормі МКУ, якою закріплено призначення митних органів - «створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України» (ч. 1 ст. 544 МКУ). Однак серед ознак підзаконного нормативно-правового акта виділено таку: «предмет підзаконного правового регулювання є більш вузьким, спеціальним у зіставленні з колом питань законодавчого регулювання» [22, с. 27].

Враховуючи вказане, можна зазначити про необхідність врахування вимог нормотворчої техніки при підготовці підзаконного нормативно-правового акта, яким урегульовано завдання та компетенцію Державної митної служби України, а також забезпечення відповідності такого акта ознакам. Тож, якість нормотворення у частині врегулювання правового статусу Державної митної служби України потребує свого належного забезпечення. Фактично у цьому випадку сформовано прогалину у законодавстві, яким урегульовано статус Державної митної служби України.

Порівняльно-правовий аналіз інших норм ст. 544 МКУ та підп. 3, 4 Положення про Державну митну службу України на предмет кореспондування дозволяє вказати про необхідність забезпечення відповідності норм підзаконного акта приписам акта вищої юридичної сили - ст. 544 МКУ, а також іншим законам. Вказане стосується не лише підп. 28 п. 4 Положення про Державну митну службу України щодо організації та проведення відповідно до закону оперативно-розшукової діяльності, здійснення контролю за її провадженням оперативними підрозділами Держмитслужби та її територіальних органів, які ведуть боротьбу з контрабандою, а й дієвості реалізації підп. 26 п. 4 Вказаного Положення щодо запобігання і протидії контрабанді, здійснення боротьби з порушеннями митних правил на митній території України.

Кримінальним кодексом України (далі - ККУ) передбачено кримінальну відповідальність за контрабанду. Ст. 201 ККУ визначено контрабанду - переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї або боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частин вогнепальної нарізної зброї, а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації [23]. У ст. 305 ККУ передбачено кримінальну відповідальність за контрабанду наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів. У цих статтях ККУ зазначено способи незаконного переміщення предметів - поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю. У диспозиціях частини першої статей 482, 483 МКУ розкрито, в чому саме полягають ці способи незаконного переміщення предметів.

Кримінальну відповідальність за незаконне переміщення лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу за межі митної території України встановлено у ст. 201-1 ККУ. Цією статтею доповнено ККУ у 2018 році. Такими змінами криміналізовано відповідальність за контрабанду лісо- або пиломатеріалів, які заборонені до вивозу з України.

Внаслідок втрати у 2012 році права проведення оперативно-розшукових заходів та статусу органу дізнання митниці при виявленні ознак злочину зобов'язані направляти інформацію слідчим органам безпеки, які здійснюють досудове розслідування у цих справах (відповідно до ч. 2 ст. 216 КПКУ [24]). Слід підкреслити, що МКУ передбачає адміністративну відповідальність за порушення митних правил (ст. 458 МКУ) і жодна стаття МКУ не передбачає відповідальність за контрабанду.

Висновки

Проведений аналіз норм чинного законодавства, звернення до результатів узагальнення судової практики щодо регулювання правового статусу митних органів, його реалізації у процесуальних відносинах дозволив зазначити таке.

Існує необхідність внесення змін до Положення про Державну митну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 06.03.2019 № 227 з метою забезпечення кореспондування приписів із нормами ст. 544 МКУ.

Виділено дві взаємопов'язані проблеми, які потребують вирішення. По-перше, необхідно вдосконалити норми законів (насамперед, КПКУ, Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») з метою забезпечення реалізації призначення митних органів - захист митних інтересів України (ч. 1 ст. 544 МКУ), вирішення завдання щодо запобігання та протидії контрабанді (п. 10 ч. 2 ст. 544 МКУ); здійснення перерозподілу компетенції між органами безпеки та митними органами, зважаючи на потребу формування дієвих нормативних гарантій ефективного виконання митними органами закріплених ст. 544 МКУ призначення та завдань. Друга проблема безпосередньо пов'язана із першою і стосується перерозподілу компетенції між органами безпеки та митними органами. Вирішення зазначених завдань полягає у проведенні системних реорганізаційних заходів у правоохоронних органах, насамперед їх інституційної реорганізації, встановлення оптимальних, відповідних призначенню кожного правоохоронного органу функцій і завдань, відповідної компетенції.

Звернення до результатів узагальнення судової практики адміністративних судів доводить наявність окремих проблем реалізації митними органами правового статусу у процесуальних правовідносинах і свідчить про необхідність поглибленого аналізу наступних питань, пов'язаних із дотриманням процедур доказування у адміністративному судочинстві, забезпечення законності процедур митного контролю (особливо щодо митної вартості, визначення країни походження товару, здійснення класифікації товарів та інші).

Перелік літератури та джерел інформації

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.
2. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26, стор. 10, стаття 900.
3. Бережна К.В. Митно-правовий режим транзиту в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2003. 198 с.
4. Грянка Г.В. Правові засади адміністративної відповідальності за порушення митних правил. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 102-108.

5. Дусик А.В. Права й обов'язки особи, яку притягують до відповідальності за порушення митних правил. *Митна справа*. 2004. № 6. С. 37-39.
6. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь. 2007. 41 с.
7. Соломенко Г.В. Адміністративно-правові засади боротьби з порушеннями митних правил: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний авіаційний університет, Київ, 2018. 209 с.
8. Бережнюк І. Модернізація митних органів України в рамках економічної безпеки держави та рекомендації Всесвітньої митної організації. *Вісник Академії митної служби України*. 2001. № 2. С. 43-50.
9. Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення і шляхи забезпечення / за ред. П.В. Пашка. К. Знання, 2012. 215 с.
10. Попівняк О. І. Суб'єкти забезпечення митної безпеки у світі. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». Вип. 48. Т. 1. Ужгород, 2018. С. 178-181.
11. Додін Є.В. Шляхи вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність за порушення митних правил. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 328-333.
12. Дорофєєва Л.М. Реформування митних органів України в умовах євроінтеграції: монографія. Ужгород: Гельветика, 2017. 444 с.
11. Шульга М.Г. Митний режим транзиту. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5961/1/SHylga.pdf> (дата звернення 24.02.2020).
13. Кормич Б.А. Глобалізація адміністративного права та митне законодавство. *Lex Portus: юрид. наук. журн.* / редкол.: С.В. Ківалов, Б.А. Кормич, І.В. Сафін, Т.В. Аверочкіна та ін. Одеса: Гельветика, 2017. № 5. С. 17-29.
14. Теремецький В.І. Окремі аспекти об'єднання податкової та митної служб. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2013. № 1. С. 1012-1017.
15. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 04.07.2013 № 405-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 20-21, Ст. 711.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України від 13.04.2012 № 4652-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 21. Ст. 208.
17. Дорофєєва Л.М. Реформування митних органів України в умовах євроінтеграції: монографія. Ужгород: Гельветика, 2017. 444 с.
18. Попівняк О. І. Суб'єкти забезпечення митної безпеки у світі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Вип. 48. Т. 1. Ужгород, 2018. С. 178-181.
19. Соломенко Г.В. Адміністративно-правові засади боротьби з порушеннями митних правил: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2017. 209 с.
20. Узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Митного кодексу України в ред. від 13.3.2012 р.: Лист Вищого адміністративного суду України від 13.03.2017 р. Інформаційно-аналітична база Ліга-Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/ASS00358?an=11> (дата звернення 24.02.2020).
21. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, 46-47, 48. Ст. 552.
22. Дмитренко Е.С. Проблемні питання визначення компетенції та повноважень митних органів у сфері забезпечення митної безпеки держави. *Митна справа*. 2012. № 3 (81). С. 22-29.
23. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 13.
24. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 37. Ст. 1370.

Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму

Головний редактор — Т.В. Семигіна
Комп'ютерна верстка — ФОП Самсон О.М.

Підписано до друку 10 березня 2020 р.

Формат видання — А4. Друк цифровий.
14,25 ум. друк. арк.
Наклад - 100 прим.
Ціна договірна.

Видавництво «Академія праці, соціальних відносин і туризму»
Свідоцтво КВ № 21787-11687ПР від 21.12.2015 р.
м. Київ, Кільцева дорога, 3-А, Київ-187,
МСП, 03187, Україна, тел./факс (044) 526-15-45; e-mail: edit@socosvita.kiev.ua

Надруковано: ФОП Самсон О.М.
Свідоцтво В01 №566073 від 04.11.2002 р. тел. 050-355-21-20