

Право та державне управління



Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

О. В. Покатаєва, доктор юридичних наук,
доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:

Ю. В. Абакумова, д.ю.н., професор
Н. В. Авраменко, д.держ.упр., доцент
О. М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії
правових наук України, Заслужений юрист України
Т. М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор
Д. Т. Бікулов, д.держ.упр., доцент
М. М. Білінська, д.держ.упр., професор
В. Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдусь, д.держ.упр., професор
С. К. Бостан, д.ю.н., професор
О. П. Гетманець, д.ю.н., професор
В. В. Городовенко, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України
Н. О. Гуторова, д.ю.н., професор, Академік Національної академії
правових наук України, Заслужений юрист України
С. Ф. Денисов, д.ю.н., професор
Т. А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
А. О. Дегтяр, д.держ.упр., професор
О. В. Долгальова, д.держ.упр., професор
В. П. Ємельянов, д.ю.н., професор
Д. М. Єрмоленко, д.ю.н., професор
Т. А. Занфірова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. М. Іваніцька, д.держ.упр., професор
А. В. Іщенко, д.ю.н., професор
Н. С. Карпов, д.ю.н., професор, полковник міліції
О. В. Кіктенко, д.держ.упр., доцент
О. Г. Колб, д.ю.н., професор
Т. В. Кошова, к.держ.упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
Т. А. Краченко, д.держ.упр., професор
І. Є. Криницький, д.ю.н., доцент, старший науковий співробітник
О. І. Крюков, д.держ.упр., професор
М. П. Кучерявенко, д.ю.н., професор, академік Національної академії
правових наук України, Заслужений юрист України, Заслужений діяч науки і техніки України
М. А. Латинін, д.держ.упр., професор
Т. А. Латковська, д.ю.н., професор
О. М. Литвинов, д.ю.н., професор
В. Г. Лукашевич, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
Є. Д. Лук'янчиков, д.ю.н., професор
В. К. Матвійчук, д.ю.н., професор
Р. С. Мельник, д.ю.н., професор
А. В. Мерзляк, д.держ.упр., професор
О. Г. Мордвінов, д.держ.упр., професор
С. О. Мосьондз, д.ю.н., доцент
З. О. Надюк, д.держ.упр., доцент
В. М. Огаренко, д.держ.упр., професор
В. М. Пальченкова, д.ю.н., професор
П. С. Покатаєв, д.держ.упр., доцент
Н. Ю. Пришва, д.ю.н., професор
О. В. Прудивус, к.ю.н., доцент
О. П. Рябчинська, д.ю.н., професор
Л. А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О. Ю. Синявська, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. В. Солдатенко, д.ю.н., професор, старший науковий співробітник
В. М. Трубников, д.ю.н., професор
Л. Г. Удовика, д.ю.н., к.філос.н., доцент
В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент
Національної академії правових наук України
П. В. Хряпінський, д.ю.н., професор
О. І. Черниш, д.держ.упр., професор
В. І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати
Н. Я. Якимчук, д.ю.н., професор

Іноземні члени редакційної колегії:

Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
Г. Ю. Бистров, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
О. Ю. Грачова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
Б. Єллич, доктор наук, професор (Хорватія)
О. П. Овчинникова, д.е.н., професор (Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, д.е.н., професор (Російська Федерація)
С. О. Пєліх, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
М. В. Сенцова (Карасьова), д.ю.н., професор,
Заслужений працівник вищої школи Росії (Російська Федерація)
Е. Д. Соколова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
В. С. Фатєєв, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
О. А. Ялбулганов, д.ю.н., професор (Російська Федерація)

Збірник наукових праць
включено до переліку фахових видань
з юридичних наук та державного управління
згідно з постановою ВАК України
від 23.02.2011 р. № 1-05/2;
наказом МОН України від 11.07.2016 № 820

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

Засновники:

Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата
Свідцтво Державного комітету інформаційної
політики, телебачення та радіомовлення
України про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідцтво Державного комітету телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
26 грудня 2018 р., протокол № 4

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. У 2-х томах. – Запоріжжя : КПУ,
2019. – № 1 (34). – Т. 1. – 172 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: О. В. Дрига
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70Б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 09.01.2019.
Підписано до друку 15.01.2019.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 11-19Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>І. О. Мамоєлик, О. С. Денісова</i> ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	5
---	---

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

<i>К. І. Кролевецький</i> ДО ПИТАННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ПРАВОВІДНОСИН НА РИНКУ ОПТОВОЇ ТОРГІВЛІ	10
---	----

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

<i>В. В. Бонтлаб</i> ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИРІШЕННЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ (КОНФЛІКТІВ)	18
---	----

<i>А. В. Бурка</i> СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК НЕЩАСНОГО ВИПАДКУ НА ВИРОБНИЦТВІ ЧИ ПРОФЕСІЙНОГО ЗАХВОРЮВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ: НІМЕЧЧИНІ, АВСТРІЇ, ШВЕЙЦАРІЇ	25
---	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>С. І. Бевз</i> ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН В МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ	31
--	----

<i>Н. А. Горбова</i> ПРИРОДА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ) ТА ГЕНЕЗИС ЙОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ	37
---	----

<i>М. В. Джафарова</i> ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ	43
---	----

<i>М. Д. Казацька</i> ВИЗНАЧЕННЯ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ В ПОДАТКОВОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ	49
---	----

<i>С. К. Костенко</i> ЗАКОНОДАВЧА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ТА ПРАКТИЧНЕ ВІДОБРАЖЕННЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНОЇ КОМІСІЇ ПРОКУРОРІВ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ	54
--	----

<i>Т. С. Ремесник, М. Г. Єщенко</i> СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ	61
--	----

<i>І. В. Співак</i> ЮРИДИЧНА ОСОБА ЯК СПЕЦИФІЧНИЙ СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ	65
--	----

<i>Є. Ю. Ярусевиц</i> ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЕКСПОРТНОГО КОНТРОЛЮ	74
---	----

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>Ю. В. Забіяка, О. В. Шульженко</i> ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ОЗНАКИ БАНДИТИЗМУ	79
---	----

<i>М. А. Крот, О. В. Шульженко</i> ЗЛОЧИННА ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ОЗНАКИ	84
---	----

<i>Ю. О. Новосад</i> ПРО ДЕЯКІ ЗМІСТОВНІ ОСОБЛИВОСТІ МЕТОДОЛОГІЇ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ УЧАСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ	89
--	----

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

<i>Є. П. Бегалов</i> ОБСТАНОВКА ВЧИНЕННЯ НЕЗАКОННОГО ПЕРЕПРАВЛЕННЯ ОСІБ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ	96
--	----

<i>О. Б. Яковіна</i> ПОБУДОВА СЛІДЧИХ ВЕРСІЙ ТА ПЛАНУВАННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ РОЗБОЇВ, УЧИНЕНИХ НЕПОВНОЛІТНІМИ	103
---	-----

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Н. О. Бойко</i> МІСЦЕ ТА РІЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ЛЮДИНИ НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ У СИСТЕМІ ГАРАНТІЙ ПРАВ І СВОБОД В УКРАЇНІ.....	109
--	-----

<i>О. Г. Бондаренко</i> РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СИЛ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ (ВІД ЧАСІВ НАЦІОНАЛЬНО-ВИЗВОЛЬНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ ДО РОЗВАЛУ СРСР)	115
---	-----

<i>А. Б. Дирів</i> ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ	124
---	-----

<i>М. Д. Карнаухова</i> АНАЛІТИКА СТРУКТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: НАРАТИВНИЙ ВИМІР	129
---	-----

<i>Д. В. Костенко</i> КОМПЛЕКС ПРОБЛЕМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	138
--	-----

<i>О. В. Марухленко</i> МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ	144
--	-----

<i>Муц Луай Файсал</i>	
ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ФОРМ МІГРАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ: НАСЛІДКИ ДЛЯ ДЕРЖАВИ.....	150
<i>В. Г. Пугач</i>	
УПРАВЛІНСЬКА РЕАКЦІЯ ДЕРЖАВИ НА ЗРОСТАННЯ НЕРІВНОСТІ: ДЕЯКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	156
<i>Л. М. Тимченко</i>	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ	161
<i>М. В. Турик</i>	
ПАРЛАМЕНТСЬКІ МЕХАНІЗМИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АНАЛІЗ.....	167

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.25(477)

І. О. Мамойлик

студентка магістратури
Інституту управління і права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

О. С. Денісова

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Інституту управління і права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджується правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування в системі публічної влади України. Обґрунтовується сутність місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічна влада, місцеве самоврядування, представницькі органи місцевого самоврядування, місцеві ради.

Постановка проблеми. Актуальною проблемою державного управління є проблема розвитку місцевого самоврядування. Як зазначається в юридичній літературі, представницькі органи виникають там і тоді, де і коли не можна зібрати в одному місці все населення чи застосовувати постійно безпосередні органи прямої демократії, а сама назва «представницькі органи влади» означає представництво потреб та інтересів громадян в органах влади обраними на те уповноваженими представниками-депутатами [1, с. 478].

Розвиток самоврядних структур сучасного суспільства справедливо вважається одним з очевидних та основних показників та індентифікаторів демократії. У цьому контексті місцеве самоврядування є феноменальним проявом локальної демократії в недержавній формі її становлення, здійснення та розвитку, в межах якої

представлені та реалізуються інтереси територіальних громад, наділених правом самостійно вирішувати різні питання місцевого значення.

Складність і багатогранність місцевого самоврядування як явища суспільного, правового і політичного характеру, а також практичні проблеми функціонування його інститутів, зокрема представницьких органів, ще досить тривалий час будуть привертати до себе увагу представників юридичної, політологічної та інших суспільних наук [2, с. 119].

Соціально-економічні перетворення, що відбулися в нашій країні впродовж останніх років, істотно актуалізували проблему зміцнення законності і правопорядку, забезпечення безпеки особи, суспільства й держави. Проте цілі й принципи правової держави дотепер не є повністю реалізованими. Вирішення низки проблем та завдань у досить складних відносинах між громадянами та органами держави

пов'язане з удосконаленням участі державних органів та органів місцевого самоврядування.

На думку професора В.І. Фадєєва, головним каналом реалізації суверенітету народу, його влади є представницькі органи, які складають основу демократичного розвитку держави і суспільства та є гарантом забезпечення інтересів народу на всіх територіальних рівнях публічної влади [3, с. 75].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У фаховій літературі різні аспекти теоретичних і практичних проблем місцевого самоврядування в цілому та представницьких органів зокрема досліджували як вітчизняні вчені-правознавці, зокрема М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.П. Бутко, І.В. Дробуш, В.Б. Євдокимов, В.М. Кампо, П.М. Любченко, В.Ф. Погорілко, М.І. Ставнійчук, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, О.В. Чернецька, В.Д. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, а також зарубіжні фахівці О.О. Кутафін, М.В. Постовий, Б.О. Страшун, В.І. Фадєєв тощо. Але при цьому проблема визначення правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування в системі публічної влади не втрачає актуальності, оскільки реформування виборчого законодавства України та формування на його основі місцевих рад призвели до нівелювання сутнісних ознак представницьких органів як таких.

Метою статті є з'ясування проблемних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування як представницьких і формування законодавчих шляхів удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування є одним із визначальних елементів демократичного устрою країни. Суть місцевого самоврядування зводиться до гарантованого державою права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, діючи в межах Конституції та законів держави.

Із початку існування України як незалежної держави мали місце постійна трансформація структури місцевої влади і зміна переконань щодо місця і ролі місцевого самоврядування. Зазначене можна

найяскравіше проілюструвати на прикладі зміни законодавства про вибори до органів місцевого самоврядування.

Логічним є принцип, згідно з яким державні функції і повноваження мають делегуватися органам, які є найближчими до громадян, тобто органам місцевого самоврядування.

Так, із моменту проголошення незалежності України почався процес становлення нових умов існування та розвитку органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На етапі переходу від тоталітарного до громадянського суспільства від централізованої адміністративно-командної системи управління до демократичної відбувається процес конституювання місцевого самоврядування, закріплення його основних принципів, гарантій, визначення засад створення та формування його представницьких органів, адже основним завданням цього інституту є захист прав та законних інтересів відповідної територіальної громади в цілому, а також кожного її суб'єкта окремо [4, с. 992].

На думку К.В. Михайловської, сформована в Україні система місцевого самоврядування як формальне втілення народовладдя насправді унеможлиблює реалізацію багатьох принципів демократії, вироблених практикою західноєвропейських держав, зокрема принципу субсидіарності, самостійності в ухваленні рішень, свободи ініціативи у межах закону та ін. У сучасних трансформаційних процесах, які охоплюють інтеграцію, уніфікацію, децентралізацію та розвиток локальних традицій, відбувається реформування систем місцевого самоврядування, переосмислення вагомості та ролі у соціально-політичному розвитку [5, с. 103].

Конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування у профільному законі закріплюється переліком питань виключного відання, які можуть вирішувати тільки сільські, селищні та міські голови і аж ніякі не інші. Саме це, як уявляється, гарантує провідну роль цих посадових осіб, яка закріплює правове становище у всій системі органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування є органами народного представництва,

основною ланкою легітимізації публічної влади, єдиним джерелом якої є народ [6, с. 131]. Вони виражають волю територіальної громади, надають їй загальнообов'язкового характеру і здійснюють владу від їхнього імені та в їхніх інтересах [7, с. 12]. Органи державної влади та місцевого самоврядування відіграють дуже важливу роль у збереженні стабільності суспільства.

Конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування є юридичним закріпленням положення цієї категорії службовців у системі державної служби. Він реалізується через чітке визначення службових прав і обов'язків, є спеціальним правовим статусом людини.

Місцеве самоврядування є формою публічно-владного регулювання соціальною спільнотою (групою індивідів, об'єднаних низкою спільних інтересів завдяки компактному проживанню на певній території) окремих сфер власної життєдіяльності, що, на відміну від централізованого державного управління, здатне забезпечити найбільш повне виявлення і реалізацію інтересів такої спільноти [8, с. 11].

Із моменту законодавчого закріплення місцевого самоврядування в Україні виявились труднощі у практичному засвоєнні цих норм багатьма територіальними громадами. Так, утворився розрив між чинними конституційно-законодавчими нормами і повсякденною практикою. Без цілеспрямованої роботи з упровадження конституційних принципів місцевого самоврядування в життя вони мають ризик перетворитись у правові декларації. Так, якщо не працює закон, то встановлюється беззаконня і сваволя. Саме тому необхідно вести цілеспрямовану роботу зі створення умов для використання можливостей і реалізації прав, проголошених у законодавстві України.

Як слушно зауважив Р.Т. Чернега, необхідність довіри до державних органів та органів місцевого самоврядування, до представників рад усіх рівнів є передумовою створення та існування демократичної країни, що характеризується правовою державою з міцним громадянським суспільством. Важливе місце у досягненні

цієї цього належить саме депутатам місцевих рад [7, с. 11].

Під конституційно-правовим статусом представницьких органів місцевого самоврядування слід розуміти зумовлену функціями й повноваженнями голови правову природу представницького мандату, зокрема його особливості, зміст і завдання, визначення строку виникнення, його дії та припинення дії в межах адміністративно-територіальної одиниці, в якій утворюється територіальна громада, повноваження голови (обов'язки та права), визначені законом, відповідальність та гарантії його діяльності.

Покращення діяльності органів місцевого самоврядування залежить від розгляду на сесіях рад у найбільш актуальних і важливих питань забезпечення й охорони прав та свобод громадян, підвищення активності обговорення, конкретності та результативності рішень, що ухвалюються. Відповідні рішення мають базуватись на ретельній підготовці у постійних комісіях із залученням фахівців, громадськості, подеколи доцільним є використання опитування населення, анкетування з подальшим урахуванням громадської думки [6, с. 9].

Діяльність органів місцевого самоврядування зумовлюється потребами об'єкта (територіальної громади, соціальної групи) і здійснюється шляхом використання вироблених практикою відповідних об'єктивних форм і методів. До таких форм слід також зарахувати контроль за виконанням депутатами та сільськими, селищними, міськими головами своїх передвиборчих програм та наказів виборців, використання виборцями щодо депутатів, міських, селищних, сільських голів важелів відповідальності за невиконання своїх зобов'язань перед виборцями, контроль за виконанням уже ухвалених рішень, підготовка альтернативних проектів із конкретних питань, діяльність громадських рад і дорадчих груп при сільських, селищних, міських головах.

Найболючішим є питання про повноваження місцевого самоврядування. Під час установлення компетенції місцевого самоврядування не зовсім повністю дотримано принципу субсидіарності. передбаченого

статтею 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [9, с. 377–378]. Так, суттєва частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а формат розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенцій», коли одні й ті ж питання опинилися у сфері впливу різних органів публічної влади.

Органи місцевого самоврядування має бути зорганізовано так, щоб не допускати впливу деструктивних факторів як відцентрового, так і доцентрового руху, які можуть порушити процес управління територією. Тому необхідно підвищити роль і значення представницьких органів місцевого самоврядування, здійснити чіткий розподіл повноважень між радою та її виконавчими органами, перевести низку повноважень із делегованих до власних повноважень місцевого самоврядування.

Зрозумілим є те, що завдання та інтереси місцевої влади та центру не завжди збігаються. Завдання представників усіх рівнів влади полягає у тому, щоб дотримуватись розумного розподілу повноважень та усвідомити, що будь-яка діяльність у регіонах відбивається на соціально-економічній ситуації регіонів і держави. У конкретних територіальних одиницях щільного проживання громадян мають створюватись умови для реалізації гарантованих державою прав і свобод, а також забезпечуватись можливості гідного проживання.

Наявність органів місцевого самоврядування як юридичного інституту без реального здійснення громадянами свого права на участь у ньому може перетворитися на формальний інститут ухвалення управлінських рішень місцевими органами влади.

Проблеми публічної влади у Україні не обмежуються законодавством. Якби країна жила суворо за законами, то проблем було б значно менше. Основні дії скеровувались би на вдосконалення законів, що сприяло б кардинальній зміні ситуації – подальшому розвитку місцевої демократії. У державі виникла суттєва невідповідність між вимогами чинного законодавства і реальною політичною ситуацією [4, с. 995].

Найгострішими проблемами вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування сьогодні залишаються фінансово-економічні. Виконання тих чи інших функцій місцевого самоврядування у більшості регіонів України залежить від державного фінансування [10, с. 124]. Сьогодні скорочуються державні видатки на соціальну сферу, тому незалежний розвиток місцевого самоврядування потребує інших джерел фінансування, тобто за рахунок своїх ресурсів, але таких «власних» надходжень не завжди достатньо.

Таким чином, здійснивши аналіз правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування України, вбачається необхідність запропонувати подальше вдосконалення визначення переліку повноважень представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. По-перше, до повноважень місцевих рад необхідно віднести вирішення всіх справ, що належать до компетенції місцевого самоврядування. По-друге, зменшити перелік виключної компетенції сільських, селищних, міських рад шляхом визначення переліку завдань, які покликані вирішувати місцеве самоврядування. По-третє, надати можливість районним і обласним радам, створювати власні виконавчі органи, які будуть виконувати рішення.

Висновки і пропозиції. Для створення ефективного механізму реалізації органами місцевого самоврядування своїх представницьких функцій у фінансово-економічній сфері необхідно створити дієву систему місцевих фінансів, удосконалити міжбюджетні відносини, вдосконалити податкову базу місцевого самоврядування, розв'язати проблеми у сфері земельних відносин, забезпечити ресурсний розвиток територіальних громад, реформувати житлово-комунальне господарство. Також першочерговим завданням для вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування є ухвалення нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування у Україні», де слід більш чітко регламентувати питання компетенції рад та голів.

Список використаної літератури:

1. Котюк В.О. Загальна теорія держави і права : Навч. посіб. Київ: Атіка, 2005. 685 с.
2. Чернецька О.В. Представницькі органи місцевого самоврядування у системі публічної влади: конституційно-правова природа. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 119–124
3. Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы : Учеб. пособие. Москва: Норма, 2008. 422 с.
4. Шаповал В.Д., Прилипко В.М. Формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. *Форум права*. 2011. № 2. С. 992–999
5. Чернецька О.В. Народний суверенітет та формування представницьких органів місцевого самоврядування: аспекти співвідношення та реалізації. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 101–105
6. Лаврик В.Б. проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 25. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. С. 131–135
7. Чернега Р.Т. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні України: стан та шляхи вдосконалення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – «Конституційне право». Київ, 2007. 18 с.
8. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування у системі публічної влади: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2004. 19 с.
9. Кравченко В.В., Пітчик М.В. Муніципальне право України : навч. посібн. Київ, Атіка. 2010. 304 с.
10. Прієшкіна О.В. Місцеві референдуми – найвища форма безпосереднього волевиявлення громадян: теорія і практика. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 25. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2014. С. 123–130

Мамойлик И. О., Денисова О. С. Правовой статус представительных органов власти в Украине

В статье исследуется правовой статус функционирования представительных органов местного самоуправления в системе публичной власти в Украине. Обосновывается сущность местных советов как представительных органов местного самоуправления в системе публичной власти.

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, представительные органы местного самоуправления, местные советы.

Mamoilyk I., Denisova O. The legal status of representative bodies of the authorities in Ukraine

The article investigates the law status and legal basis of the functioning of local self-authority representative organs within the system of public authority of Ukraine. It also substantiates the essence of local councils as local self-authority representative organs.

Key words: public authority, local self-government, local self-authority representative organs, local councils.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.5(477)

К. І. Кролевецький

адвокат АО «Кролевецький та партнери»,
здобувач
Науково-дослідного інституту
правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України

ДО ПИТАННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ПРАВОВІДНОСИН НА РИНКУ ОПТОВОЇ ТОРГІВЛІ

Статтю присвячено вивченню питань суб'єктного складу господарських правовідносин, зокрема на ринку оптової торгівлі. Автором проаналізовано доктрину господарського та цивільного права, а також акти національного законодавства, зроблено ґрунтовні висновки.

Ключові слова: суб'єкт, господарські правовідносини, відносини на ринку оптової торгівлі.

Постановка проблеми. Розглядаючи структуру певних правовідносин, первинним вважається дослідження суб'єкта як базового елемента правовідносин, без вольової поведінки якого правова норма б не відбулась. Специфіка правовідносин впливає безпосередньо на правове становище суб'єктів – носіїв суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Тому варто зупинитися на аналізі правового становища суб'єктів ринку оптової торгівлі. Актуальність цього питання пояснюється декількома причинами: причетністю до ринку значного кола осіб, інтереси яких збігаються або пересікаються, залежністю цього ринку від якості правового регулювання супутніх послуг, особливістю розвитку інфраструктури.

Аналіз останніх досліджень. Вивченню питань суб'єктного складу господарських правовідносин, зокрема на ринку оптової торгівлі, присвятили свої праці такі вчені, як В. Алмонова, Л. Андрєєва, В. Аполій, О. Зверєва, Б. Пугінський та ін.

Виклад основного матеріалу. До основних ознак суб'єкта оптової торгівлі

К. Кролевецьким було віднесено такі: 1) державну реєстрацію; 2) новачність; 3) ініціативність; 4) дотримання правил здійснення торговельної діяльності щодо споживчих товарів; 5) освоєння (розширення) ринків збуту; 6) удосконалення форм вивчення кон'юнктури ринку та тенденцій його розвитку, системи просування товарів, професійної та систематичної основи діяльності.

Метою статті є спроба визначити сутність правової категорії «суб'єкт оптової торгівлі».

Г. Васильєв розуміє під суб'єктами оптової діяльності осіб, які зареєстровані в установленому порядку, мають права й обов'язки у сфері торговельних правовідносин, беруть участь у товарному обігу на професійній основі для отримання прибутку, несуть майнову відповідальність наявним у них майном [1].

Н. Фролова визначає суб'єктів оптової торгівлі як індивідуальних підприємців і оптові торговельні організації, що здійснюють від власного імені, на професійній (постійній) основі і на свій ризик торгівлю

партіями товарів і для яких цей вид діяльності є основним (домінуючим) із метою задоволення особистих (корпоративних) інтересів через задоволення суспільних потреб [2].

Тобто акцентовано на визначенні видів суб'єктів оптової торгівлі, об'єкті правовідносин та характері господарської діяльності.

Слід наголосити на відмінності понять «суб'єкт оптової торгівлі» та «учасник оптової торгівлі» або оптових правовідносин.

Як правило, розмежування здійснюється залежно від ступеня участі особи у процесі оптової господарської діяльності, суб'єктом визнається саме особа, котра бере безпосередню участь у процесі торгівлі, тобто майново-грошових правовідносинах.

На нашу думку, такі обмеження носять штучний характер, оскільки (як було визначено вище) господарсько-торгівельна діяльність є сукупним поняттям, який уміщує процес руху товару від виробника до роздрібної мережі, а також охоплює надання оптових послуг.

Отже, діяльність усіх учасників правовідносин, які лише сприяють товарообігу у сфері оптової торгівлі, має велике значення для досягнення кінцевого результату, зокрема отримання прибутку та задоволення попиту споживачів.

Таким чином, ураховуючи юридичний зміст торгівлі й здійснені в межах цього дисертаційного дослідження висновки, учасником правовідносин на ринку оптової торгівлі необхідно визначати «суб'єкта оптової господарсько-торгівельної діяльності».

На нашу думку, саме такий правовий термін повністю відображатиме склад учасників досліджуваних правовідносин та функціональне значення.

Отже, суб'єкт оптової господарсько-торгівельної діяльності – це зареєстрований у визначеному законом порядку суб'єкт господарювання, який від свого імені або в інтересах іншої особи систематично, професійно, на постійній основі здійснює господарську діяльність, пов'язану з маркетингом, постачанням, реалізацією, просуванням партій товару виробничого призначення або споживання, надання оптових торговельних послуг із метою

отримання прибутку, задоволення економічних, суспільних, виробничих, матеріально-технічних, споживчих потреб.

Специфіка суб'єктного складу правовідносин, які виникають на ринку оптової торгівлі, залежить не лише від об'єкта цього виду торгівлі чи предмета діяльності учасників, а також від кінцевої мети такої діяльності, системи взаємозв'язків, котрі виникають між учасниками ринку.

Так, оптовий продавець, на відміну від звичайного, вміє підлаштовуватись під вимоги ринку та нові потреби споживачів, максимально пристосовуючись до конкурентного середовища.

У науковій літературі наведено значну кількість класифікацій суб'єктів оптових правовідносин за різними критеріями.

Залежно від ролі у відносинах усі суб'єкти поділяються на постачальників, споживачів, організаторів оптового обороту, посередників [3].

Б. Пугинський зараховує до суб'єктів оптової торгівлі [4] оптові ярмарки, оптові продовольчі ринки, посередницькі організації, дилери, торгові дома, трейдери, дистриб'юторські фірми, брокери, торгові агентства та агенти.

Ю. Юрченко пропонує виділяти такі основні класифікаційні ознаки суб'єктів оптової торгівлі:

- зміну прав власності на товар (організатори оптового товарообороту і самостійні суб'єкти торговельної діяльності);

- функціональну наповненість діяльності – повний і неповний цикл обслуговування (великі оптові торговельні фірми з повним набором функцій, промислові дистриб'ютори, дилери, кінцеві відправники вантажу (з обмеженими посередницькими функціями, який рідко бере на себе функції фізичного володіння товаром);

- залежність (підпорядкованість) стосовно виробника товару (незалежні посередники – оптовики з повним набором торговельно-посередницьких послуг, що здобувають права власності на товар, формально незалежні посередники, що беруть участь у межах договорів (доручення, комісії, консигнації; простого посередництва), у виробничо-збутовому циклі виробників, залежні посередники –

агенти зі збуту, що діють на основі трудових угод);

- призначення (вихідні, торговельні, торговельно-закупівельні, торговельно-постачальницькі, розподільні холодильники, холодокомбінації);

- територіальну ознаку: районні, міжрайонні, міські, федеральні;

- торговельний профіль: вузькоспеціалізовані, спеціалізовані, універсальні, комбіновані, змішані;

- форму власності самого підприємства (приватну, змішану, муніципальну, державну, колективну);

- залежно від тривалості встановлення комерційних зв'язків (постійні і разові постачальники) [5].

Н. Фролова класифікує суб'єктів оптової торгівлі за економічними та правовими критеріями: за організаційним складом, обсягом діяльності, видами послуг, що надаються, предметом товарної спеціалізації, характером виконуваних функцій (залежно від галузевої приналежності) [1].

В. Апопій зазначає, що підприємства оптової торгівлі можна класифікувати за такими ознаками:

- функціональним рівнем (оптові підприємства національного, міжрегіонального (регіонального) і локального значення (масштабу);

- організаційно-правовою формою (акціонерні товариства відкритого і закритого типів, асоціації роздрібних, роздрібних і гуртових, торговельних і виробничих підприємств, структурні підрозділи промислово-торговельних і промислово-торговельно-фінансових концернів, холдингів, товариства з обмеженою та повною відповідальністю, малі і приватні підприємства тощо);

- формою власності і належністю (приватні, колективні, кооперативні, державні і змішані оптові торговельні підприємства);

- місцем у товаропросуванні (вихідні, торговельно-закупівельні і торговельні);

- роллю у товаропросуванні (виробничо-торговельно-сервісні, виробничо-торговельні, постачальницько-збутові, оптово-торговельні, оптово-роздрібні);

- товарною спеціалізацією (універсальні, спеціалізовані і змішані);

- функціональною спеціалізацією (консигнаційні, комісійні, дилерські, дистриб'юторські, агентські, брокерські, маклерські) [3].

І. Шульженко виділяє оптового посередника як самостійного суб'єкта правовідносин на ринку оптової торгівлі та пропонує класифікувати оптових торгових суб'єктів на тих, які за власний рахунок та від свого імені вчиняють угоди з товаром, котрі діють за рахунок «принципала», оскільки вчиняють угоди з придбання та подальшого перепродажу товару як представників, котрі безпосередньо не здійснюють торгових угод, а сприяють просуванню товару [6].

Також розрізняють типових суб'єктів оптової торгівлі (оптові бази, товарні склади, оптові продовольчі ринки, біржа, брокерські фірми, агентські фірми, дистриб'ютори, аукціони, утопісти, фактори, лізингові фірми), за територіальною ознакою (сільські, міські, районні і міжрегіональні ринки), за формою діяльності (прямі чи непрямі), за циклом операцій у сфері оптової торгівлі (повні або часткові), залежно від ролі та місця в системі оптової торгівлі (підприємства, що є самостійними суб'єктами комерційної діяльності, та організатори оптового обороту, що створюють умови для організації закупівельної та реалізаційної діяльності своїх клієнтів), за складом суб'єктів оптового товарообороту (виробники товарів, оптові торгові організації і посередники, споживачі товарів, організатори оптової торгівлі (товарні біржі, оптові ярмарки, виставки-продажі, торги, аукціони)).

За сферою діяльності виділяють також незалежних та залежних оптових посередників, оптові підрозділи виробників, інших суб'єктів внутрішньогосподарських правовідносин, суб'єктів з універсальним асортиментом товарів та вузькоспеціалізованих.

За класифікаційною ознакою прийняття права власності на товар виділяють оптових торговельних посередників, що здобувають право власності на товар, але зберігають марку фірм і здійснюють гарантійне і післягарантійне сервісне обслуговування, оптових посередників, що не здобувають права володіння товаром (комісіоне-

рів, консигнаторів, агентів, брокерів, дистриб'юторів тощо), що одержують комісійні у вигляді відсотка від продажів, організаторів оптового обороту, що сприяють зміні прав власності (ярмарки, біржі).

Найближчою та найбільш актуальною щодо мети дослідження вважаємо функціональну класифікацію суб'єктів оптової торговельної діяльності, яка наводиться залежно від обсягу наданих повноважень стосовно просування та реалізації партій товару.

Так, Ю. Єлагін, Т. Ніколаєва, Н. Ніколаєва виділяють виробників товарів, оптові торгові організації і посередників, споживачів товарів (юридичні особи, роздрібні торговельні організації та індивідуальні підприємці, що купують товари для продажу населенню), організаторів оптової торгівлі (товарні біржі, оптові ярмарки, виставки-продажі, торги, аукціони) [7].

Однак наведена класифікація не може вважатись повною без виділення суб'єктів, які надають оптові торговельні послуги.

Л. Андреева виділяє такі групи учасників оптового обороту, як товаровиробники, торговці (оптові та роздрібні), комерційні посередники, організатори торгівлі, суб'єкти, які надають супутні торгівлі послуги [8].

Уважаємо, що визначений суб'єктний склад учасників оптової торгівлі не відображає усього спектра правовідносин, котрі виникають на ринку оптової торгівлі.

Так, не відокремлюються стадії налагодження ділових зв'язків, безпосередньої поставки товарів.

Під час визначення моменту виникнення оптових торговельних правовідносин на ринку оптової торгівлі нами зазначено, що про таке виникнення слід говорити на етапі встановлення ділових зв'язків між контрагентами.

Отже, варто визначити систему цих зв'язків, що надасть можливість визначити учасників.

Загалом, систему ланцюгів між учасниками оптової торгівлі визначають як зв'язки між виробником – оптовим продавцем, оптовим продавцем – роздрібним продавцем, організаційні зв'язки із суб'єктами оптової інфраструктури (біржі, ярмарки, ринки тощо).

Також слід виділити відносини «виробник – роздрібний продавець» (у разі здійснення виробником повного циклу оптових операцій), а також «виробник – виробник» (у разі постачання виробником товарів виробничого призначення з метою створення кінцевого продукту споживання).

Зважаючи на мету дослідження, виокремлення та класифікація суб'єктів оптової торгівлі має здійснюватися, виходячи з дослідженого поняття правовідносин, які виникають на ринку оптової торгівлі, сфери застосування, характеру та мети.

Отже, визначальними для класифікації суб'єктів ринку оптової торгівлі мають стати юридичні дії суб'єктів господарювання, спрямовані на встановлення ділових зв'язків, забезпечення організації оплатного переходу прав на партії товарів виробничого призначення та споживання, а також надання оптових торговельних послуг.

Тобто сферами, в яких формується суб'єктний склад оптових правовідносин, є:

- установа ділових зв'язків;
- організація продажу партій товару;
- продаж партій товару;
- поставка партій товару;
- придбання партій товару;
- надання оптових торговельних послуг.

Суб'єктів оптової господарсько-торговельної діяльності також можна розподілити за ознакою виконуваних ними функцій, залежно від об'єктів діяльності, обсягу господарських операцій.

Слід зауважити, що Національний стандарт України «Роздрібна та оптова торгівля. ДСТУ 4303:2004», який є актом нормативного регулювання торговельних правовідносин, до суб'єктів господарювання котрих можна зарахувати сфери ринку оптової торговельної діяльності, визначає таких осіб, як реєстровий торговець, оптове торговельне підприємство, постачальник, продавець, комітент, комісіонер, консигнант, консигнатор, посередник у торгівлі, комівояжер, торговельний агент, торговельний представник, дилер, рекламне агентство.

Тобто нормативно закріплено перелік посередників, які здійснюють діяльність, пов'язану з продажем, постачанням, організацією збуту, зберігання, рекламуванням продукції.

Звичайно, цей перелік суб'єктів оптової торговельної діяльності є застарілим та не відповідає сучасним правовим реаліям.

Розвиток господарського права та оптових торговельних правовідносин зумовлює виникнення нових суб'єктів, котрі адаптуються під потреби оптового ринку, договірною врегулювання та займають відокремлені ніші господарської діяльності у цій сфері.

Так, залежно від сфери виникнення та реалізації господарських правовідносин на ринку оптової торгівлі можна визначити суб'єктів, котрі:

- здійснюють господарську діяльність у сфері оптової торгівлі діяльність на етапі встановлення ділових зв'язків (виробники, відокремлені підрозділи виробників, торгові агентства, брокери, комівоєжери, рекламні агентства);

- організовують продаж партій товару (товарні біржі, оптові ярмарки, виставки-продажі, торги, аукціони, торгово-промислові палати, оптові ринки сільськогосподарської продукції, логістичні компанії, дистриб'ютори);

- продають партії товару (виробники, коміснери, консигнатори, агенти, дистриб'ютори, дилери, трейдери, правовласники за договором комерційної концесії (франчайзингу), лізингодавці, оптові торговельні мережі, торгові дома, оптові торгові організації, імпортери (стокісти));

- поставляють партії товару (виробники, дистриб'ютори, постачальники виробничої продукції);

- купують партії товару (дистриб'ютори, дилери, оптові торговельні мережі, роздрібні торговельні мережі, користувачі за договором комерційної концесії (франчайзингу), покупці виробничої продукції, оптові магазини, торгові дома);

- надають оптові торговельні послуги (товарні склади, оптові бази, зберігачі. перевізники, експедитори, пакувальники продукції, розвантажувачі товарів, страхувальники, банківські та фінансові установи, факторингові компанії, правовлас-

ники за договором комерційної концесії (франчайзингу), центри сервісного, гарантійного обслуговування, інформаційно-комерційні телекомунікаційні мережі, центри маркетингових досліджень, кредитно-довідкові фірми, рекламні агентства.

Зарахування окремих суб'єктів оптових правовідносин до кількох груп учасників зумовлено значним обсягом господарських операцій на ринку оптової торгівлі, суб'єкти господарювання намагаються поєднати декілька видів діяльності з метою надання комплексних послуг, забезпечення руху товару від виробника до кінцевого споживача.

Виробник має змогу самостійно організувати весь комплекс заходів, спрямованих на продаж товару, однак на практиці, зважаючи на значну вартість таких операцій, неможливість самостійно охопити всю територію ринку та утримувати роздрібну мережу, відбувається залучення зазначених суб'єктів та формування розгалуженої системи оптових господарсько-торговельних правовідносин.

Зважаючи на визначений перелік суб'єктів оптової господарсько-торговельної діяльності, вважаємо значно звуженою класифікацію торговельних посередників залежно від обсягу наданих повноважень, оскільки за такою класифікаційною ознакою до однієї групи віднесено лише брокера дилера, дистриб'ютора, коміснера (консигнатор), агента (торговий агент або представник, агент-повірений) [9].

Отож, слід розширити суб'єктний склад учасників господарських правовідносин на ринку оптової торгівлі, крім того, під час виокремлення груп суб'єктів оптової господарсько-торговельної діяльності слід урахувувати повний цикл, специфіку та сферу застосування оптових правовідносин, завдання учасника правовідносин, значення його дій для забезпечення руху товару від виробника до покупця, зважаючи на господарську діяльність із надання оптових торговельних послуг.

Крім того, виділяємо суб'єктів, без яких взагалі не можуть існувати оптові правовідносини та господарська діяльність яких створює можливість розвитку оптового ринку та підґрунтя для підприємницької діяльності інших суб'єктів. Господар-

ська діяльність таких осіб носить базовий характер для ринку оптової торгівлі.

Основними суб'єктами цих правовідносин є сторони правочинів, договорів, якими оформлюються господарські операції, юридичні особи, котрі забезпечують поставки та реалізацію значних обсягів продукції. Також до цієї групи нами зараховано дилера, який є кінцевою ланкою торговельного ланцюга «виробник – дистриб'ютор – дилер» до роздрібної торгівлі щодо реалізації окремих груп товарів.

До категорії посередників зараховуємо суб'єктів ринку, які самостійно реалізують партії товарів.

Представниками на ринку оптової торгівлі вважаємо суб'єктів господарювання, котрі самостійно не укладають угод купівлі-продажу, а лише представляють інтереси виробника, постачальника, дистриб'ютора, що здійснюють пошук каналів збуту продукції.

Організаторами ринку слід уважати суб'єктів, котрі створюють та забезпечують функціонування об'єктів укладення оптових торговельних договорів (біржі, аукціони, ярмарки, тощо). Розвиток дистанційної торгівлі та електронної комерції зумовив віднесення до таких суб'єктів програмних комплексів із реалізації державного майна.

Забезпечувальні суб'єкти ринку оптової торгівлі створюють та реалізують засоби, за рахунок яких відбувається функціонування ринку оптової торгівлі в частині проведення розрахунків між контрагентами, надання можливостей придбання певних товарів із відстрочкою платежу, передають право реалізації товару під певним брендом, забезпечуючи його розвиток.

Зазначаємо, що сучасні вимоги ринку, необхідність безперебійного отримання обігових коштів, неможливість або небажання торговельних мереж проводити своєчасні розрахунки за поставлений товар, визначення на безальтернативній основі тривалого терміну відстрочення розрахунків (від 20 до 90 днів) із постачальниками змусили останніх залучати фінансові установи з метою підтримання власної ліквідності та платоспроможності.

Так, за договором факторингу (фінансування під відступлення права грошо-

вої вимоги) одна сторона (фактор) передає або зобов'язується передати грошові кошти в розпорядження другої сторони (клієнта) за плату (у будь-який передбачений договором спосіб), а клієнт відступає або зобов'язується відступити фактору своє право грошової вимоги до третьої особи (боржника).

Предметом договору факторингу може бути право грошової вимоги, строк платежу за якою настав (наявна вимога), а також право вимоги, яке виникне в майбутньому (майбутня вимога).

Фактором може бути банк або інша фінансова установа, яка має право здійснювати факторингові операції (ст. ст. 1077–1079 ЦК України).

Так, постачальники оптової продукції користуються можливістю відступити право вимоги до набувача товару з метою отримання своєчасного розрахунку за поставлений товар.

Ця практика збільшує вартість поставленого товару, оскільки фінансові послуги надаються за відповідну плату.

Водночас відступлення права вимоги дисциплінує фінансову дисципліну оптових/роздрібних реалізаторів продукції, оскільки невиконані вимоги банківських установ можуть позначитись на кредитній історії останніх.

Природа факторингу, який надає можливість значно прискорити надходження грошових коштів, стимулює розвиток ринку оптової, збільшує кількість оптових поставок партій товару, що і зумовлює віднесення суб'єктів цих правовідносин до категорії тих, що забезпечують здійснення оптової господарсько-торгівельної діяльності.

Суб'єктів господарювання, які надають оптові торговельні послуги, відносимо до допоміжних суб'єктів ринку оптової торгівлі.

Висновки і пропозиції. Таким чином, вважаємо за необхідне класифікувати суб'єктів ринку оптової торгівлі на такі групи:

- базові (виробники, дистриб'ютори),
- основні (оптові торговельні мережі, торгові дома, оптові торгові організації, оптові магазини, імпортери (стокісти), оптові покупці та продавці, лізингодавці

та лізингоодержувачі, постачальники та покупці виробничої продукції, роздрібні торговельні мережі),

- посередники (комісіонер, консигнант, комівояжер, трейдер),

- представники (відокремлені підрозділи виробників, агенти, брокери),

- організатори (товарні біржі, оптові ярмарки, виставки-продажі, торги, аукціони, торгово-промислові палати, оптові ринки сільськогосподарської продукції, логістичні компанії, інтернет-магазини, програмні комплекси з реалізації майнових активів (CETAM, Prozorro)),

- забезпечувальні (банківські та фінансові установи, правовласник та користувач за договором комерційної концесії (франчайзингу), факторингові компанії).

- допоміжні (товарні склади, оптові бази, зберігачі, перевізники, експедитори, пакувальники продукції, розвантажувачі товарів, страхувальники, центри сервісного, гарантійного обслуговування, інформаційно-комерційні телекомунікаційні мережі, центри маркетингових досліджень, кредитно-довідкові фірми, рекламні агентства).

Наведений поділ уміщує також правовий статус учасників ринку, оскільки базові суб'єкти володіють усім комплексом правових можливостей щодо формування цінової політики, встановлення здійснення господарської діяльності всіма іншими суб'єктами щодо визначення правил постачання, зберігання, презентації, продажу партій товарів.

Здійснення продажу, придбання, поставки партій товарів, як правило, є єдиним циклом господарських операцій, однак одночасне здійснення притаманне лише найбільш стійким компаніям, які мають достатній обсяг матеріальних ресурсів, транспортних засобів, об'єктів інфраструктури, високий рівень ділової репутації.

Цими вимогами та можливістю універсалізації господарської діяльності наділено дистриб'юторів, які є основним ланцюгом у товарообігу, що надає можливість поєднати інтереси виробника продукції та запити кінцевих споживачів.

Конкуренцію дистриб'юторам могли б скласти оптові торговельні мережі, які

становлять сукупність торговельних підприємств і складських приміщень [10].

Однак сутність торговельної мережі зводиться до певних нерухомих об'єктів, на які здійснюється постачання оптових партій товарів із метою реалізації продукції як оптовими, дрібнооптовими партіями товарів, так і у роздріб. При цьому здійснюється поставка та продаж широкого асортименту продукції.

Отож, дистриб'юторська діяльність, котра вміщує маркетинг, логістику, постачання, визначену територію діяльності (а не конкретне місце продажу), реалізацію групи таких товарів, спеціалізацію діяльності, тісні взаємовідносини з виробниками товару, охоплює більш широке коло господарських правовідносин, тому вимагає детального дослідження у наступних розділах наукової роботи.

Список використаної літератури:

1. Алмосова В. Основні тенденції та перспективи розвитку оптової торгівлі в Україні. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=75089>.
2. Фролова Н.К. Правовое регулирование оптовой торговли: автореф. дисс. канд. юрид. наук. Москва. 2011.
3. Апопій В.В. Цивільно-правові аспекти договорів купівлі-продажу в оптовій торгівлі: автореф. дисер. канд. юрид. наук. Київ, 2004. с. 216
4. Пугинский Б.И. Договор оптовой купли-продажи. Хозяйство и право. 1999. №6. С. 15–19
5. Юрченко Ю.Ю. Трансформація інституту оптової торгівлі в Україні: дисер... докт. економ. наук. Донецьк, 2013. 397 с.
6. Шульженко І.С. Правове регулювання оптової торгівлі в законодавстві Росії: автореф. дисер. канд. юрид. наук. 2006. 22 с.
7. Слагин Ю.А, Николаева Т.И.. Николаева Н.А. Организация коммерческой деятельности в торговле учеб. пособие Екатеринбург, 2002. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/pravovoy-status-subektov-torgovoy-deyatelnosti>
8. Андреева Л.В. Коммерческое (торговое) право 6 учебник / 3-е изд. допол. перер. Москва: КНОРУС, 2012. 328 с. URL: <http://be5.biz/pravo/k026/3.html>
9. Горбонос Є.С., Розумей С.Б. Процес вибору стратегій управління взаємовідносинами з клієнтами. *Науковий вісник*

Міжнародного Гуманітарного Університету. Серія: Економіка і менеджмент. Одеса: Міжн. Гуманітарний Ун-т, 2015. № 12. С. 119–123

10.Зверева О.В. Правова регламентація торговельної діяльності: навчальний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 144 с.

Кролевецкий К. И. К вопросу субъектного состава правоотношений на рынке оптовой торговли

Статья посвящена изучению вопросов субъектного состава хозяйственных правоотношений, в частности на рынке оптовой торговли. Автором проанализирована доктрина хозяйственного и гражданского права, а также акты национального законодательства, сделано основательные выводы.

Ключевые слова: субъект, хозяйственные правоотношения, отношения на рынке оптовой торговли.

Krolevetskyi K. To the questionnaire of the subjective composition of rules on the market of wholesale trade

The article is devoted to the study of the subjects of the subjective composition of economic legal relations in general and in the wholesale trade market in particular. The author analyzes the doctrine of economic and civil law, as well as acts of national legislation and makes solid conclusions.

Key words: subject, economic relations, relations in the wholesale trade market.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

УДК 347.43

В. В. Бонтлаб

кандидат юридичних наук,
здобувач Навчально-наукового інституту права
імені Іоаннікія Малиновського
Національного університету «Острозька академія»

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИРІШЕННЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ (КОНФЛІКТІВ)

У науковій статті досліджуються найбільш сутнісні аспекти нормативно-правового забезпечення вирішення трудових спорів (конфліктів). Акцентовано увагу на важливості здійснення реформи ринку праці, у тому числі вирішення трудових спорів (конфліктів). Наголошено на ключових проблемах теперішньої системи нормативно-правового забезпечення вирішення трудових спорів (конфліктів), особливо, в умовах їх зростання. Відзначено науково-теоретичні підходи до розуміння категорій «захист трудового права», «трудова спір (конфлікт)», «нормативно-правове забезпечення вирішення трудових спорів (конфліктів)». Системно та комплексно осмислено сутність, ознаки трудового спору (конфлікту). Зроблено висновки.

Ключові слова: спір, конфлікт, захист трудового права, трудовий спір, трудове законодавство, нормативно-правове забезпечення вирішення трудових спорів (конфліктів), трудовий кодекс, трудовий процесуальний кодекс.

Постановка проблеми. У системі пріоритетів організації та проведення реформи ринку праці, ключове місце належить питанням щодо правової охорони та захисту права на працю та інших тісно пов'язаних із ним трудових прав [1; 2]. Як показує міжнародний та національний досвід, в умовах нестійкого розвитку суспільства та держави, відсутності якісного ринку праці, загострюються проблеми пов'язані із численними порушеннями трудових прав, розвитком зовнішньої трудової міграції. Крім того, в Україні ще з початку 90-років минулого сторіччя триває процес переходу від радянської до ринкової моделі розвитку, який супроводжується соціально-економічними кризами, ускладнює можливість формування належної моделі ринку праці, дотримання

трудових прав [3, с. 68]. Дослідники наголошують на таких основних причинах виникнення трудових спорів як: причини, викликані самим трудовим процесом; причини, породжені психологічними особливостями людських взаємовідносин; причини, що коріняться в особистому образі членів колективу [4, с. 22]. При цьому, Л.В. Беззубко, характеризуючи передумови трудових конфліктів, вказує на конфлікти, в основі яких лежить одна причина, конфлікти, в основі яких є дві причини та кумулятивні конфлікти – декілька причин накладається одна на іншу, що призводить до різкого збільшення інтенсивності конфлікту [5, с. 8]. У цьому плані, окреме місце варто відвести правовим причинам, які пов'язані, насамперед, із недотриманням трудового законодавства, трудових прав, соціально-трудова

гарантій тощо. Так, за даними Національної служби посередництва та примирення (далі – НСПП) упродовж січня-червня 2018 року в результаті заходів, здійснених у ході сприяння вирішенню колективних трудових спорів (конфліктів) та запобігання їх виникненню, погашено заборгованість із виплати заробітної плати в сумі 502 млн 657,2 тис. грн або 57,6% від загальної суми боргу (873 млн 144,2 тис. грн.), що стала основною причиною виникнення спорів та конфліктних ситуацій. При цьому, всього у 211 спорах, що перебували на обліку НСПП, найманими працівниками було висунуто 423 вимоги, з яких 29% стосувались погашення заборгованості із заробітної плати та своєчасності її виплати [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто підкреслити, що перед нашою державою не лише стоїть проблема проведення системних соціально-економічних реформ, а також вироблення дієвої моделі захисту трудових прав та якісних механізмів вирішення трудових спорів (конфліктів) на її основі [7, с. 486–487]. Разом із тим, законодавчим базисом врегулювання зазначених питань виступають норми Кодексу законів про працю Української РСР (далі – КЗпП) [8], які залишаються один із деструктивних елементів у цьому складному процесі. Закономірно, що ухвалений ще 10 грудня 1971 року, КЗпП не містив концептуальних аспектів покликаних забезпечувати вирішення трудових спорів (конфліктів), що було, переважно, викликано тим, що у радянській державі вони мали виключний характер. До того ж виключно держава у радянський період уособлювала у собі роботодавчі повноваження через відповідні державні підприємства, установи, організації. При цьому, подальший процес удосконалення норм КЗпП не призвів до якісних змін. Запропоновані зміни та удосконалення його редакції не дозволили сформувати якісне нормативно-правове забезпечення вирішення трудових спорів (конфліктів). У цьому контексті до ключових проблем нормативно-правового забезпечення вирішення трудових спорів (конфліктів) варто віднести наступні: 1) відсутність системної стратегії щодо реформування трудових відносин, яка б передбачала не лише меха-

нізми запобігання, а також вирішення спорів (конфліктів) у сфері праці; 2) наявність застарілого, архаїчного та суперечливого трудового законодавства, яке унеможливає активні реформаторські кроки; 3) відсутність якісних законодавчих механізмів вирішення правових спорів у сфері праці; 4) відсутність якісних та чітких механізмів гармонізації трудового та процесуального законодавства; 5) наявність складних, суперечливих нормативно-правових механізмів реалізації, правової охорони та захисту права на працю та інших трудових прав; 6) неефективність трудо-правового статусу юрисдикційних органів у сфері праці; 7) відсутність належних механізмів профспілкового впливу на стан дотримання трудових прав; 8) відсутність ефективного нагляду та контролю у сфері праці.

В умовах сьогодення формування дієвої моделі нормативно-правового забезпечення вирішення трудових спорів (конфліктів) варто провадити через призму вироблення оптимальних засад захисту трудових прав, новітньої кодифікації трудового законодавства. Це, головним чином, пов'язано із тим, що одним з основних його завдань є запобігання виникненню трудових спорів (конфліктів) та їх належне врегулювання, у разі коли відповідні розбіжності не вдалося уникнути.

У юридичній літературі зазначена проблематика частково розглядалася у працях таких вчених-юристів як В.М. Андріїв, В.С. Венедіктов, С.В. Венедіктов, С.Я. Вавженчук, С.В. Вишновецька, І.В. Дашутін, І.В. Зуб, В.І. Журавель, М.І. Іншин, В.Л. Костюк, І.В. Лагутіна, В.В. Лазор, С.С. Лукаш, А.Р. Мацюк, С.М. Синчук, М.П. Стадник, О. В. Тищенко, Н.М. Хуторян, П.Д. Пилипенко, С.В. Попов, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.О. Процевський, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та інші. Науково-теоретичне, доктринальне дослідження наукових праць цих та інших вчених вказує на їх актуальність, інноваційність та важливість, з позицій формування новітньої концепції запобігання та вирішення трудових спорів (конфліктів). Разом із тим, ураховуючи стан та динаміку соціально-трудова перетворень, виклики міжна-

родного, національних ринків праці, об'єктивну необхідність посилення механізмів захисту трудових прав, реформування трудового законодавства, посилення його гнучкості, дієвості та доступності, на особливу увагу заслуговують проблеми щодо розуміння нормативно-правового забезпечення вирішення трудових спорів (конфліктів) як чинника розвитку доктрини трудового права.

Мета статті є науково-теоретичне дослідження поняття та ознак нормативно-правового забезпечення вирішення трудових спорів (конфліктів).

Виклад основного матеріалу.

Насамперед, варто відзначити, що нормативно-правове забезпечення вирішення трудових спорів (конфліктів) спрямоване на: 1) вироблення дієвих форм захисту трудових прав; 2) запобігання виникнення трудових спорів (конфліктів) шляхом вироблення ефективних процедур; 3) належне, якісне та справедливе вирішення трудових спорів (конфліктів) у порядку передбаченому законом.

Досліджуючи сутність нормативно-правового забезпечення вирішення трудових спорів (конфліктів), варто звернути увагу на загальнотеоретичні розуміння категорій «захист трудових прав», «трудоий спір», «вирішення трудового спору (конфлікту)».

Варто підкреслити, що у юридичній літературі досить суттєва увага приділяється формам захисту трудових прав. І.В. Лагутіна наголошує на тому, що форма захисту трудових прав являє собою діяльність уповноважених органів, працівника або його представника (професійної спілки) із захисту трудових прав та законних інтересів, які виявляються у застосуванні передбачених законодавством способів і заходів, які спрямовані на припинення і запобігання порушенням трудового законодавства, поновлення порушених прав і відшкодування заподіяної шкоди [9, с. 7]. Дещо інше розуміння категорії «форма захисту трудових прав» надає Р.С. Харчук. На думку вченої «форма захисту трудових прав працівників» являє собою комплекс чітко встановлених у законодавстві правових процедур, спрямованих на скасування обмежень реалізації певних

трудових прав і/або поновлення порушених з метою їх подальшого належного застосування у сфері праці, що здійснюються компетентними правозастосовними органами та самою уповноваженою особою в рамках правозахисного процесу [10, с. 3]. Більш докладно питання захисту трудових прав розглядає С.Я. Вавженчук, який акцентує увагу на співвідношенні захисту з охороною трудових прав. Зокрема, вчений підкреслює, що охорону трудових прав у широкому значенні можна зрозуміти як систему явищ та процесів (правових, економічних, технічних, організаційних, політичних, соціальних), які спрямовані на запобігання, профілактику або припинення правопорушень, а також як створення умов для ефективної реалізації трудових прав і свобод. Водночас у вузькому сенсі охорону трудових прав, дослідник трактує «як сукупність правових явищ і процесів, спрямованих на недопущення порушення трудових прав працівників, створення необхідних умов для їх безперешкодної ефективної реалізації, а також у разі правопорушення відновлення їх або поновлення правового становища суб'єкта трудового права». Натомість, термін «захист трудових прав» розглядається як «сукупність заходів охоронного характеру, що застосовуються в результаті порушення суб'єктивного трудового права або виникнення явної загрози його порушення з метою відновлення такого права або поновлення правового положення потерпілої особи, усунення перешкод у користуванні трудовим правом та досягається завдяки можливості реалізації арсеналу примусових заходів і засобів, що не порушують норми трудового законодавства та трудового договору» [7, с. 443; 11, с. 160–187].

У контексті дослідження варто відзначити, що захист трудових прав тісно пов'язаний не лише із фіксацією факту вчинення трудового правопорушення, а також із виникненням трудового спору (конфлікту). Водночас здійснення кроків щодо захисту трудових прав передбачає по суті процедуру визначення суті трудового спору (конфлікту), а також реальних кроків, які спрямовані на його належне врегулювання. Тому кінцева мета захисту трудового права

пов'язана із вирішенням трудового спору та задоволенням вимог постраждалої сторони, яка зазнала негативних наслідків від трудового правопорушення.

Таким чином, можна констатувати, що захист трудового права передбачає встановлення факту порушення трудового права, наявності ризиків порушень трудових прав, встановлення факту вчинення трудового правопорушення, здійснення примирних процедур постраждалої сторони та сторони правопорушника, фіксацію виникнення трудового спору (конфлікту), врегулювання трудового спору (конфлікту).

Науково-теоретичне розуміння поняття «трудоий спір» не має однакових підходів. По-перше, у Юридичній енциклопедії трудові спори трактуються як «неврегульовані розбіжності, які виникають між працівником і роботодавцем або між працівниками та роботодавцями з питань застосування законодавства та інших нормативно-правових актів про працю та умов трудового договору чи встановлення або зміни умов праці, укладення, зміни та виконання колективного договору, угоди» [12, с. 150]. Таким чином, трудовий спір зводиться до окремих юридично-значимих розбіжностей у сфері праці. По-друге, В.В. Лазор акцентує увагу на розмежуванні категорій «трудоий спір» та «трудоий конфлікт». Зокрема, предметом трудового спору є поновлення порушеного права. У силу цього трудові спори мають позовний характер та їх вирішення повинно здійснюватися переважно у судовому порядку шляхом позовного провадження. Ознаки трудового спору: а) однією з його сторін завжди є конкретний роботодавець, іншою – працівник або трудовий колектив підприємства; б) підставою виникнення спору є трудове правопорушення (дійсний або уявний); в) предмет розбіжностей – невиконання, порушення або неправильне застосування, на думку однієї зі сторін трудового правовідношення, норм чинного законодавства, інших нормативних актів про працю, положень колективних договорів, угод, встановлених умов праці; г) розбіжності, що виникли між сторонами, не врегулю-

вані шляхом безпосередніх переговорів і передані на розгляд юрисдикційного органу. У свою чергу, предметом трудового конфлікту є встановлення або визнання нового права, характер трудових конфліктів – непозовний. Вирішення трудових конфліктів повинне здійснюватися початково за допомогою примирливо-третейських процедур [13, с. 10]. На наш погляд, дискусійним видається провадити відмежування «трудоий спір» та «трудоий конфлікт», особливо враховуючи те, що вони пов'язані із наявністю між сторонами правовідносин у сфері праці неврегульованих розбіжностей. Саме встановлені та зафіксовані правові розбіжності у сфері праці є умовою виникнення трудового спору (конфлікту). По-третє, на думку професора В.І. Прокопенка трудові спори – це не просто розбіжності між сторонами, а лише ті з них, що передані на розгляд юрисдикційного органу, який уповноважений державою приймати обов'язкові для сторін рішення [14, с. 448]. Ми згодні з такою позицією вченого та вважаємо за доцільне зауважити, що варто було б більше уваги приділити уточненню суб'єктивного складу (сторін) трудового спору, а також перетворенню розбіжностей у трудовий спір. По-четверте, професор П.Д. Пилипенко та інші вчені зазначають, що трудовий спір, за своєю суттю, це одна із форм існування розбіжностей між суб'єктами трудових правовідносин. При цьому, вони доречно зазначають, що законодавство забезпечує вирішення самого трудового спору, який виник після того, як розбіжності між сторонами не вдалося владнати шляхом переговорів. Тому вчені трактують трудові спори як «неврегульовані при взаємних переговорах розбіжності між суб'єктами трудових правовідносин, які виникають з приводу застосування трудового законодавства або встановлення чи зміни умов праці» [15, с. 437–438]. Підхід видається таким, що вартий уваги та доречно акцентує увагу на тому, що трудовий спір виникає на етапі невирішеності відповідних розбіжностей між сторонами трудових правовідносин. Адже, цілком справедливо, що включати механізми захисту поруше-

них трудових прав варто тоді, коли будь-яка зі сторін розбіжностей не бажає їх вирішити.

По-четверте, професори М.І. Іншин, Я.І. Безугла, С.Я. Вавженчук, С.В. Вишневецька, Н.О. Мельничук, В.І. Щербина та інші дослідники зазначають, що трудовий спір – це належним чином вмотивований (оформлений) трудовий конфлікт однієї сторони правовідносин у сфері праці до іншої з приводу захисту порушеного трудового права, який передано на розгляд уповноваженого юрисдикційного органу у порядку, який передбачений законом [7, с. 487]. З такою позицією загалом можна погодитися, оскільки наявність трудового конфлікту, тобто невирішених правових розбіжностей у сфері праці є необхідною та ключовою умовою виникнення трудового спору. Проте, самі розбіжності не можуть трансформуватись у трудовий спір, а лише ті, які публічно проголошені та доведені до відома іншої сторони правовідносин у сфері праці. При цьому, не має значення від якої сторони трудового правовідношення виходить ініціатива щодо формування розбіжностей у сфері праці. Більш логічним було б розглядати науково-теоретичне розуміння категорії «трудова спір» через призму акцентування уваги на суб'єктному складі, що дозволить більш повно означити характер такого спору, вказівки на неврегульовані розбіжності між сторонами правовідносин у сфері праці, відсутності можливості врегулювати розбіжності безпосередньо між суб'єктами правовідносин у сфері праці, що вказує на неприйнятність вимог однієї сторони таких правовідносин до іншої, вказівки на те, що розбіжності невирішені у процесі висунення та розгляду вимоги про припинення порушення трудового права, його відновлення.

Науково-теоретичне дослідження цих та інших підходів щодо розуміння категорії «трудова спір» дозволяє констатувати наступне: а) трудовий спір виникає як результат неврегульованих розбіжностей між сторонами правовідносин у сфері праці; б) ініціатива щодо виникнення трудового спору може виходити від будь-якої сторони правовідносин у сфері праці;

в) трудовий спір спрямований на захист трудових прав; г) вимога щодо врегулювання розбіжностей має мати вмотивований характер; г) трудовий спір має бути належним чином оформлений; д) трудовий спір має бути належним чином передано на розгляд відповідного юрисдикційного органу.

Висновки та пропозиції. Отже, трудовий спір (конфлікт) – це неврегульовані у процесі застосування попередніх примирних процедур, належним чином оформлені розбіжності між суб'єктами правовідносин з питань праці, які виникають з приводу застосування нормативно-правових актів, а також правочинів у цій сфері, встановлення, зміни умов праці. Основними ознаками трудового спору (конфлікту) є наступні: наявність порушеного трудового права; наявність неврегульованих розбіжностей з питань праці (застосування нормативно-правових актів з питань праці, виконання правочинів з питань праці, встановлення та/або зміна умов праці); підлягає фіксуванню та належному оформленню; передбачає процедуру захисту порушеного трудового права; підлягає нормативно-правовій регламентації через нормативно-правові акти, у тому числі нормативні договори, локальні нормативні акти; підлягає вирішенню відповідно до встановлених процедур; крайнім способом вирішення трудового спору (конфлікту) є страйк.

У контексті досліджуваної проблематики варто наголосити, що засади нормативно-правового забезпечення вирішення трудового спору (конфлікту) провадяться на основі положень Конституції, міжнародних договорів України, КЗпП України, інших нормативно-правових актів. При цьому, важлива роль належить нормам Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України [16; 17]. КЗпП України (ст.ст. 221–241-1), по суті окреслює лише загальні приписи щодо розгляду трудових спорів комісіями по трудових спорах та судами. Основними засадами (принципами) процесуального судочинства є верховенство права, повага до честі та гідності, рівність усіх

учасників судового процесу перед законом та судом, гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, змагальність сторін, диспозитивність, пропорційність, обов'язковість судового рішення, забезпечення права на апеляційний перегляд справи, забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, встановлених законом, розумність строків розгляду справи судом, неприпустимість зловживання процесуальними правами, відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення.

Приписи проекту Трудового кодексу (далі – ТК) не вносять принципових, суттєвих змін та корекцій щодо вирішення трудових спорів (конфліктів) [18]. Проект ТК (ст. 2), визначаючи принципи правового регулювання трудових відносин, не вказує на принципи правової охорони та захисту трудових прав. Проект ТК визначає лише особливості розгляду індивідуальних трудових спорів (ст.ст.367–385). При цьому, автори проекту ТК (ст. 337) зазначають, що колективний трудовий спір вирішується відповідно до закону.

Нормативно-правове забезпечення вирішення трудового спору (конфлікту) – це складна процедура нормативно-правового регулювання вирішення трудового спору (конфлікту) з метою забезпечення неухильного дотримання трудових прав. Основними ознаками нормативно-правового забезпечення вирішення трудового спору (конфлікту) є наступні ознаки: 1) спрямовується на дієвість, ефективність та доступність вирішення трудового спору (конфлікту); 2) сприяє сталості, стабільності права на працю та інших трудових прав; 3) передбачає формування ефективних процедур захисту трудового права; 4) ґрунтується на принципі верховенства права; 5) передбачає верховенство засад та норм Конституції України; 6) ґрунтується на домінуванні законодавчого регулювання відповідних питань; 7) домінування юрисдикційних форм та механізмів вирішення трудового спору (конфлікту); 8) сприяння примирно-юрисдикційних процедур вирішення трудового спору (конфлікту).

Тенденціями удосконалення нормативно-правового забезпечення вирішення трудового спору (конфлікту) є наступні: а) формування концепції вирішення трудових спорів (конфліктів); б) здійснення сучасної кодифікації трудового законодавства; в) здійснення сучасної кодифікації трудового процесуального законодавства; г) розробка та ухвалення сучасного Трудового та Трудового процесуального кодексів України.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Костюк В.Л. Конституційне право на працю у новітніх умовах сьогодення : науково-правовий аспект. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2014. № 2(10). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14kvlnpa.pdf>.
3. Краснов Є.В. Роль суду в механізмі забезпечення та захисту трудових прав. *Право і суспільство*. 2014. № 4. С. 68–71.
4. Кричевський Р.Л. Если вы руководитель. Москва : Дело, 1993. 242 с.
5. Беззубко Л.В., Лобас В. М. Соціально-трудові конфлікти в Донецькій області : монографія. Донецьк : ДонНУ, 2003. 219 с.
6. Прогноз НСПП розвитку соціально-трудових відносин, виникнення колективних трудових спорів (конфліктів) у другому півріччі 2018 року. URL: <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/virobnicha-politika-ta-kolektivno-dogovirne-regulyuvannya/14393-prognoz-natsionalnoji-sluzhbi-poserednitstva-i-primirennya-rozvitku-sotsialno-trudovikh-vidnosin-viniknennya-kolektivnikh-trudovikh-sporiv-konfliktiv-u-drugomu-pivrichchi-2018-roku>.
7. Трудове право України: підручник/за заг. ред. М.І. Іншина, В.Л. Костюка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 600 с.
8. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 року № 322-VII (у редакції від 01 січня 2019 р.). *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50. Ст. 375.
9. Лагутіна І.В. Форми захисту трудових прав працівників : Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2007. 20 с.

10. Харчук Р.С. Розвиток форм захисту трудових прав працівників за умов формування ринкових відносин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Львів, 2011. 21 с.
11. Вавженчук С.Я. Система захисту і охорони конституційних трудових прав працівників : монографія. Харків : Диса плюс, 2013. 510 с.
12. Юридична енциклопедія в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр.енцикл.», 1998. Т. 6. Т-Я. 2004. 768 с.
13. Лазор В.В. Проблеми правового регулювання трудових спорів і конфліктів за умов формування ринкових відносин в Україні : Автореф. дис... д-ра юрид. Наук : 12.00.05. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. 40 с.
14. Прокопенко В.І. Трудове право України : Підручник. Видання друге, стереотипне. Харків : Консум, 2000. 480 с.
15. Трудове право України : Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, З.Я. Козак та ін.; За ред. П.Д. Пилипенка. Київ : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2004. 536 с.
16. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–42. Ст. 492.
17. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446.
18. Трудовий кодекс : законопроект у ред. від 24 липня 2017р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

Бонтлаб В. В. Понятие и признаки нормативно-правового обеспечения решения трудовых споров (конфликтов)

В научной статье исследуются наиболее существенные аспекты нормативно-правового обеспечения решения трудовых споров (конфликтов). Акцентируется внимание на важности осуществления реформы рынка труда, в том числе решения трудовых споров (конфликтов). Отмечено ключевые проблемы существующей системы нормативно-правового обеспечения решения трудовых споров (конфликтов), особенно, в условиях их роста. Отмечено научно-теоретические подходы к пониманию категорий «защита трудового права», «трудовой спор (конфликт)», «нормативно-правовое обеспечение решения трудовых споров (конфликтов)». Системно и комплексно осмысленно сущность, признаки трудового спора (конфликта). Сделаны выводы.

Ключевые слова: спор, конфликт, защиту трудового права, трудовой спор, трудовое законодательство, нормативно-правовое обеспечение решения трудовых споров (конфликтов), трудовой кодекс, трудовой процессуальный кодекс.

Bontlab V. Concepts and features of normative and legal support for solving labor disputes (conflicts)

The article deals with the most essential aspects of the normative and legal support for solving labor disputes (conflicts). The emphasis is placed on the importance of reforming the labor market, including the resolution of labor disputes (conflicts). The key issues of the existing system of normative-legal support for solving labor disputes (conflicts), especially in the conditions of their growth, are emphasized. The scientific-theoretical approaches to the understanding of the categories «protection of labor law», «labor dispute (conflict)», «normative and legal support for the resolution of labor disputes (conflicts)» were noted. System and comprehensively comprehended the essence, signs of a labor dispute (conflict). Conclusions are made.

Key words: dispute, conflict, labor law protection, labor dispute, labor law, legal and regulatory framework for resolving labor disputes (conflicts), labor code, Labor Procedural Code.

УДК 349.3

А. В. Бурка

аспірант

Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України**СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ
ВНАСЛІДОК НЕЩАСНОГО ВИПАДКУ НА ВИРОБНИЦТВІ
ЧИ ПРОФЕСІЙНОГО ЗАХВОРЮВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ:
НІМЕЧЧИНІ, АВСТРІЇ, ШВЕЙЦАРІЇ**

У статті досліджено особливості соціального забезпечення осіб, які постраждали внаслідок нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання у Німеччині, Австрії, Швейцарії. У статті визначено спільні та відмінні риси між законодавством України та країн, що досліджуються. Автором статті зроблені пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства у сфері соціального забезпечення осіб, які постраждали внаслідок нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання.

Ключові слова: соціальне забезпечення, нещасний випадок на виробництві, професійне захворювання, страхові виплати, реабілітація.

Постановка проблеми. За даними Міжнародної організації праці (далі – МОП) щодня люди помирають в результаті нещасних випадків на виробництві чи професійних захворювань – понад 2,78 мільйона смертей в рік. Окрім цього, щороку фіксується біля 374 мільйони виробничих травм і захворювань, що не тягнуть смертельних наслідків, але більшість з яких призводять до тривалої непрацездатності [1].

Протягом останніх років в Україні ведеться посилена робота, яка спрямована на вдосконалення соціального захисту працюючого населення. У зв'язку з цим існує необхідність здійснити порівняльно-правовий аналіз систем соціального забезпечення осіб, які постраждали внаслідок нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання у країнах Європейського Союзу (далі – ЄС), що необхідне для виявлення переваг та недоліків вітчизняної системи соціального забезпечення, розроблення пропозиції щодо її удосконалення.

Метою статті є дослідження видів соціального забезпечення осіб, які постраждали внаслідок нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання в Німеччині, Австрії та Швейцарії.

Виклад основного матеріалу. Страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань є основою системи соціального страхування у Федеративній Республіці Німеччини. Основним нормативно-правовим актом, що регулює питання соціального забезпечення осіб, які постраждали внаслідок нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання є Соціальний кодекс (Sozialgesetzbuch) (далі – СК), а саме книга сьома, глава 3 «Страхові виплати після настання страхового випадку» та книга дев'ята «Реабілітація осіб з інвалідністю» [2].

Потерпілим особам надається медична допомога. Відповідно до статті 27 СК страхові виплати покривають такі види лікування: перша медична допомога, медичне лікування, стоматологічне лікування, встановлення протезів, постачання ліків, домашнє годування, лікування в лікарнях та реабілітаційних закладах, послуги з медичної реабілітації [3].

Окрім медичного лікування застраховані особи мають право на отримання домашнього догляду, що здійснюється уповноваженими медичними сестрами, отримання послуг з професійного навчання, підготовки, перепідготовки, послуги, що спрямовані на соціальну адаптацію потерпілого (придбання необхідних технічних засобів,

технічне обслуговування та обладнання житлових приміщень, пристосування їх до потреб осіб з інвалідністю, навчання потерпілого самостійному життю, участі у культурному та громадському житті) [4].

При виборі слушної роботи, перепідготовці враховується придатність, схильність, попередня зайнятість потерпілого працівника та тенденції розвитку ринку праці. У разі необхідності уточнюються професійні здібності або проводиться тестування працівника [5].

Протягом усього періоду, коли потерпілий не може працювати, він отримує допомогу у зв'язку із нещасним випадком. Розмір допомоги становить вісімдесят відсотків від його загальної заробітної плати, яку потерпілий працівник отримував до втрати працездатності. Допомога виплачується протягом сімдесяти восьми тижнів.

Якщо працездатність застрахованої особи зменшується щонайменш на двадцять відсотків внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання і триває понад двадцять шість тижнів після нещасного випадку, то потерпілий працівник має право на пенсію. Розмір пенсії залежить від рівня втрати працездатності та заробітку за попередні дванадцять календарних місяців. Максимальний розмір пенсії дорівнює дві треті від доходу працівника.

У випадку смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання право на отримання пенсії у зв'язку із втратою годувальника мають особи, що перебували на його утриманні та досягли сорока семи років, або не можуть працювати, або виховують дитину, яка має право на пенсію внаслідок набуття статусу сироти. Розмір щорічної пенсії становить сорок відсотків від річного доходу померлого.

Якщо особа, яка має право на пенсію, молодша сорока семи років і не виховує дітей, то вона отримує пенсію у зв'язку із втратою годувальника лише протягом двох років. Річний розмір пенсії у цьому випадку становить тридцять відсотків від річного доходу померлого.

Діти померлого/померлої, які не досягли вісімнадцяти років, мають право на пенсію

(так звану пенсію по сирітству) у розмірі двадцяти відсотків (напівсироти), а повні сироти – до тридцяти відсотків річного доходу померлого. Якщо дитина навчається, то пенсія буде виплачуватися до досягнення нею двадцяти семи річного віку [3].

Якщо застрахована особа потребує використання транспортного засобу, виходячи із характеру або тяжкості заподіяної шкоди здоров'ю, то їй надається допомога на автотранспорт, що охоплює послуги з закупівлі автотранспорту, додаткового обладнання автомобіля та отримання прав водія. Детальний порядок надання такої допомоги визначається законом «Порядок надання допомоги на автомобіль для професійної реабілітації» (Verordnung über Kraftfahrzeughilfe zur beruflichen Rehabilitation) від 28 вересня 1987 року.

Кошти, що виділяються на придбання автомобіля, можуть бути спрямовані на транспортне обслуговування застрахованої особи, якщо остання не може керувати автомобілем (і відсутня третя особа) або отримання коштів на транспортне обслуговування є більш економічно доцільним для особи з інвалідністю [6].

Якщо в результаті нещасного випадку чи професійного захворювання потерпіла особа перебуває в безпорадному стані та потребує догляду, допомоги в процесі повсякденного життя, то їй виплачується допомога на догляд. Розмір допомоги встановлюється з урахуванням характеру та рівня тяжкості ушкодження здоров'я, виду необхідної допомоги. Допомога виплачується щомісячно у сумі від трьохсот євро. Сума допомоги підлягає коригуванню в залежності від зміни розміру пенсії [5].

У Республіці Австрія при настанні нещасного випадку на роботі застрахована особа отримує грошові виплати у зв'язку з хворобою. Якщо потерпіла особа перебуває в лікарні або в спеціальній клініці, то вона має право на сімейні кошти (Familiengeld) або на добові (Taggeld), залежно від сімейних обставин. Виплата грошової допомоги по хворобі у випадку непрацездатності починає здійснюватися з двадцять сьомого тижня після нещасного випадку на виробництві.

Потерпіла особа має право на отримання послуг з медичної, професійної та соціальної реабілітації. Заходи з професійної реабілітації включають допомогу у пошуку роботи, подальше навчання, перепідготовку. Під час навчання надається тимчасова допомога (Übergangsgeld).

В Австрії виділяють тимчасову пенсію по інвалідності (так звані страхові виплати по тимчасовій непрацездатності) та постійну. Тимчасова пенсія виплачується, якщо працездатність зменшилася більш ніж на двадцять відсотків і її період виплат становить три місяці. Постійна пенсія отримується, якщо по спливу двох років втрата працездатності зменшилася мінімум на двадцять відсотків, а для учнів та студентів – не менше п'ятдесяти відсотків. Загалом пенсія по інвалідності (Versehrtenrente) призначається лише після закінчення терміну виплати грошової допомоги по хворобі [7].

У випадку повної втрати працездатності, потерпіла особа може отримати пенсію у збільшеному розмірі – дві третини від річного доходу. Якщо ступінь непрацездатності високий (не менше сімдесяти відсотків), то потерпіла особа ще має право на додаткову пенсію у розмірі до двадцяти відсотків від основної пенсії. При втраті працездатності менше ніж на двадцять п'ять відсотків пенсія по інвалідності за бажанням застрахованої особи може бути замінена на одноразовий платіж [8].

Право на отримання пенсії у зв'язку із втратою годувальника мають дружина/чоловік померлого, діти. Це право може зберігатися за чоловіком/дружиною і в тому випадку, якщо шлюб між ними було розірвано, але померлий/ла був зобов'язаний утримувати чоловіка/дружину. Мінімальний розмір пенсії становить двадцять відсотків від доходу померлого, але якщо чоловік/дружина досягнули пенсійного віку або втратили працездатність щонайменше на п'ятдесят відсотків, то розмір пенсії збільшується до сорока відсотків від заробітку померлого. Розмір пенсії для дитини-напівсироти становить двадцять відсотків, а для повної сироти – тридцять відсотків від доходу померлого. Пенсія виплачується до досягнення дітьми вісімнадцяти або двадцяти семи років у випадку їх навчання.

Пенсія також може виплачуватися батькам, бабі/дідові, братам/сестрам померлого, якщо вони перебували на його утриманні. Максимальний розмір пенсії у цьому випадку не може перевищувати двадцяти відсотків від доходу померлого. Окрім пенсії у зв'язку із втратою годувальника, членам сім'ї виплачується допомога на поховання.

У Швейцарській Конфедерації центральним органом, що займається питаннями соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, є Швейцарський фонд страхування від нещасних випадків. У сфері соціального забезпечення можна виділити такі види страхових виплат, як: щоденні виплати, пенсії по інвалідності, одноразова допомога, пенсії у зв'язку із втратою годувальника, медична допомога.

Щоденні виплати здійснюються, якщо потерпілий працівник повністю або частково не може працювати після нещасного випадку або професійного захворювання. Розмір виплат розраховується відповідно до останньої отриманої заробітної плати потерпілої особи та з врахуванням відсотка непрацездатності. У випадку встановлення факту повної непрацездатності розмір допомоги становить вісімдесят відсотків від заробітної плати, при частковій непрацездатності – розмір допомоги пропорційно скорочується. Допомога виплачується щодня, починаючи з третього дня після нещасного випадку чи встановлення факту професійного захворювання і припиняється у випадку відновлення працездатності, призначення пенсії чи смерті застрахованої особи.

Якщо нещасний випадок чи професійне захворювання заподіяли значну фізичну чи психічну шкоду здоров'ю працівника (наприклад, втрата нирки, ноги, загальна сліпота), то йому виплачується одноразова допомога. Розмір допомоги залежить від рівня тяжкості заподіяної шкоди та розраховується як відсоток від максимальної суми щорічної заробітної плати (близько 126 623 євро), але не може перевищувати річний дохід застрахованої особи, який вона отримувала до настання нещасного випадку.

Пенсія по інвалідності призначається, якщо застрахована особа стає осо-

бою з інвалідністю внаслідок нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання та коли відсутнє значне поліпшення стану здоров'я внаслідок проведеного медичного лікування чи заходів з реабілітації. Розмір пенсії залежить від групи інвалідності та розміру заробітної плати працівника. Максимальний розмір пенсії становить вісімдесят відсотків від заробітної плати.

У випадку смерті застрахованої особи, його/її чоловікові/дружині, дітям виплачується пенсія (у зв'язку із втратою годувальника). Якщо подружжя було розлучене, то один із подружжя має право на пенсію, за умови, що той із подружжя, який помер, зобов'язаний був утримувати іншого. Розмір пенсії чоловіку чи дружині становить сорок відсотків від заробітної плати померлого, а у випадку розлучення – двадцять відсотків. Дитині (напівсироті) надається п'ятнадцять відсотків від заробітної плати померлого, сироті – двадцять п'ять відсотків від заробітної плати померлого. Якщо існує декілька осіб, які мають право на пенсію, то максимальний розмір пенсії становить сімдесят відсотків від заробітної плати. В окремих випадках чоловікові/дружині пенсія може бути замінена на одноразову допомогу [9].

Окрім вище зазначених грошових виплат, потерпілі особи також мають право на пільги у натуральній формі, а саме на медичне лікування (амбулаторне лікування, яке надає лікар, стоматолог, мануальний терапевт або інший медичний персонал; медикаментозне лікування та тести, призначені лікарем або стоматологом; харчування та проживання в загальній палаті лікарні; додаткове лікування і санаторно-курортне лікування, призначене лікарем; допоміжне обладнання, таке, як протези або слухові апарати тощо) [10].

Висновки та пропозиції. Проаналізувавши сферу соціального забезпечення осіб, які постраждали внаслідок нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання у Німеччині, Австрії та Швейцарії, ми дійшли до висновку, що види соціального забезпечення у даній сфері фактично не відрізняються, адже

основними різновидами страхових виплат у кожній країні є: виплати (допомоги) на період тимчасової непрацездатності, пенсії по інвалідності, одноразові компенсації при істотному ушкодженні здоров'я, допомоги по догляду, виплати на період професійної реабілітації, дитячі пенсії, пенсії вдові/вдівцю, допомоги на поховання, комплекс медичних послуг. Відмінними ознаками є наступні:

1) основними видами непрацездатності є тимчасова непрацездатність та постійна непрацездатність (постійна часткова та постійна повна), а в українському законодавстві використовуються такі терміни, як «тимчасова» та «стійка» непрацездатність;

2) при визначенні розміру страхових виплат береться до уваги не середньомісячний зарібок особи до настання страхового випадку, а її середній зарібок за рік (до настання страхового випадку);

3) на нормативному рівні чітко встановлено як відсоток втрати працездатності впливає на розмір страхової виплати;

4) при визначенні розміру допомоги по догляду до уваги береться стан здоров'я потерпілого (тяжкість отриманих ушкоджень, можливість самостійно вчиняти ті чи інші дії) та вид послуг чи допомоги, яких він потребує. В Україні при визначенні розміру витрат на догляд враховується лише вид необхідного догляду;

5) у випадку смерті застрахованої особи внаслідок нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання право на одержання страхових виплат переважно мають чоловік/дружина, в тому числі й ті, що проживали з померлою особою у цивільному шлюбі, діти. Такий вид страхових виплат має назву пенсія для вдови/вдівця та пенсія для сиріт (дитяча пенсія). Розмір останньої залежить від того чи дитина має статус напівсироти чи сироти.

6) в Україні застрахована особа має право на одноразову допомогу у випадку встановлення стійкої (постійної) втрати працездатності, незалежно від відсотка втрати працездатності, натомість у країнах ЄС підтвердження факту постійної працездатності не є достатньою підставою для отримання одноразової допомоги (компенсації). Додатково на законодав-

чому рівні визначений мінімальний відсоток втрати працездатності (10%, 50%), що надає право на отримання такого виду допомоги, оскільки шкода повинна бути не лише постійною, а й істотною (тобто, у здійсненні такого виду страхових виплат українське законодавство є лояльнішим).

Виходячи із вище викладеного, ми пропонуємо внести наступні зміни до вітчизняного законодавства:

1) замінити термін «стійка втрата працездатності», що використовується в українському законодавстві, на термін «постійна втрата працездатності», яке,

на наш погляд, краще підходить для того, щоб описати наслідки отриманих ушкоджень, що мають невиліковний чи практично невиліковний характер;

2) викласти абзац 1 частини 1 статті 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» у такій редакції:

«Стаття 42. Щомісячні страхові виплати та інші витрати на відшкодування шкоди.

1. Сума щомісячної страхової виплати встановлюється відповідно до рівня втрати професійної працездатності та середньомісячного заробітку, що потерпілий мав до ушкодження здоров'я».

№ п/п	Відсоток втрати працездатності	Розмір щомісячної страхової виплати
1.	100% втрати працездатності	100% від середньомісячної заробітної плати
2.	90% втрати працездатності	90% від середньомісячної заробітної плати
3.	80% втрати працездатності	80% від середньомісячної заробітної плати
4.	70% втрати працездатності	70% від середньомісячної заробітної плати
5.	60% втрати працездатності	60% від середньомісячної заробітної плати
6.	50% втрати працездатності	50% від середньомісячної заробітної плати
7.	40% втрати працездатності	40% від середньомісячної заробітної плати
8.	30% втрати працездатності	30% від середньомісячної заробітної плати
9.	20% втрати працездатності	20% від середньомісячної заробітної плати
10.	До 10% втрати працездатності	10% від середньомісячної заробітної плати

3. Внести зміни до переліку осіб, що мають право на страхові виплати в разі смерті потерпілого та викласти статтю 41 Закону України «Про загальнообов'язкове державне страхування» в такій редакції:

«Стаття 41. Право на страхові виплати в разі смерті потерпілого.

1. У разі смерті потерпілого право на одержання щомісячних страхових виплат мають непрацездатні особи, які перебували на утриманні померлого або мали на день його смерті право на одержання від нього утримання, а також дитина померлого, яка народилася протягом не більш як десятимісячного строку після його смерті.

2. Такими непрацездатними особами є:

1) діти, які не досягли 16 років; діти з 16 до 18 років, які не працюють, або старші за цей вік, але через вади фізичного або розумового розвитку самі не спроможні заробляти; діти, які є учнями, студентами (курсантами, слухачами, стажистами)

денної форми навчання, – до закінчення навчання, але не більш як до досягнення ними 23 років; неповнолітні діти, на утримання яких померлий виплачував або був зобов'язаний виплачувати аліменти;

2) чоловік, дружина померлої особи; особи, які проживали із померлою особою у цивільному шлюбі на протязі трьох (і більше) років, які досягли пенсійного віку, передбаченого статтею 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», якщо вони не працюють;

3) особи з інвалідністю – члени сім'ї потерпілого на час інвалідності.

3. Право на одержання страхових виплат у разі смерті потерпілого мають також дружина (чоловік) або один з батьків померлого чи інший член сім'ї, якщо він не працює та доглядає дітей, братів, сестер або онуків потерпілого, які не досягли восьмирічного віку».

Список використаної літератури:

1. International Labour Organization. *Офіційний сайт*. URL: <https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm> (дата звернення 20.01.2019).
2. Federal Ministry of Labour and Social Affairs. *Офіційний сайт*. URL: <https://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Social-Security/statutory-occupational-accident-insurance.html> (дата звернення: 19.01.2019).
3. Siebtes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung : Gesetz vom 7. August 1996, BGBl. I S. 1254. *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_7/ (дата звернення: 18.01.2019).
4. Your social security rights in Germany. Employment, Social Affairs & Inclusion. *European Union*. 2018. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1111&langId=en> (дата звернення: 15.01.2019).
5. Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen: Gesetz vom 7. August 1996, BGBl. I S. 1254. *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_9_2018/ (дата звернення: 18.01.2019).
6. Verordnung über Kraftfahrzeughilfe zur beruflichen Rehabilitation (Kraftfahrzeughilfe-Verordnung – KfzHV): Gesetz vom 28. September 1987 (BGBl. I S. 2251). *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/kfzhv/BJNR022510987.html> (дата звернення: 23.01.2019).
7. Portal der Arbeiterkammern. *Офіційний сайт*. URL: <https://www.arbeiterkammer.at/beratung/arbeitsrecht/krankheitundpflege/unfall/Unfallversicherung.html> (дата звернення: 23.01.2019).
8. Your social security rights in Austria. Employment, Social Affairs & Inclusion. *European Union*. 2018. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1101&langId=en> (дата звернення: 18.01.2019).
9. Your social security rights in Switzerland. Employment, Social Affairs & Inclusion. *European Union*. 2018. URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1131&langId=en&intPageId=4824> (дата звернення: 24.01.2019).
10. Social security in Switzerland. *AVS/AI Information Centre, Federal Social Insurance Office and State Secretariat for Economic Affairs*. June 2017. URL: <https://www.ahv-iv.ch/p/890.e> (дата звернення: 24.01.2019).

Бурка А. В. Социальное обеспечение лиц, пострадавших в результате несчастных случаев на производстве или профессионального заболевания в странах Европы: Германии, Австрии, Швейцарии

В статье исследованы особенности социального обеспечения лиц, пострадавших вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания в Германии, Австрии, Швейцарии. В статье определены общие и отличительные черты между законодательством Украины и исследуемых стран. Автором сделаны предложения по совершенствованию отечественного законодательства в сфере социального обеспечения лиц, пострадавших вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания.

Ключевые слова: социальное обеспечение, несчастный случай на производстве, профессиональное заболевание, страховые выплаты, реабилитация.

Burka A. Social security of people who have suffered as a result of an industrial accident or occupational disease in Europe: Germany, Austria, Switzerland

The article deals with the features of social security of people who have suffered as a result of an industrial accident or occupational disease in Germany, Austria, and Switzerland. The common and distinctive features between the legislation of Ukraine and the countries under study are determined. The author made suggestions on the improvement of domestic legislation in the field of social security for people who have suffered as a result of an industrial accident or occupational disease.

Key words: social security, accident at work, occupational disease, insurance payments, rehabilitation.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9:351

С. І. Бевз

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН В МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Статтю присвячено питанням сутності адміністративно-правових відносин в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. У статті проаналізовано наукові погляди на поняття «адміністративно-правові відносини», висловлено авторські міркування щодо проявів відповідних відносин в практиці державного управління господарською діяльністю та їх ознак.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, державне управління господарською діяльністю, механізм адміністративно-правового регулювання, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт публічної адміністрації.

Постановка проблеми. Здійснення державного управління господарською діяльністю фактично відбувається в межах певних правовідносин, які є предметом регулювання тієї або іншої галузі права. Основна дискусія відносно природи відносин, що виникають, змінюються та припиняються при здійсненні державного управління господарською діяльністю, триває між представниками науки господарського та адміністративного права. Проте з'ясування характерних рис відповідних відносин дозволяє розмежувати їх та виокремити саме адміністративно-правові.

Цінність правового механізму і його змісту, як слушно вказує Голосніченко І.П. [1, с. 96], полягає у виникненні під його впливом необхідних реальних відносин, збіг проектних з тими, що фактично проявляються в поведінці людей, їхніх проступках. Оскільки правовідносини можуть розглядатися і як норматив, і як явище, що реалізується через поведінку людей,

то їх можна вважати й засобом впливу (встановлення прав і обов'язків), і об'єктом (акти поведінки).

Тому для розуміння механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю потребує з'ясування питання щодо сутності адміністративно-правових відносин в ньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-правові відносини були предметом дослідження В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.В. Галунька, І.П. Голосніченка, Т.О. Коломоець, С.О. Короєда, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Р.С. Мельника, О.І. Харитонові та інших вчених-адміністративістів. Досліджуючи адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правове забезпечення певної сфери, науковці здебільшого звертаються до питань адміністративно-правових відносин у відповідній сфері. Проте останнім часом в контексті політики дерегуляції

господарської діяльності питання державного управління господарською діяльністю, адміністративно-правового регулювання відповідної діяльності держави не знаходять свого відбиття в наукових пошуках, що також зумовлює актуальність теми даної статті.

Мета статті – з'ясувати сутність адміністративно-правових відносин в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю, сформулювати ознаки відповідних відносин на основі аналізу наукових поглядів на адміністративно-правові відносини, їх характерних рис (основних ознак).

Виклад основного матеріалу. Харитонова О.І. в дисертації «Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа» дає поняття адміністративно-правових відносин як урегульованих адміністративно-правовою нормою суспільних відносин, 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 [2, с.193]. В навчальній літературі адміністративно-правові відносини визначають як суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами та обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного (державного і самоврядного) управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [3, с. 43–44]; як врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [4, с. 178]; вид суспільних відносин, які виникають щонайменше між двома суб'єктами та регулюються нор-

мами адміністративного права [5, с.120]. Як бачимо, суттєвої різниці у викладених підходах немає. Як відмічає Курило В.І. [6, с. 37] адміністративно-правові відносини зображують 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 держави визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається «спілкування». Ці правила формулюються у вигляді взаємних прав і обов'язків. Проте одним з найбільш принципів видів адміністративно-правових відносин є ті, що виникають між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою [5, с.120].

Демократизація правового регулювання, запровадження диспозитивності в адміністративно-правове регулювання, зміна підходів до розуміння поняття «державне управління», до засад побудови взаємовідносин між державою та приватними особами зумовили появу серед адміністративно-правових відносин так званих «сервісних» відносин, що мають прояв насамперед в адміністративно-правових відносинах з державного управління господарською діяльністю. Тому можемо стверджувати, що адміністративно-правові відносини в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю відбивають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів державного управління господарською діяльністю, через що між ними виникають сталі правові зв'язки владного та/або сервісного характеру.

Результати проведеного нами аналізу правового регулювання державного управління господарської діяльності дають підстави для висновку, що до адміністративно-правових відносин в цій сфері належать ті, що виникають між суб'єктами, що здійснюють державне управ-

ління, та приватними особами, а також ті, що виникають лише між суб'єктами, що здійснюють державне управління. Останні мають, як правило, владний характер, тоді як адміністративно-правові відносини між суб'єктами, що здійснюють державне управління, та приватними особами здебільшого сервісний характер, що не виключає владний характер відносин, які передують таким «сервісним» відносинам.

Ми вважаємо, що до адміністративно-правових відносин, можна, зокрема, віднести розробку, узгодження та схвалення програм розвитку, планів регуляторних актів тощо, визначення органів виконавчої влади, що здійснюють державне управління господарською діяльністю, передачу об'єктів державної власності, розробку та прийняття підзаконних нормативно-правових актів, застосування заходів державного регулювання господарської діяльності, надання державної допомоги суб'єктам господарювання, надання бухгалтерської звітності до фіскальних органів, здійснення перевірок суб'єктів господарювання, ліцензування видів господарської діяльності.

Необхідно розмежовувати адміністративно-правові відносини в адміністративно-правовому регулюванні державного управління господарською діяльністю та адміністративно-правові відносини, що виникають, змінюються і припиняються при здійсненні державного управління господарською діяльністю. Перші є засобом впливу (встановлення прав і обов'язків), інші – об'єктом. Фактично перші є абстрактними та не існують, а їх модель закладена в адміністративно-правовій нормі. Тому безпосереднім засобом впливу є відповідна адміністративно-правова норма. Адміністративно-правові відносини в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю є площиною для реалізації відповідних норм, їх виникнення, зміна та припинення свідчать про те, що механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю працює. Ефективність його роботи може визначатися в залежності від досягнення мети відповідного регулювання – встановлення пра-

вового господарського порядку. Саме для її досягнення і створюється механізм, адміністративно-правові відносини в якому зумовлені визначеною метою функціонування механізму загалом.

Адміністративно-правові відносини в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю диференціюються залежно від функції державного управління, яка виконується.

Враховуючи те, що прогнозування, планування та організація господарської діяльності здійснюється відносно необмеженого кола осіб, можна констатувати, що адміністративно-правові відносини між особою приватного права та суб'єктом, який здійснює державне управління, при виконанні цих функцій не виникають. Виконання відповідних функцій державного управління відносно господарської діяльності передбачає виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин між суб'єктами, які здійснюють державне управління, реалізуючи владні повноваження, тому мають владний характер. Правовідносини між особою приватного права та суб'єктом, який здійснює державне управління, виникають лише при виконанні функцій регулювання, обліку та контролю.

Одним з самих складних в правознавстві питань є питання про характер зв'язку між правовим відношенням і юридичною нормою [7, с. 273]. Адміністративно-правова практика доводить можливість здійснення регулювання нормами адміністративного права за межами правовідносин, наприклад, реалізація адміністративно-правових норм шляхом їх додержання. Такий варіант реалізації норм являє собою пасивну поведінку суб'єкта адміністративного права, який не допускає порушень приписів відповідних норм, і тому ця поведінка не потребує взаємодії з іншими суб'єктами [4, с. 178]. Використання програмних та прогнозних показників суб'єктами господарювання, вибір організаційно-правової форми господарської діяльності також не потребує взаємодії з суб'єктами владних повноважень. Проте при виконанні цих функцій державного управління, до дотримання

відповідних норм, виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини між самими суб'єктами, що здійснюють державне управління.

Як відмічається в літературі [4, с. 178], першорядна роль у визначенні змісту адміністративно-правових відносин належить їх сторонам (суб'єктам). Такими сторонами виступають суб'єкти адміністративного права, тобто носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків, котрі здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Вирішальною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що однією зі сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми. Така особливість, ознака адміністративно-правових відносин виокремлюється майже в кожному навчальному посібнику, підручнику з адміністративного права. Проте в навчальних посібниках, підручниках 2015–2018 років науковці все активніше використовують новий термін «суб'єкт публічної адміністрації».

Петров Є.В. у своїй дисертаційній роботі 2012 року робить слушний висновок, що «дотепер у вітчизняній науці адміністративного права чіткого та усталеного розуміння змісту категорії «публічна адміністрація» не склалося, оскільки різні автори у певних моментах принципово по-різному підходять до тлумачення останньої» [8, с. 204]. Біла В.Р. у 2018 році звертає увагу на те, що «категорія «публічне адміністрування» вже ставала предметом наукових досліджень, однак серед учених і по сьогодні немає єдності у розумінні її обсягу та змісту» [9, с. 62]. Зокрема, висловлюється позиція [5, с. 42], що до суб'єктів публічної адміністрації необхідно насамперед віднести органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень (у разі виконання функції органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування).

Ми вважаємо недоцільним відносити суб'єктів делегованих повноважень до суб'єктів публічної адміністрації. Тим паче автори цього ж навчального посібника на сторінці 169 зазначають, що суб'єкт делегованих повноважень після отримання таких повноважень статусу суб'єкта публічної адміністрації не набуває. Таким чином, маємо ситуацію: певний суб'єкт має повноваження іншого суб'єкта. Фактично, таке явище нагадує інститут представництва. Тому суб'єкти делегованих повноважень і суб'єкти, які можуть такі повноваження делегувати, повинні мати різний правовий статус.

В літературі також звертається увага на те, що «не варто стверджувати, що обов'язковим учасником адміністративних правовідносин є орган виконавчої влади. Таке твердження <...> не відповідає об'єктивній реальності. Не заглиблюючись у проблему, нагадаємо лише про існування «міжгілкових» органів управління (наприклад, Вищої ради юстиції¹ чи Рахункової палати), «суб'єктного парадокса» адміністративного права – адміністративної комісії, інституту делегування повноважень тощо. Отже, специфічність складу адміністративних відносин полягає в тому, що одному з їх учасників держава надала право здійснювати державне управління, управлінські повноваження, які він і реалізовує в адміністративних правовідносинах [10, с. 207].

Законодавець використовує здебільшого термін «суб'єкт владних повноважень» (Закон України «Про інформацію», Кодекс адміністративного судочинства України, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Єдину базу даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень»), розуміючи під ним орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, іншого суб'єкта при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. «Запровадження цього терміна неоднозначно було сприйнято вченими (див. праці М.І. Смоковича [11], О.П. Рябченко [12], К.Ю. Пуданс-Шушлебін [13], Н.Б. Писа-

¹ Реорганізовано та утворено Вищу раду правосуддя за Законом України від 21 грудня 2016 року «Про Вищу раду правосуддя»

ренко, В.А. Сьоміна [14] та інших), проте у правозастосовчій практиці державних органів, органів місцевого самоврядування він широко використовується» [15, с. 145], а до чинного законодавства ще не було внесено змін з метою вдосконалення термінологічного позначення єдиним терміном суб'єктів, які наділені владними повноваженнями, є обов'язковою стороною (однією або всіма) адміністративно-правових відносин.

В контексті даної статті не вбачається необхідним аналізувати термінологічну визначеність відповідних суб'єктів. Тому зазначимо, що, на наш погляд, використання терміну «суб'єкт владних повноважень» є доцільнішим і таким, що більш вдало відбиває правовий статус обов'язкової сторони адміністративно-правових відносин, наявність якої зумовлює одну з характерних рис відповідних відносин, та є коректнішим в частині включення до таких суб'єктів делегованих повноважень.

Висновки та пропозиції. Виходячи з вищезазначеного, серед ознак адміністративно-правових відносин в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю можна виокремити такі ознаки: виникають, змінюються та припиняються на підставі адміністративно-правових норм; мають владний та/або сервісний характер; диференціюються залежно від функції державного управління, яку держава реалізує відносно господарської діяльності; хоча б однією зі сторін є суб'єкти владних повноважень; їх виникнення зумовлено необхідністю досягнення мети адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю – встановлення правового господарського порядку. Адміністративно-правові відносини в механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю можна визначити як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що мають владний та/або сервісний характер залежно від функції державного управління, яку реалізує держава відносно господарської діяльності у відповідних відносинах, в яких сторони взає-

модіють з метою встановлення правового господарського порядку та хоча б однією з них є суб'єкт владних повноважень.

Список використаної літератури:

1. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права : монографія. Київ : Вища школа, 1991. 207 с.
2. Харитонova О.І. Адміністративно-правові відносини : концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид.наук. Одеса, 2004. 435 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у двох томах/редкол.: В.Б. Аверянов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. Том 1: Загальна частина. 584с.
5. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
6. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за ред. проф. Галуцька. Херсон : Грінь Д.С., 2015. Т. 1. 272 с.
7. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / под ред. проф. М.Н. Марченко. Теория права. Москва : Издательство «Зерцало», 1998. Том 2. 640 с.
8. Петров Є.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2012. 417 с.
9. Біла В.Р. До питання сутності та змісту категорії «публічне адміністрування». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 35. Том 1. С. 62–64.
10. Ніканорова О.В. Адміністративно-правові відносини : ознаки та класифікація. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Випуск 6-1. Том 2. С. 206–210
11. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 301 с.
12. Рябченко О.П. До питання про необхідність уточнення терміна «суб'єкт владних повноважень». *Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного*

- судочинства України: міжнар. наук.-пр. акт. конф., 25-26 січня 2007 року : тези допов. Харків : Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. 2007. С. 244–246
13. Пуданс–Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : дис. ...канд. юрид. наук. Київ, 2013. 212 с.
14. Писаренко Н.Б., Сьоміна В.А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія. Харків : Право, 2012. 135 с.
15. Анпілогов О.В. Структурне реформування територіального та галузевого управління регіональним комплексом : адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ : Логос, 2016. 400 с.
-

Бевз С. И. К вопросу административно-правовых отношений в механизме административно-правового регулирования государственного управления хозяйственной деятельностью

В статье рассматриваются вопросы сущности административно-правовых отношений в механизме административно-правового регулирования государственного управления хозяйственной деятельностью. Проанализированы научные подходы к понятию «административно-правовые отношения», приведены авторские размышления относительно проявлений соответствующих отношений в практике государственного управления хозяйственной деятельностью и их признаков.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, государственное управление хозяйственной деятельностью, механизм административно-правового регулирования, субъект властных полномочий, субъект публичной администрации.

Bevz S. Administrative and legal relations in the mechanism of administrative and legal regulation of state management of economic activity

The article is devoted to questions of the essence of administrative and legal relations in the mechanism of administrative-legal regulation of state management of economic activity. The scientific views on the concept of «administrative and legal relations» are analyzed, author's arguments about the manifestations of the relevant relations in practice and their features are expressed.

Key words: administrative and legal relations, state management of economic activity, mechanism of administrative and legal regulation, subject of authority, subject of public administration.

УДК 342.92

Н. А. Горбова

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права
Таврійського державного агротехнологічного університету

ПРИРОДА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ) ТА ГЕНЕЗИС ЙОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ

Статтю присвячено аналізу теоретичних проблем державного контролю (нагляду) в системі публічного управління, тенденціям розвитку законодавства, в якому розкривається поняття державного контролю. У статті з позицій теорії державного управління та права аналізуються терміни «державний контроль», «адміністративний нагляд», «державний контроль (нагляд)». Розкрито мету та стадії контрольно-наглядової діяльності органів державного управління на прикладі економічної сфери відносин. Обґрунтовано законодавче закріплення поняття «державний контроль (нагляд)» в сучасному контрольно-наглядовому законодавстві.

Ключові слова: контроль, адміністративний нагляд, контрольно-наглядова діяльність, державне управління, законодавство, законність, правопорядок, державний примус, безпеку, якість життя.

Постановка проблеми. Україна перебуває у складному історичному періоді формування держави європейського рівня на етапі становлення демократичних засад в українському суспільстві та реформування системи влади та державного управління. Визначним елементом такого реформування є формування державних інституцій, що мають радикально змінити систему державного управління.

Саме тому сучасний процес реформування державного управління обумовлений становленням відкритої адміністративної системи, в якій постійно відбувається гармонізація принципів, інструментів, форм та методів центрального, територіального та локального управління, та одночасно, - процес власного розвитку, набуває інститут делегування повноважень відповідно до феномену делегованого управління як імперативу загальної політики в рамках Європейського Союзу.

Процес інтеграції України до спільноти європейських держав як рівноправної, демократичної, соціальної, правової держави потребує правового визначення сутності, місця, ролі та функцій державного контролю та нагляду в системі державного управління.

Метою дослідження є обґрунтування поняттєвих розходжень і, як наслідок, розмежування державного контролю та адміністративного нагляду як двох самостійних функцій державного управління, що реалізуються на регіональному рівні, що зрештою підвищить ефективність регіонального управління та оптимізує державно-управлінський вплив на приватний бізнес та економіку держави загалом.

Недоліки в роботі контролюючих органів, обумовлені їх слабким кадровим забезпеченням та численними проблемами, що стосуються їх правового статусу, розмежування сфер діяльності, обсягу компетенції та функцій, значно гальмують реформу децентралізації та негативно позначаються на режимі законності та правопорядку.

У зв'язку з цим необхідність наукового дослідження регіональних проблем державного контролю та адміністративного нагляду вимагає комплексного наукового адміністративно-правового аналізу сутності, змісту, принципів, видів, методів та форм державного контролю та адміністративного нагляду як самостійних функцій державного управління на регіональному рівні, проблем правового регулювання процедури здійснення даних функцій, розмежування компетенції між органами виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Взагалі аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновок, що принципове розмежування між поняттями «контроль» та «нагляд» у контексті державно-правової діяльності вчені-юристи зазвичай не проводять або не акцентують на цьому особливої уваги. Наприклад, у колективній науковій праці «Теорія юридичного процесу» характеристика такої вимоги підтримки режиму законності як «забезпечення систематичного та постійного нагляду (контролю)» щодо діяльності державних органів та посадових осіб доповнюється розглядом умов ефективності цієї вимоги та говориться про суб'єктів, які здійснюють нагляд та контроль, про зміст контрольно-наглядової діяльності як діяльності, у якій є «суб'єкт, що наглядає, та суб'єкт-піднаглядний». У Великому юридичному словнику «нагляд» визначається як «контроль, що здійснюється», вказується на існування «судового нагляду», але пишеться, що судову владу характеризує наявність «контрольних повноважень» [5, с. 6]. Н.В. Вітрук серед державних органів, що здійснюють конституційний контроль, називає, зокрема, спеціалізовані органи конституційного контролю у вигляді органів конституційного нагляду. Про співвідношення термінів «нагляд» та «контроль» говорить та М.В. Руденко, який зазначає, що через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи держава здійснює контроль (нагляд) за дотриманням правових приписів [6, с. 29]. В.Є. Чіркін стверджує, що «нагляд» – це також «контроль» [7]. І.П. Ільїнський та Б.В. Щетинін наголошують на відсутності різниці між контролем та наглядом [8, с. 42].

Однак варто зазначити, що в юридичній літературі наголошується також та на відмінності термінів «контроль» та «нагляд», хоча спостерігається наявність внутрішньої суперечності у коментарях тих науковців, які вказують на розбіжність зазначених термінів. Так, існує точка зору, що залежно від обсягу контролю розрізняють власне контроль, у процесі якого перевіряється законність та доцільність діяльності, та нагляд, котрий обмежується тільки перевіркою законності, при

цьому втручання в оперативно-господарчу діяльність піднаглядного об'єкта не є допустимим, тобто нагляд – діяльність лише щодо забезпечення законності.

Виклад основного матеріалу. В теорії права виділені істотні відмінності понять «державний контроль» та «адміністративний нагляд». При цьому відсутня єдина концепція про співвідношення цих понять. Дотримуючись точки зору тієї частини вчених, які розглядають адміністративний нагляд як особливий вид державної діяльності з багатьма ознаками державного контролю (зовнішнього), зупинимося на ключових моментах поняттєвого апарату.

Функція контролю не тільки забезпечує законність, дотримання обов'язкових вимог, а й передбачає проведення перевірки на предмет досягнення закладеної в правовій нормі моделі, а також аналіз фактичного стану виконання встановлених нормою правил поведінки, отриманих результатів. Після цього контрольний орган здійснює аналіз відповідності фактичного стану, співвідношення результатів певної правової норми цілям.

У разі виявлення відхилень при внутрішньоорганізаційній контрольно-діяльності (внутрішній контроль) передбачаються заходи для виправлення (коригування) виявлених відхилень, а в разі зовнішнього контролю – їх фіксація та вжиття заходів адміністративного примусу. Зовнішній контроль має наглядовий характер. У науковій та навчальній літературі вказується специфіка нагляду, що полягає в обмеженні меж втручання в діяльність підконтрольного об'єкта. Нагляд визначається компетенцією суб'єкта наглядового органу тільки у вигляді перевірки законності дій об'єкта нагляду. Наглядові органи не уповноважені давати оцінку діяльності піднаглядних об'єктів з приводу доцільності та втручатися в господарську діяльність.

Так, в навальному посібнику з адміністративного права, надаються наступні визначення та мета державного контролю та адміністративного нагляду:

«Контроль – це органічна частина, функція управління. Складовою частиною завдань та владних повноважень органів та осіб, які покликані управляти,

є організація та застосування контролю, підвищення його ефективності в інтересах поліпшення роботи підконтрольного об'єкта» [3, с. 251].

Суть адміністративного нагляду полягає в тому, що вищі органи виконавчої влади наділені розпорядчими повноваженнями щодо нижчих органів, в тому числі мають право скасовувати невідповідності закону, акти управління, що ними видаються.

Вважаємо, що слід погодитися із загальноприйнятою думкою, що метою будь-якого виду контролю (не обов'язково державного) буде не тільки виявлення відхилень від заданих параметрів, але й їх усунення (або хоча б коригування).

Проголошуючи метою адміністративного нагляду «забезпечення правопорядку», відбувається розширене тлумачення суті адміністративного нагляду. Забезпечення правопорядку у сфері державного управління передбачає комплекс правових, організаційних, економічних, політичних, соціальних, інформаційних, екологічних, культурно-виховних та інших заходів щодо попередження, виявлення, припинення та розкриття правопорушень, а також щодо притягнення винних осіб до різних видів юридичної відповідальності. При здійсненні адміністративного нагляду проводиться попередження, виявлення та припинення порушень обов'язкових вимог, а також в рамках адміністративно-юрисдикційної діяльності наглядових органів – притягнення винних до адміністративної відповідальності. Розкриття злочинів, притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності здійснюються в рамках правоохоронної функції держави іншими органами державної влади.

Резюмуючи важливі риси та суттєві відмінності контролю та нагляду в системі державного управління, слід виділити їх завершальний етап та кінцеву мету:

- при контролі – виявлення та вжиття заходів щодо добровільно-примусового усунення виявлених відхилень в діяльності підконтрольного об'єкта з метою дотримання ним законності, доцільності та підвищення ефективності його діяльності;
- при нагляді (адміністративному, а також банківському, технічному та іншому) –

виявлення порушень обов'язкових вимог та застосування державно-примусових заходів, як правило, адміністративно-правового характеру у вигляді попередження, припинення, відновлення та покарання щодо дотримання законності діяльності піднаглядних об'єктів.

Таким чином, результатами контролю шляхом подолання виявлених відхилень діяльності підконтрольного об'єкта стають:

- усунення (коригування) виявлених недоліків;
- оцінка ефективності діяльності підконтрольних об'єктів;
- забезпечення збереження та сталого розвитку досягнутих результатів;
- вжиття дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів про порушення підконтрольним об'єктом адміністративного та кримінального законодавства.

Отже, мова йде головним чином про позитивну складову державного контролю для підконтрольного об'єкта. Негативна складова проявляється лише в разі виявлення порушень норм закону та підзаконних актів, які підпадають під адміністративну або кримінальну відповідальність, та виражається в прийнятті дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів.

Адміністративний нагляд не втручається у внутрішньоорганізаційні відносини, не оцінює ефективність та результативність діяльності підконтрольного об'єкта, не пропонує заходи щодо коригування (усунення) виявлених порушень обов'язкових вимог та в цьому сенсі є лише частиною державного контролю, яка націлена на виявлення порушень норм законів та підзаконних нормативних актів та подальше застосування заходів державного примусу.

При цьому якщо порушення підпадає під адміністративну відповідальність, органи адміністративного нагляду в повній мірі здійснюють адміністративно-наглядову діяльність. Іншими словами, мова йде про юрисдикційну, правоохоронну складову з негативними наслідками для піднаглядного об'єкта та в цьому сенсі органам адміністративного нагляду, на відміну

від органів контролю, притаманні владні юрисдикційні повноваження по розгляду справ про адміністративні правопорушення та притягнення порушників закону до адміністративної відповідальності.

Таким чином, адміністративний нагляд поєднує в собі частину контрольної діяльності та в повній мірі адміністративно-юрисдикційну діяльність.

Суб'єктами державного контролю (нагляду) можуть виступати не тільки органи виконавчої влади, а й інші органи та організації публічного управління, які наділені або яким делеговано повноваження щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності.

У чинних нормативних правових актах по суті поняття «державний контроль» та «адміністративний нагляд» ототожнюються, принципові відмінності між ними нормативно не встановлені.

Аналізуючи чинного діючого законодавства, а саме ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», слід зазначити, що сфера дії цього закон поширюється на:

- здійснення дій з контролю та нагляду за виконанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами та громадянами встановлених Конституцією України, законами та іншими нормативними правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки;

- видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами дозволів (ліцензій) на провадження певного виду діяльності та (або) конкретних дій юридичним особам та громадянам;

- реєстрація актів, документів, прав, про реєстрацію актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів [2, с. 23].

Причому підконтрольними об'єктами, виходячи з аналізу наведеної норми, виступають органи державного управління та місцевого самоврядування, їх посадові особи, юридичні особи та громадяни, а владними суб'єктами дозвольної діяльності – органи державної влади та місцевого самоврядування.

Отже, мова йде не тільки про зовнішній контроль, а й про внутрішній в тих випадках, коли органи виконавчої влади безпосередньо підпорядковані вищим органам виконавчої влади.

Нині поняття, яке викладене в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основні засади державного Нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 29, ст.389), ототожнюючи контроль та нагляд, містить елементи як контрольної діяльності, так та наглядової: державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

З наведеного законодавчого визначення державного контролю (нагляду) слід, що контрольно-наглядова управлінська діяльність органів державного управління в економічній сфері послідовно включає наступні підфункції (напрямки діяльності) або стадії контрольно-наглядової діяльності:

- прогнозування стану виконання обов'язкових вимог господарюючими суб'єктами;

- аналіз (обробка зібраної інформації) з метою виявлення можливих тенденцій відхилень та порушень законодавчих вимог;

- моніторинг, тобто систематичне спостереження за виконанням обов'язкових вимог господарюючими суб'єктами, метою якого є безперервний збір інформації про дотримання ними законності;

- організація та проведення перевірок суб'єктів господарювання у разі виявлення відхилень від встановлених правил поведінки, що дозволяють в більшості

випадків зафіксувати юридично-значимі факти порушень вимог законодавства;

– активне застосування заходів державного примусу щодо припинення та усунення наслідків виявлених порушень (адміністративні заходи попередження, припинення та відновлення). Як видається, заходи адміністративного покарання, що застосовуються в результаті залучення винних осіб до адміністративної відповідальності, законодавцем не включені в поняття «державний контроль (нагляд)» [10].

Висновки та пропозиції. Вважаємо, що генезис законодавчого терміна «державний контроль (нагляд)» доводить можливість його існування та правильність трактування. Державний контроль (нагляд) поєднує в собі зовнішній державний контроль з елементами адміністративного нагляду в частині застосування таких заходів адміністративного примусу, як заходи попередження, припинення, відновлення (із застосуванням заходів покарання в добровільно-примусовому порядку до прийняття рішення до залучення до адміністративної відповідальності).

Дослідивши викладені вище матеріали, можна зробити висновок, що нормативно-правові акти, які регулюють процедуру контролю та адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування, характеризуються розгалуженістю, недосконалістю та недостатньою ефективністю. Усе це часто призводить до дублювання функцій контролюючих органів, не забезпечує необхідного рівня координації та обміну інформацією, належного усуну-

нення виявлених правопорушень, націленості суб'єктів державного контролю на запобігання правопорушенням.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
3. Середя В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
4. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : монографія. Одеса : Юридична література, 2006. 336 с.
5. Большой юридический словарь. Москва : ИНФРА-М, 1998. 790 с.
6. Руденко М. Про співвідношення державного контролю та прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період). *Право України*. 1997. № 5. С. 29–33.
7. Чиркин В.Е. Контрольная власть. Государство и право. 1993. № 4. С. 10–18.
8. Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах. *Советское государство и право*. 1969. № 9. С. 40–44.
9. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
10. Вороніна Ю.Є. Комунікативна політика в системі публічного управління. Збірник наукових праць. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Економіка» Науковий погляд: економіка та управління*. Дніпро, 2018. Вип. 3 (61). С. 29–34.

Горбова Н. А. Природа государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения

Статья посвящена анализу теоретических проблем государственного контроля (надзора) в системе публичного управления, тенденциям развития законодательства, в котором раскрывается понятие государственного контроля. В статье с позиций теории государственного управления и права анализируются термины «государственный контроль», «административный надзор», «государственный контроль (надзор)». Раскрыты цели и стадии контрольно-надзорной деятельности органов государственного управления на примере экономической сферы отношений. Обоснованно законодательное закрепление понятия «государственный контроль (надзор)» в современном контрольно-надзорном законодательстве.

Ключевые слова: контроль, административный надзор, контрольно-надзорная деятельность, государственное управление, законодательство, законность, правопорядок, государственное принуждение, безопасность, качество жизни.

Horbova N. The Nature of State Control (Supervision) and the Genesis of Its Legislative Definition

The article is devoted to the analysis of the theoretical problems of state control (supervision) in the public administration system, trends in the development of legislation, which discloses the concept of state control. In the article, the terms "state control", "administrative supervision", "state control (supervision)" are analyzed from the standpoint of the theory of public administration and law. The goals and stages of the control and supervisory activity of the government bodies are revealed on the example of the economic sphere of relations. The legislative consolidation of the concept of "state control (supervision)" in modern control and supervisory legislation is justified.

Key words: control, administrative supervision, supervisory activity, state administration, legislation, legality, law and order, state coercion, safety, quality of life.

УДК 342.95(477)

М. В. Джафарова

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена теоретичному обґрунтуванню понятійного апарату та аналізу особливостей правового регулювання процесуального представництва в адміністративному судочинстві. Проаналізовано основні ознаки та цілі процесуального представництва в адміністративному судочинстві. Охарактеризовані сутність і функціональне призначення адміністративно-процесуальних норм, які становлять окремий інститут адміністративного процесуального права – процесуального представництва.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, процесуальне представництво, представник, адвокат, законний представник.

Постановка проблеми. Проведення в Україні судово-правової реформи, активне впровадження численних заходів у всіх сферах життєдіяльності суспільства, пов'язаних з євроінтеграційними процесами, як наслідок оновлення і розвиток існуючих галузей права, які інтенсивно змінюються та ускладнюються, зумовлює необхідність поглибленого дослідження проблем удосконалення адміністративно-процесуальних засобів захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. У цьому аспекті інститут процесуального представництва відіграє значну роль у системі адміністративно-процесуальних відносин щодо захисту прав, свобод та інтересів осіб, які беруть участь в адміністративній справі. Адже більшість публічно-правових спорів розглядаються адміністративним судом за участю представників однієї чи обох сторін адміністративного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання дослідження правових проблем інституту процесуального представництва в адміністративному процесі в правовій науці розглядалися у наукових працях Н.В. Александрової, А.М. Апарова, О.М. Бандурки, В.М. Бев-

зенка, В.І. Бутенка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Є.В. Курінного, В.К. Матвійчук, О.В. Музи, Е.Ф. Демського, О.В. Когут, Т.О. Коломоєць, А.О. Селіванова, Ю.С. Педька, В.Г. Перепелюка, О.П. Рябченко, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко та інших. Не применшуючи наукові здобутки вказаних дослідників, вважаємо за необхідне продовжувати дослідження цієї проблематики з огляду на її важливість та фрагментарну вивченість. Адже окремі аспекти інституту процесуального представництва в адміністративному судочинстві залишаються до кінця не вирішеними, зокрема питання класифікації представництва, видової приналежності деяких її різновидів, меж застосування адміністративно-процесуальних норм, які регламентують правовий статус представників та особливості їх участі в адміністративному процесі тощо. Ці та інші питання часто порушуються в судовій практиці, тому потребують теоретичного та законодавчого уточнення, що посилює актуальність обраної теми для написання цієї статті.

Мета статті. У межах цієї статті проаналізуємо сучасний стан загальних теоретико-правових засад функціонування інституту процесуального представництва в адміністративному судочинстві й визна-

чимо особливості нормативно-правових положень, які регламентують виникнення та розвиток представницьких адміністративно-процесуальних правовідносин.

Виклад основного матеріалу.

Закріплення та реалізація адміністративно-процесуальних норм, визначених у Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС) України, які становлять інститут процесуального представництва в адміністративному судочинстві України, зумовлене конституційними гарантіями реалізації прав громадян, а також зобов'язаннями України перед міжнародними та європейськими установами щодо реалізації та захисту прав людини. Так, визначальне місце для закріплення і реалізації нормативно-правових положень, котрі встановлюють особливості процесуального представництва в будь-якому виді судочинства, відводиться положенням Конституції України, якими гарантовано: 1) право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань; 2) право кожному на професійну правничу допомогу (у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно); 3) право кожному на вільний вибір захисника своїх прав; 4) для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура (ст. ст. 55, 59, 131-2) [1].

Загальновизнані міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (двосторонні або багатосторонні міжнародні угоди за участю України, міжнародні конвенції та декларації), також виступають невід'ємною частиною законодавчого регулювання процесуального представництва в суді, про що свідчать ч.ч. 1, 2 ст. 3 КАС України. У цьому аспекті доречно нагадати, що ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод безпосередньо закріплює право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. Назване право гарантовано кожній особі, чії права та свободи, що визнані в цій Конвенції, були порушені [2].

Окрім того, до правових джерел, які застосовуються під час врегулювання представницьких адміністративно-процесуальних правовідносин, варто зарахувати й інші кодифіковані та законодавчі акти, що визначають умови та правові підстави виникнення окремих видів представництва в адміністративному судочинстві, а також правовий статус представників (Цивільний Кодекс України (Глава 17 «Представництво» ст. ст. 237–250) [3], Сімейний Кодекс України (Глава 2 «Здійснення сімейних прав та виконання сімейних обов'язків. Захист сімейних прав та інтересів» ст. ст. 14–20) [4]; Закони України: «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [5], «Про місцеві державні адміністрації» [6], «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], «Про безоплатну правову допомогу» [8] та ряд інших). Так, законодавче визначення дефініції «представництво» встановлюється нормами цивільного права (ст. 237 ЦК України), дотримання яких у більшості випадків виступає підставою виникнення адміністративного процесуального представництва. Частина 5 ст. 60 КАС України безпосередньо визначає, що підстави і порядок припинення представництва за довіреністю, її скасування, а також наслідки відмови представника від наданих йому повноважень визначаються нормами цивільного права.

Не менш важливе значення для нормативно-правового регулювання інституту адміністративного процесуального представництва мають окремі підзаконні нормативно-правові акти (положення, інструкції, правила, статuti). Наприклад, у ч. 4 ст. 55 КАС України вказано, що держава або територіальна громада бере участь у справі через відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник або представник. Компетенція цих органів встановлюється в положеннях та інших підвідомчих нормативно-правових актах, що визначають їхній статус, повний перелік яких навіть складно перелічити через їх значний обсяг.

Як бачимо, адміністративне процесуальне представництво є складним і бага-

тогранним правовим утворенням, оскільки використовує відповідні норми матеріального права (цивільного, трудового, сімейного, адміністративного) поряд із нормами КАС України, які регулюють адміністративно-процесуальні правовідносини між представником та судом та процесуальну діяльність представника, що здійснюється в межах названих правовідносин в інтересах іншої особи. Підставою виникнення матеріально-правових відносин між представником і особою, яку представляють, може бути цивільно-правовий правочин (укладення довіреності, договору, прийняття рішення про призначення опікуном), займання відповідної посади, видача документів, які посвідчують факт родинних зв'язків тощо.

Розглядаючи процесуальне представництво як самостійний інститут адміністративного процесуального права, передусім слід вказати, що його структуру утворюють ключові елементи, тобто певні логічні правові конструкції, для функціонування яких першочерговим є предмет, метод та функції цього інституту. Це пояснюється твердженням про те, що зміст структури будь-якого інституту права визначається прикметним, доктринальним, функціональним та іншими правовими зв'язками між правовими нормами, які об'єднані спільним предметом правового регулювання [9, с. 10].

У загальному вигляді категорію «процесуальне представництво» вчені визначають у трьох площинах: 1) як певні процесуальні дії; 2) як процесуальні правовідносини; 3) як інститут процесуальної галузі права. Наприклад, І.В. Топор процесуальне представництво розглядає як процесуальну діяльність особи (представника), спрямовану на захист публічних суб'єктивних прав та інтересів іншої особи, яка бере участь у справі, публічних інтересів, а також сприяє адміністративному суду з'ясувати об'єктивну істину в справі, прийняти обґрунтоване, справедливе й законне рішення [10, с. 337–338]. Вважаємо, що науковий погляд на «представництво» суто як на процесуальну діяльність акцентує увагу лише на реалізації процесуальних прав та обов'язків представника, однак до кінця не розкри-

ває характер і зміст правовідносин, що складаються між представником та судом. Між іншим, на схвальну оцінку заслуговує акцентування уваги вченим на своєрідній ролі адміністративного процесуального представництва, його цільовій установці – отримання бажаного правового результату для довірителя, в інтересах якого діє процесуальний представник.

У цьому аспекті достатньо обґрунтованою виглядає позиція В.Г. Зайця, який розкриває зміст самостійної категорії «представництво у судовому адміністративному процесі» через сукупність адміністративних процесуальних правовідносин, в яких одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчиняти юридично значимі процесуальні дії від імені іншої особи, охоронювані законом інтереси якої вона представляє або на захист прав, свобод та інтересів якої діє в адміністративних судах. Далі додає, що «на відміну від поняття «представництво», що є багатоаспектним, словосполучення «участь представника» може бути розкрито лише з позицій процесуальної діяльності конкретних суб'єктів. Саме тому розглянуті поняття співвідносяться як загальне та часткове» [11, с. 6].

Як «правовідносини, в яких певна особа в межах повноважень, визначених договором або законом, вчиняє процесуальні дії в адміністративному процесі, спрямовані на захист законних прав, свобод та інтересів іншої особи, яку представляє» розглядає представництво в адміністративному процесі Ю.О. Лисенко [12, с. 5]. Такий погляд є не менш прийнятним, оскільки дозволяє розкрити категорію «представництво» в динаміці – через процесуальну діяльність представника і у статичності – через сукупність процесуальних правовідносин.

Загалом, нескладно побачити, що автори не лише тлумачать поняття процесуального представництва через процесуальні правовідносини, в межах яких здійснюється процесуальна діяльність представника, окремі дослідники також вказують на їхній комплексний характер. Такі взаємовідносини можуть складатися як між представником і особою, яку він представляє в суді, так і між представником і судом. У правничій літературі вони

ще позначаються як внутрішні та зовнішні [13, с. 396]. Внутрішні відносини поділяють на: а) відносини між представником та органом, в якому він працює; б) відносини, які складаються між особою, яку представляють, і представником. Зовнішні відносини на: а) відносини між представником, судом та іншими учасниками адміністративної справи, що мають інформаційний характер (представник повідомляє третю особу про те, що він має повноваження діяти від імені особи, яку представляє; б) відносини між особою, яку представляють, і судом. Схожі погляди висловлено також А.Т. Комзюком, В.М. Бевзенком та Р.С. Мельником. Зокрема, вчені розглядають процесуальне представництво в адміністративному процесі у трьох аспектах: а) як процесуально-правовий інститут, завданням якого є забезпечення конституційного права на правову допомогу в судових органах; б) як самостійний інститут процесуального права; в) як правовідносини, що складаються з двох видів: внутрішніх і зовнішніх [14, с. 194–195]. Слід також акцентувати увагу на тому, що в разі адміністративного процесуального представництва виникають два види адміністративно-процесуальних правовідносин: а) між представником і судом; 2) між особою, яку представляють, і судом. Названі види відносин регламентуються нормами адміністративного процесуального права. Між іншим, адміністративно-процесуальні правовідносини між представником і довірцем не утворюються, оскільки підставою їх виникнення є норми матеріального права, що дозволяє вести мову про них як про матеріально-правові правовідносини.

Серед ознак адміністративного процесуального представництва, як відповідних відносин та діяльності, вчені виділяють такі: а) становить сукупність однорідних процесуальних правовідносин, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку зі здійсненням процесуальної діяльності щодо представництва в судовому адміністративному процесі; б) виникнення правовідносин із приводу процесуального представництва здійснюється на підставі матеріальних норм закону, якими визначено правове становище представника;

в) полягає у вчиненні юридично значимих дій від імені іншої особи (фізичної чи юридичної); г) здійснюється інколи з двоєдиною метою – захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів особи (фізичної чи юридичної) у публічних відносинах, а також у визначених законодавством випадках реалізації процесуальних прав та обов'язків [11, с. 12]; д) спрямоване на надання юридичної допомоги в ході адміністративного процесу щодо реалізації прав та інтересів певного учасника цього процесу; е) участь представника та довірця може бути одночасною, окрім випадків, визначених законом; є) може бути законним та добровільним [12, с. 5].

Аналіз змісту чинних норм КАС України, які регламентують питання участі представників в адміністративному судочинстві, дозволяє виділити такі характерні ознаки, які притаманні процесуальному представництву: 1) представник завжди діє у визначених законом межах – в інтересах особи, яку представляє, та від її імені; 2) представник отримує право здійснювати всі процесуальні права і обов'язки, що може вчиняти особа, яку він представляє, за умови, що вона не обмежить цього права (ч. 2 ст. 60 КАС України); 3) особа, інтереси якої представляють в суді, в будь-якому випадку залишається зі всіма своїми процесуальними повноваженнями, навіть якщо вона не буде брати особисту участь під час вчинення окремих процесуальних дій; 4) юридично значимі дії представника породжують правові наслідки для особи, яку він представляє, за умови, що представник діє в межах повноважень, наданих йому цією особою або законом.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що аналіз положень КАС України надає можливість виокремити той комплекс характерних рис, які дозволяють впевнено вести мову про адміністративне процесуальне представництво як автономний комплексний правовий інститут галузі адміністративного процесуального права: 1) наявність відокремлених, якісно однорідних та взаємопов'язаних процесуально-представницьких правовідносин як конкретного виду суспільних відносин, які вимагають відповідного механізму для їх норматив-

ного врегулювання; 2) змістовна єдність адміністративно-процесуальних норм (загальні принципи, терміни та категорії), регулятивний вплив яких характеризується спільним цільовим та функціональним призначенням; 3) зовнішнє відображення в структурі кодифікованого акту КАС України у вигляді окремого параграфу системи адміністративно-процесуальних норм, спрямованих на врегулювання процесуально-представницьких правовідносин, які містять своєрідні юридичні конструкції (види правовідносин, їхній суб'єктний склад, об'єкт та зміст, а також процедури реалізації процесуальних дій).

Нормативно-правове підґрунтя для належного функціонування досліджуваного інституту в межах адміністративного судочинства становлять такі джерела: 1) Конституція України, норми якої закладають правовий фундамент для забезпечення захисту прав, свобод та інтересів людини, окреслюють гарантії їх здійснення; 2) міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, система світових правил та норм яких містить одну з найбільш ефективних моделей реалізації особою права на правову допомогу та судовий захист; 3) кодифікований нормативно-правовий акт – КАС України, правовими положеннями якого визначено підстави, умови, правовий режим інституту адміністративного процесуального представництва, вичерпний перелік процесуальних повноважень представника, його місце та функції в системі суб'єктів судового процесу; 4) інші кодифіковані законодавчі акти, що містять норми, які регулюють матеріально-правові відносини, котрі складаються між представником і особою, яку представляють; 5) Закони України та підзаконні нормативно-правові акти, норми яких детально регламентують правовий статус осіб, які можуть бути представниками в адміністративному судочинстві.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ від 04.11.1950 р. *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004
3. Цивільний Кодекс України : кодекс, редакція від 10.06.2018 р., підстава 2205-19. *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
4. Сімейний Кодекс України : кодекс, редакція від 06.02.2018 р., підстава 2224-19. *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>
5. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI (редакція від 05.01.2017 р., підстава 1798-19). *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (редакція від 05.05.2018 р., підстава 2325-19). *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
7. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (редакція від 10.06.2018 р., підстава 2189-19). *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
8. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 22.06.2011 р. № 340-VI (редакція від 07.01.2018 р., підстава 2229-19). *База даних «Законодавство України» : Верховна Рада України.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>
9. Миронюк О.І. Реформування системи права України: теоретичний вимір : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень». Львів : Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України, 2015. 20 с.
10. Топор І.В. Процесуальний статус представника в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. Вип. 60. С. 337–334.

11. Заяць В.Г. Правове регулювання участі представника у судовому адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь : Національний університет державної податкової служби України, 2011. 23 с.
12. Лисенко Ю.О. Представництво в адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2018. 22 с.
13. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : у 2-х т. / В.К. Матвійчук, Хар. вид. 2-е, змін. та доп. ; за заг. ред. В.К. Матвійчука. Київ : Алерта, КНТ, 2008. Т. 1. 787 с.
14. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
-

Джафарова М. В. Теоретико-правовые основы функционирования института процессуального представительства в административном судопроизводстве Украины

Статья посвящена теоретическому обоснованию понятийного аппарата и анализу особенностей правового регулирования процессуального представительства в административном судопроизводстве. Проанализированы основные признаки и цели процессуального представительства в административном судопроизводстве. Охарактеризованы сущность и функциональное предназначение административно-процессуальных норм, которые составляют отдельный институт административного процессуального права – процессуального представительства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный суд, процессуальное представительство, представитель, адвокат, законный представитель.

Dzhafarova M. Theoretical and legal bases of functioning of the institute of procedural representation in the administrative legal proceedings of Ukraine

The article deals with the theoretical grounds of the main concepts and to the analysis of the peculiarities of legal representation in administrative legal proceedings. Basic characteristics and entire representations in administrative legal proceedings have been analyzed. The essence and significance of administrative procedural rules, which constitute separate institution of administrative procedural law, in particular, procedural representation.

Key words: administrative legal proceedings, administrative court, legal representative, representative, procedural representation, lawyer.

УДК 347.73

М. Д. Казацькааспірант кафедри фінансового права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ВИЗНАЧЕННЯ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ В ПОДАТКОВОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу законодавчої дефініції поняття «податковий контроль» з точки зору відображення сутності даного поняття та його основних ознак. Також розглянуто співвідношення понять «податковий контроль» («контроль за дотриманням вимог податкового та іншого законодавства», «контроль за сплатою податків, зборів, платежів») та «адміністрування податків, зборів, платежів» крізь призму положень Податкового кодексу України. Зроблений огляд основних функцій контролюючих органів у контексті аналізу системної узгодженості податково-правових норм, що визначають загальні засади здійснення податкового контролю.

Ключові слова: податковий контроль, контроль за сплатою податків, контроль за дотриманням податкового законодавства, податкове адміністрування, контроль за сплатою непрямих податків.

Постановка проблеми. Податковий контроль є необхідною умовою для належного функціонування податкової системи та забезпечення правопорядку в цій сфері. З набранням чинності Податковим кодексом України (далі – ПК України) поняття податкового контролю було введено в законодавче поле і таким чином стало не тільки теоретичним поняттям науки фінансового права, а законодавчо визначеною дефініцією, що є елементом понятійного апарату податкового законодавства України. З огляду на зазначене, актуальним є детальний аналіз такої дефініції з точки зору її змістовної та структурної узгодженості з іншими поняттями податкового законодавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані із сутністю податкового контролю, його організацією, проведенням та підвищенням ефективності, є одними з ключових у фінансово-правовій науці. Податковий контроль у цілому та його окремі аспекти розглядалися як у межах досліджень з фінансового права, так і у межах досліджень з економіки та державного управління, а саме в працях: Ю.В. Боднарука, А.В. Бризгаліна, П.Ю. Буряка, В.В. Буряковського, В.А. Валігури, С.С. Васильчук,

В.М. Васюка, А.В. Власова, Л.К. Воронової, Ю.В. Гаруста, Т.О. Губанової, В.Ю. Долгальова, В.А. Завгороднього, Л.М. Касьяненко, А.В. Костюка, М.П. Кучерявенка, І.В. Лещуха, Н.А. Маринів, М.І. Мельник, О.Є. Найденка, О.П. Пащенко, В.П. Печуляка, Н.Ю. Пришви, Ю.П. Потернака, Д.М. Рева, Л.А. Савченко, О.С. Селіванова, Ю.О. Соловійової, Д.В. Тиновського, А.І. Українцевої, А.В. Хмелькова, О.Д. Шевчука, І.М. Ярмака, О.О. Яковенка та ін. Також досить часто питання податкового контролю піднімається в межах досліджень щодо податкового адміністрування, наприклад, у працях А.О. Беспалової та М.М. Чинчина. Водночас варто відмітити відсутність комплексного фінансово-правового дослідження податкового контролю з урахуванням діючого законодавства України.

Мета статті – аналіз законодавчого визначення поняття «податковий контроль» на предмет відображення в ньому сутності та основних ознак податкового контролю, а також з'ясування його місця в механізмі адміністрування податків, зборів, платежів крізь призму положень ПК України.

Виклад основного матеріалу. Податковий кодекс України в статті 61 визначає податковий контроль як систему заходів, що вживаються контролюючими органами та координуються центральним

органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи.

Зазначене визначення дає можливість виокремити певні особливості податкового контролю як поняття.

По-перше, податковий контроль – це система заходів. Поняття «система» передбачає упорядкованість, цілісність, наявність закономірностей побудови, функціонування та розвитку. Відповідно, такі заходи мають перебувати в певному взаємозв'язку та утворювати єдине ціле.

По-друге, заходи податкового контролю вживаються контролюючими органами як спеціальними суб'єктами, наділеними чітко визначеною компетенцією.

Зазначене положення є особливо важливим для розуміння сутності податкового контролю у сфері непрямого оподаткування, оскільки в науковій літературі досить часто підкреслюється особливий статус платників непрямих податків, який полягає у виконанні ними певних функцій з адміністрування таких податків (у т.ч. контролю). Так, С.С. Васильчук стверджує, що «де-факто окремі функції податкового контролю за справлянням непрямих податків, крім контролюючих органів, реалізують безпосередньо самі платники непрямих податків під час здійснення операцій із придбання товарів, робіт, послуг, які підлягають оподаткуванню непрямыми податками з метою уникнення відповідальності за недобросовісні дії продавців у вигляді невиконання ними своїх податкових зобов'язань» [2, с. 62]. Для прикладу, дослідниця наводить ситуацію з покупцем підакцизних товарів, який з метою уникнення їх конфіскації та застосування до нього штрафних санкцій перевіряє наявність на придбаних у виробника чи імпортера підакцизних товарах акцизних марок [2, с. 63].

Однак, на нашу думку, в цьому аспекті можна говорити не про податковий кон-

троль, а лише про певні додаткові складники податкового обов'язку платників непрямих податків – здебільшого, пов'язаних з особливостями обчислення та сплати таких податків. Окрім цього, ПК України в статті 224 прямо зазначає, що контроль за правильністю обчислення і своєчасністю сплати до бюджету акцизного податку здійснюється контролюючими органами.

По-третє, заходи податкового контролю здійснюються з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з визначеного кола питань.

Передусім варто відмітити певний термінологічний недолік законодавчої техніки, оскільки поняття «податковий контроль» визначається через поняття «контроль», зміст якого законодавцем так і не розкривається.

Окрім цього, звертає на себе увагу той факт, що законодавець чітко визначає мету заходів податкового контролю, а саме:

- контроль правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів;

- контроль дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових і касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи.

Проте варто відзначити, що дотримання чи недотримання зазначеного у статті 61 ПК України законодавства не обов'язково впливає на своєчасність чи повноту сплати до бюджету податків та зборів. Так, наприклад, порушення строків щодо здавання виручки до банку або порушення законодавства щодо ліцензування, контроль за яким покладено на контролюючі органи, не впливає на суму податків і зборів, які мають бути сплачені до бюджету відповідним суб'єктом господарювання. У зв'язку з цим постає питання: чи доцільно в даному випадку вести мову саме про податковий контроль? Зазначене питання залишається відкритим та потребує свого подальшого дослідження.

Власне поняття «податковий контроль» вживається в Главі 5, а також

лише в декількох інших статтях ПК України: наприклад, в п. 39.5 ст. 39 ПК України (податковий контроль за встановленням відповідності умов контрольованих операцій принципу «витягнутої руки»), п. 84.1 ст. 84 ПК України (щодо проведення експертизи), п. п. 17.1.1 ст. 17 ПК України, п. п. 42.1.2 ст. 42 ПК України, п. п. 54.3.1 ст. 54 ПК України, п. п. 121.1.1 ст. 121 ПК України).

Разом із цим у статтях інших глав ПК України зазначене поняття не зустрічається, а натомість найчастіше вживаються словосполучення: «контроль за дотриманням вимог податкового та іншого законодавства у випадках, коли здійснення такого контролю покладено на контролюючі органи» та «контроль за справлянням податків та зборів» (або «контроль за правильністю обчислення і своєчасністю сплати до бюджету податку»).

Варто також відмітити, що в ПК України також спостерігається непослідовність у застосуванні термінів та словосполучень: у назві глави 5 та статті 61 вживається поняття «податковий контроль», а в статті 40 зазначається, що «цей розділ визначає <...> порядок контролю за дотриманням вимог податкового та іншого законодавства» (тобто замість словосполучення «податковий контроль» вживається «контроль за дотриманням вимог податкового та іншого законодавства»).

Окремо слід зупинитися на співвідношенні понять «податковий контроль» («контроль за дотриманням вимог податкового та іншого законодавства», «контроль за сплатою податків, зборів, платежів») і «адміністрування податків, зборів, платежів». Питання їх співвідношення потребує свого роз'яснення з огляду на певну суперечливість положень податкового законодавства з цього приводу.

Так п. п. 14.1.1¹ статті 14 ПК України визначає адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок) та інших платежів відповідно до законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи (далі – податків, зборів, платежів) як сукупність рішень та процедур контролюючих органів і дій

їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організовують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом.

Таким чином, контроль за сплатою податків, зборів, платежів включається до поняття «адміністрування податків, зборів, платежів».

Разом із цим у статті 40 ПК України, з якої починається Розділ «Адміністрування податків, зборів, платежів», зазначається, що: «цей розділ визначає порядок адміністрування податків та зборів, визначених у розділі I цього Кодексу, а також порядок контролю за дотриманням вимог податкового та іншого законодавства у випадках, коли здійснення такого контролю покладено на контролюючі органи».

Отже, виходячи із зазначених положень законодавства, поняття «адміністрування податків, зборів, платежів» включає в себе контроль за сплатою податків, зборів, платежів, однак не включає контроль за дотриманням вимог податкового та іншого законодавства.

Стаття 19¹ ПК України також вносить певні непорозуміння щодо співвідношення вищевказаних понять. Зокрема, у вказаній статті функції з адміністрування податків, зборів, платежів, у тому числі проведення відповідно до законодавства перевірки та звірки платників податків (п. п. 19¹.1.1 ст. 19¹ ПК України) зазначаються окремо від функцій з контролю за своєчасністю подання платниками податків та платниками єдиного внеску передбаченої законом звітності (декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, зборів, платежів), своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків, зборів, платежів (п.п. 19¹.1.1 ст. 19¹ ПК України).

Також окремими підпунктами вказуються інші функції щодо здійснення контролю в певних сферах:

– контроль за встановленими законом строками проведення розрахунків в іно-

земній валюті, за додержанням порядку приймання готівки для подальшого переказу (крім приймання готівки банками), за дотриманням суб'єктами господарювання установлених законодавством обов'язкових вимог щодо забезпечення можливості розрахунків за товари (послуги) з використанням електронних платіжних засобів, порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), проведення розрахункових операцій, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, наявністю торгових патентів (п. п. 19¹.1.4 ст. 19¹ ПК України);

– контроль за додержанням виконавчими органами сільських, селищних рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, порядку прийняття та обліку податків і зборів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування зазначених сум до бюджету (п. п. 19¹.1.5 ст. 19¹ ПК України);

– контроль за правомірністю бюджетного відшкодування податку на додану вартість (п. п. 19¹.1.6 ст. 19¹ ПК України);

– контроль за виробництвом спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів (п. п. 19¹.1.13 ст. 19¹ ПК України);

– контроль у сфері виробництва, обігу та реалізації підакцизних товарів, контроль за їх цільовим використанням, забезпечують міжгалузеву координацію у цій сфері (п. п. 19¹.1.14 ст. 19¹ ПК України);

– контроль за прийняттям декларацій про максимальні роздрібні ціни на підакцизні товари (продукцію), встановлені виробником або імпортером, та узагальненням відомостей, зазначених у таких деклараціях, для організації роботи та контролю за повнотою обчислення і сплати акцизного податку (п.п. 19¹.1.15 ст. 19¹ ПК України);

– контроль за дотриманням суб'єктами господарювання, які провадять роздрібну торгівлю тютюновими виробами, вимог законодавства щодо максимальних роздрібних цін на тютюнові вироби, встановлених виробниками або імпорте-

рами таких виробів (п. п. 19¹.1.19 ст. 19¹ ПК України);

– контроль за дотриманням суб'єктами господарювання, які провадять оптову або роздрібну торгівлю алкогольними напоями, вимог законодавства щодо мінімальних оптово-відпускних або роздрібних цін на такі напої (п. п. 19¹.1.20 ст. 19¹ ПК України).

При цьому звертає на себе увагу той факт, що проведення перевірок та звірок платників податків включено до функцій з адміністрування податків, зборів, платежів (п. п. 19¹.1.1. ст. 19¹ ПК України). Водночас відповідно до ст. 62 ПК України перевірки та звірки є способами здійснення податкового контролю.

З огляду на зазначене необхідним є узгодження положень ПК України щодо співвідношення понять «податковий контроль» («контроль за дотриманням вимог податкового та іншого законодавства», «контроль за сплатою податків, зборів, платежів») та «адміністрування податків, зборів, платежів».

На нашу думку, зазначені поняття співвідносяться як частина та ціле, як це безпосередньо впливає з визначення поняття «адміністрування податків, зборів, платежів», що міститься в статті 14 ПК України, а також підтверджується самою структурою Податкового кодексу України: загальні положення про податковий контроль (Глави 5–8) не виокремлені в окремий розділ, а включені до Розділу II «Адміністрування податків, зборів, платежів». Варто зазначити, що податковий контроль як частина податкового адміністрування зазвичай також розглядається вітчизняними науковцями [3, с. 56; 4, с. 15].

Висновки і пропозиції. Отже, ситуація із законодавчим визначенням поняття «податковий контроль» у ПК Україні демонструє відсутність внутрішньої узгодженості норм податкового законодавства та його понятійного апарату.

Власне поняття «податковий контроль» майже не вживається у тексті ПК України, при цьому чітко не визначене його співвідношення зі словосполученнями «контроль за дотриманням вимог податкового та іншого законодавства» (контроль за дотримання якого покладено на контро-

люючі органи) та «контроль за сплатою податків, зборів, платежів». Окрім цього, спостерігається непослідовність законодавця в питанні системного зв'язку вищевказаного поняття та словосполучень із поняттям «адміністрування податків, зборів, платежів», що зумовлює свого роду колізію між їхніми безпосередніми дефініціями та іншими нормами ПК України. При цьому, виходячи із загальної теорії права та основних вимог до техніко-юридичної якості законодавства, введення в нормативно-правове поле будь-якої дефініції не повинно порушувати єдність у розумінні правових норм, оскільки це негативно впливає на процеси правозастосування. Вироблення чіткого понятійного апарату є необхідною передумовою правильного та однозначного застосування норм

податкового законодавства та уникнення розбіжностей в їх тлумаченні.

Список використаної літератури:

1. Податковий кодекс України : Закон України: від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/275517>
2. Васильчук С.С. Правове регулювання податкового контролю за справлянням непрямих податків : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 243 с.
3. Беспалова А.О. Правове регулювання адміністрування податків і зборів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 233 с.
4. Чинчин М.М. Правові основи податкового адміністрування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.

Казацкая М. Д. Определение налогового контроля в Налоговом кодексе Украины

Статья посвящена анализу законодательной дефиниции понятия «налоговый контроль» с точки зрения отображения сущности данного понятия и его основных признаков. Также рассмотрено соотношение понятий «налоговый контроль» («контроль за соблюдением требований налогового и иного законодательства», «контроль за уплатой налогов, сборов, платежей») и «администрирование налогов, сборов, платежей» сквозь призму положений Налогового кодекса Украины. Сделан обзор основных функций контролирующих органов в контексте анализа системной согласованности налогово-правовых норм, которые определяют основные начала осуществления налогового контроля.

Ключевые слова: налоговый контроль, контроль за уплатой налогов, контроль за соблюдением налогового законодательства, налоговое администрирование, контроль уплаты косвенных налогов.

Kazatska M. Definition of tax control in the tax code of Ukraine

The article is devoted to the analysis of the legal term "tax control" in terms of displaying the essence of this concept and its main features. The author also pay the attention to correlation between the concepts of "tax control" ("control over compliance with tax and other legislation", "control over the payment of taxes, fees, payments") and "administration of taxes, duties, payments" through the prism of the provisions of the Tax Code of Ukraine. There is an overview of the main functions of the controlling bodies in the context of the systemic coherence of the tax regulations that determine the basic provisions for the tax control.

Key words: tax control, control over payment of taxes, control over compliance with tax legislation, administration of taxes, control over payment of indirect taxes.

УДК 347.963

С. К. Костенко

аспірант кафедри правосуддя
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів

ЗАКОНОДАВЧА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ТА ПРАКТИЧНЕ ВІДОБРАЖЕННЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНОЇ КОМІСІЇ ПРОКУРОРІВ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Стаття присвячена основним проблемам реалізації правосуб'єктності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Критично проаналізовано положення діючого Закону України «Про прокуратуру», практику його застосування. Сформульовані пропозиції щодо внесення змін до законодавства, які мають сприяти усуненню наявних його недоліків та підвищенню ефективності виконання комісією її повноважень.

Ключові слова: правосуб'єктність, юридична особа, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, всеукраїнська конференція прокурорів, Генеральна прокуратура України.

Постановка проблеми. Однією з основних гарантій незалежності прокурорів, проголошених Законом України «Про прокуратуру» [1] (далі – Закон), є особливий порядок призначення прокурора на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності (ст. 16 Закону). Аналізуючи норми Закону, завдання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі – Комісія) можна визначити як досягнення балансу між незалежністю прокурорів, їхньою відповідальністю та прозорістю діяльності прокуратури (п. 5, 9 та 10 ч. 1 ст. 3 Закону).

Виконання завдання Комісії має бути реалізоване в її правосуб'єктності, оскільки саме цей державний орган має визначати рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішувати питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади (ст. 73 Закону). Для цього Комісія має бути незалежним суб'єктом адміністрування прокуратури. Крім того, має відігравати роль елементу в державному механізмі стримувань і противаг, який є одним з основних засобів у правовій державі для запобігання надмірної концентрації влади та зловживання нею, що досить тривалий історич-

ний проміжок часу було характерним для діяльності вітчизняної прокуратури та її керівництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правосуб'єктності органів державної влади досліджувалися в роботах таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Н.Ю. Хаманєва, В.С. Четверіков тощо. Однак дослідження правосуб'єктності Комісії проводиться вперше.

Мета статті. Оскільки наявні емпіричні дані свідчать про те, що під час реалізації правосуб'єктності Комісії виникла низка проблем, які вимагають законодавчого врегулювання, метою цієї публікації є висвітлення вказаних проблем та визначення шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. С.С. Алексєєв указує на охоплення загальною правосуб'єктністю, а також правосуб'єктністю в декількох галузях права єдиною категорією «праводієздатність» двох моментів: 1) можливості мати права та обов'язки; 2) можливості їх самостійно здійснювати [2, с. 280]. Наділення осіб правосуб'єктністю являє собою першу ступінь у процесі впровадження юридичних норм у соціальне життя, що означає реальне визначення через норми кола осіб, які можуть бути суб'єктами прав та обов'язків [3].

Правосуб'єктність є однією з обов'язкових юридичних передумов правовідносин, можливістю чи здатністю особи бути суб'єктом права з усіма відповідними наслідками. Юридична конструкція «праводієздатності» характерна для правосуб'єктності органів державної влади. Це означає, що правосуб'єктні органи державної влади наділені правовою нормою можливості мати та реалізувати свої права та обов'язки.

Правосуб'єктність державного органу є проявом його юридичної легітимності. Орган чи посадова особа як суб'єкт легітимації наділяється владними повноваженнями, включає в себе частину компетенції державного органу, що встановлено в Конституції та інших нормативно-правових актах, які регулюють діяльність даного органу [4, с. 27]. З огляду на викладене слід також звернути увагу на співвідношення понять правосуб'єктності та компетенції державного органу. Більшість учених виступають проти отождошення компетенції і правосуб'єктності, оскільки компетенція передбачає виконання владних функцій (тоді як цивільна правосуб'єктність цього не передбачає). На думку А.В. Венедіктова, державний орган – єдиний суб'єкт права, що володіє різною за своїм характером правосуб'єктністю в окремих видах правовідносин [5, с. 642]. В.К. Мамутов розглядав поняття компетенції і правосуб'єктності органів як пересічні: між сукупністю прав і обов'язків, що охоплюються поняттям компетенції, і правосуб'єктністю відсутня межа, оскільки окремі права можуть переходити зі сфери правосуб'єктності у сферу компетенції. Якщо компетенція показує, якими правами і обов'язками державний орган уже володіє внаслідок того, що відноситься до певної категорії державних органів («первинні права»), то правосуб'єктність показує, якими правами і обов'язками він може володіти крім того (права, набуті в результаті реалізації правосуб'єктності, – «вторинні права») [6, с. 58]. Отже, обсяг правосуб'єктності залежить від змісту компетенції державного органу. Водночас правосуб'єктність надає можливість набувати державним органам права і обов'язки, які не передба-

чені в компетенції. Так, Комісія має право укладати цивільно-правові та інші угоди, хоча це не передбачено її компетенцією як державного органу.

Викладені теоретичні міркування відображені в правосуб'єктності Комісії, встановленій законодавством. Законодавець, крім визначення компетенції Комісії (ст. 77 Закону), також передбачає, що вона є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс та рахунки в органах Державного казначейства України. Порядок роботи Комісії визначається положенням, прийнятим всеукраїнською конференцією прокурорів (ст. 73). Правосуб'єктність Комісії тим самим є вихідною умовою реалізації нею своєї компетенції. Отже, від повноти реалізації правосуб'єктності напряду залежатиме ефективність виконання повноважень Комісії згідно із встановленою Законом компетенцією.

Процес створення Комісії був пов'язаний із набранням чинності статей Закону, які стосуються її статусу та статусу органів прокурорського самоврядування, що згідно з п. 1 Розділу XII «Прикінцеві положення» Закону сталося 15 квітня 2017 року. Після цієї дати відбулося скликання та проведення 26–27 квітня 2017 року всеукраїнської конференції прокурорів, на якій призначено до складу Комісії п'ять прокурорів та прийнято Положення про порядок роботи Комісії [7] (далі – Положення). Всі інші члени Комісії були призначені раніше, однак започаткування її діяльності було неможливе, оскільки згідно із Законом Комісія є повноважною за умови призначення до її складу не менше дев'яти членів (ч. 3 ст. 74 Закону).

Хоча Закон юридичним фактом для набуття Комісією повноважень визначає лише призначення дев'яти її членів, у п. 3 Положення вказано, що повноваження членів першого складу Комісії розпочинаються з моменту її державної реєстрації як юридичної особи у встановленому Законом порядку. У зв'язку з цим виникла парадоксальна ситуація, коли державний орган став повноваженим, не маючи жодного повноважного члену, що також породило суттєву практичну про-

блему – визначення календарної тривалості повноважень членів першого складу Комісії, які за Законом почалися 26 квітня 2017 р. (дата призначення не менше 9 членів), а згідно з Положенням – 25 травня 2017 р. (дата реєстрації Комісії як юридичної особи).

Вочевидь, застосуванню підлягають норми Закону як вищого за юридичною силою нормативно-правового акту, тим більше, що у визначенні державного органу наявність державно-владних повноважень не зумовлена наявністю чи відсутністю статусу юридичної особи. Нормативна дефініція державного органу міститься в ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [8], згідно з якою державний орган – це орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, *незалежно від наявності статусу юридичної особи*, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю.

Наш висновок підтверджується також тим, що для вчинення дій з державної реєстрації Комісії як юридичної особи необхідна повноважність членів першого складу Комісії, які мають обрати зі свого складу з числа прокурорів таємним голосуванням голову комісії строком на три роки (ч. 1 ст. 73 Закону), який у свою чергу має бути вказаний у заяві про державну реєстрацію створення юридичної особи [9].

Хоча в Законі окремо на це не наголошено, проте Комісія, як і будь який орган державної влади, є юридичною особою публічного права, що впливає з положень Цивільного кодексу України (статті 81, 82, 87) [10].

Слід зазначити обставину, на яку звертають увагу багато дослідників [11], що в Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [12] немає розмежування щодо державної реєстрації юридичних осіб приватного та публічного права. Особливості правосуб'єктності останніх не відображаються

також і в відомостях Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань. Законодавством не передбачена будь-яка класифікація юридичних осіб публічного права. Внаслідок цього в Реєстрі Комісія значиться як державна установа, засновником якої є всеукраїнська конференція прокурорів, що не відповідає чинному законодавству та дійсному статусу Комісії, яка не є органом прокурорського самоврядування та не може бути ним заснована, оскільки є державним органом, засновником якого може бути тільки держава.

У зв'язку з цим також не відповідає завданням Комісії норма Закону, відповідно до якої всеукраїнська конференція прокурорів приймає положення про порядок роботи Комісії (ст. 67). По-перше, Законом не визначено межі, в яких всеукраїнська конференція прокурорів може визначити такий порядок роботи, що потягло розширене тлумачення цієї норми та прийняття Положення, яке визначає не тільки регламенті процедури в роботі Комісії, а стосується також її правосуб'єктності. По-друге, всеукраїнській конференції прокурорів як органу прокурорського самоврядування надані повноваження з врегулювання діяльності органу прокурорського врядування, яким є Комісія, тобто державного органу, що явно виходить за межі завдань прокурорського самоврядування, які визначені в ст. 65 Закону, оскільки не є питаннями внутрішньої діяльності прокуратури. По-третє, подібних повноважень не мають органи суддівського самоврядування, а порядок роботи відповідних органів суддівського врядування визначається безпосередньо законами та в регламентах, які приймають самостійно ці органи. Так, наприклад, у Законі України «Про судоустрій та статус суддів» [13] передбачено, що порядок роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України визначається цим Законом. Вища кваліфікаційна комісія суддів України більшістю голосів від її складу, визначеного законом, затверджує регламент, що визначає порядок роботи Комісії в межах, установлених цим Законом (ст. 92).

Зазначені недоліки законодавчого регулювання потягли суттєві проблеми в реалізації правосуб'єктності Комісії, для якої законодавцем передбачений статус юридичної особи, проте його втілення в реальних правовідносинах досі не відбулося.

На юридичні особи публічного права поширюються положення вітчизняного законодавства і доктрини права про поняття юридичної особи та її ознаки, до яких відносять майнову відокремленість, організаційну єдність, виступ від свого імені в майновому обороті, право бути позивачем та відповідачем у суді [14]. Водночас, хоча в Законі передбачено, що організаційне забезпечення діяльності Комісії здійснюється її секретаріатом (ч. 1 ст. 78 Закону), вказівка законодавця, що у Комісії наявний «її» секретаріат, досі не виконана, і це не відповідає такій ознаці юридичної особи, як організаційна єдність.

У Положенні закріплено, що секретаріат Комісії утворюється в Генеральній прокуратурі України на правах структурного підрозділу (п. 153). Наразі функції секретаріату Комісії виконує Управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріат) Комісії Департаменту кадрової роботи та державної служби Генеральної прокуратури України. Положення про цей структурний підрозділ Генеральної прокуратури України затверджено наказом Генерального прокурора України № 311 від 02.11.2017 р. [15]. При цьому до повноважень голови Комісії віднесено лише внесення подання Генеральному прокурору України про затвердження цього Положення. Генеральний прокурор визначає структуру та штатну чисельність секретаріату Комісії, призначає на посади та звільняє з посад працівників секретаріату (п.п. 154, 155 Положення). Працівниками вказаного Управління є прокурори Генеральної прокуратури України, на яких поширюється Закон, в тому числі й в питаннях притягнення до дисциплінарної відповідальності, однак згідно з Положенням про Управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріат) Комісії вони мають «сприяти членам Комісії у проведенні перевірки в межах дис-

циплінарного провадження та складати проекти необхідних документів» (п. 4.4). Крім того, працівниками цього Управління здійснюється в день надходження дисциплінарної скарги її реєстрація та за допомогою автоматизованої системи – визначення члена Комісії для вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження (ч. 1 ст. 46 Закону).

Відсутність секретаріату Комісії також потягла неможливість організації діловодства згідно з вимогами чинного законодавства. Відповідно до п. 12 Положення, діловодство в Комісії здійснюється в порядку, передбаченому відповідною Інструкцією, розробленою на основі Інструкції з діловодства в органах прокуратури України [16] та затвердженою Комісією. Однак Комісії довелося затвердити Тимчасову інструкцію з діловодства [17] у зв'язку з тим, що як Інструкцією з діловодства в органах прокуратури, так і Правилами організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях [18] передбачено проведення експертизи цінності документів згідно з Порядком утворення та діяльності комісій з проведення експертизи цінності документів [19]. Згідно з цим Порядком до складу відповідних комісій мають включатись керівники служби діловодства і архівного підрозділу, працівники структурних підрозділів, у тому числі бухгалтерської служби державного органу. Однак у Комісії взагалі відсутні будь-які структурні підрозділи.

Нереалізованою залишається майнова відокремленість Комісії як юридичної особи. У діяльності Комісії це проявляється насамперед відсутністю жодної з форм організації бухгалтерського обліку, які передбачені Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [20] (ст. 8). У Положенні зазначено, що Комісія має самостійний баланс та рахунки в органах Державної казначейської служби України. Право першого підпису фінансово-банківських документів має голова Комісії. Право другого підпису фінансово-банківських документів не передбачено (п. 15). Проте функції бухгалтерської служби Комісії виконує бух-

галтерія Генеральної прокуратури України. За наявності самостійного балансу рух коштів за рахунком Комісії в органах Державної казначейської служби України відсутній. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії та її секретаріату здійснюється Генеральною прокуратурою України як головним розпорядником коштів Державного бюджету України за окремою бюджетною програмою (п. 16 Положення). Згідно з бюджетним запитом Генеральної прокуратури України на 2019–2021 роки за бюджетною програмою «Забезпечення діяльності Комісії» [21] її фінансування відбувається в межах видатків на оплату праці, за якими Комісія становить 11 її членів, та видатків на матеріально-технічне забезпечення їх роботи. У тому ж порядку відбувається, наприклад, бюджетування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка згідно із Законом є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України (ч. 5 ст. 8 Закону). Отже, бюджетування Комісії здійснюється як щодо самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України, однак без видатків на утримання будь-якого власного допоміжного персоналу.

Крім того, внаслідок відсутності в Комісії власних структурних підрозділів, які забезпечують її діяльність, виникла практична проблема щодо представництва Комісії в разі оскарження її рішень, дій та бездіяльності в судах та у Вищій раді правосуддя, оскільки прокурори Генеральної прокуратури України та інші працівники Управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріату) Комісії Департаменту кадрової роботи та державної служби Генеральної прокуратури України не мають права це робити, навіть на підставі довіреності (згідно зі ст. 131-2 Конституції України виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді). У зв'язку з цим Комісії довелося знизити навантаження до 30 відсотків одному з її членів під час розподілу дисциплінарних скарг для того, щоб він мав можливість представляти Комісію. При цьому станом на лютий 2019 року до Комісії та її членів щодо їх рішень, дій та бездіяльності подано 162 судові позови, з яких 132 роз-

глянуті. В апеляційній інстанції оскаржено 80 рішень, розглянуто – 69. Рішення Комісії були скасовані судом в 18 випадках, з яких в 2 – за наслідками розгляду апеляцій. Через велику кількість позовів до Комісії в її членів наразі відсутня можливість також приймати участь у засіданнях Вищої ради правосуддя під час оскарження рішень Комісії до цього органу, наслідком чого, зокрема, стало скасування Вищою радою правосуддя 13 рішень Комісії із 43, по яких проведено розгляд відповідних скарг (всього подано 75 скарг).

На необхідність усунення викладених проблем неодноразово звертали увагу експерти Ради Європи, зокрема: у Звіті за результатами оцінки потреб Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, підготовленому у вересні 2017 року (Розділ II, рекомендації 1.2 та 1.3); Висновку Директорату з прав людини і верховенства права РЄ щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо питань правосуддя)» (у частині вдосконалення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів)» [22] та інших документах.

Така ситуація також негативно відбивається у сприйнятті дійсного статусу Комісії навіть усередині прокурорського корпусу. Нами проведено анонімне опитування прокурорів за фокус-групами в різних регіонах України та органах прокуратури різних рівнів щодо інформованості про діяльність Комісії, бачення перспектив її розвитку та наявних недоліків у роботі, ступеню довіри до Комісії та новоствореного інституту прокурорського самоврядування.

Наведемо деякі результати, отримані станом на січень 2019 року. В опитуванні взяли участь 2446 респондентів – прокурори органів прокуратури всіх рівнів та спеціалізацій, які розташовані на території 9 регіонів України.

На запитання «Чи вважаєте Ви, що введення додаткових суб'єктів адміністрування системи прокуратури, тобто органів прокурорського самоврядування та Комісії, було вірним рішенням?» більшість відповіли «так» – 67,1%, «ні» – 21,9%, «не

знаю» – 11%. На запитання «Чи вважаєте Ви, що Комісія є органом прокурорського самоврядування?» відповіли «так, є» – 49,1%; «ні, це окремий орган системи прокуратури» – 47,4%; «ні, це окремий державний орган» – 3,5%.

Отже, тільки незначна кількість прокурорів сприймає Комісію в її статусі, який відповідає законодавству, тобто як окремий державний орган, хоча більшість прокурорів вважає, що її створення та впровадження самоврядування були необхідні.

Водночас на запитання: «Чи вважаєте Ви вірним, що організаційне забезпечення діяльності Комісії (робота Секретаріату) та її фінансування здійснюється Генеральною прокуратурою України?» найбільшу підтримку отримала відповідь, що Комісія повинна мати власний секретаріат та бюджет – 43,3%, проте 36,4% вважають, що цього не потрібно.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, зазначимо, що вирішення висвітлених проблем можливе тільки законодавчим шляхом, оскільки правосуб'єктність Комісії, як і будь-якого державного органу, встановлюються законодавчо. З цією метою в Законі мають бути врегульовані основні питання порядку роботи Комісії: організація роботи та засідань, права членів, відводи, постановлення рішень та їх оскарження, забезпечення діяльності, а всі інші питання – в межах, установлених Законом, – Комісія повинна отримати право вирішувати самостійно в прийнятому нею регламенті. Крім того, Закон має містити чітку норму щодо організаційної єдності Комісії та її секретаріату, а також визначати порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення діяльності Комісії одним із двох способів, які застосовуються щодо аналогічних органів у системі правосуддя: або шляхом надання Комісії функції головного розпорядника бюджетних коштів, як у Вищій раді правосуддя, або функції розпорядника бюджетних коштів, щодо якого головний розпорядник не є органом, на посадових осіб якого розповсюджується компетенція Комісії, як це відбувається у взаєминах між Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та Державною судовою адміністрацією України.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про прокуратуру». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
2. Алексеев С.С. Собрание сочинений : в 10 т. Москва : Статут, 2010. Том 3: Проблемы теории права: Курс лекций. 781 с.
3. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Том 1. 396 с.
4. Кравцова З.С. До питання визначення поняття «легітимація державної влади»: конституційно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1/2015. С. 24–28.
5. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. Москва : Изд-во АН СССР, 1948. 840 с.
6. Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов. *Правоведение*. 1965. № 4. С. 56–63.
7. Положення про порядок роботи Комісії, прийняте всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/vskonpp17.html?_m=publications&t=rec&id=207089
8. Закон України «Про запобігання корупції». *Відомості Верховної Ради України*. 05.12.2014 р. № 49. С. 3186. Ст. 2056.
9. Наказ Міністерства України від 18.11.2016 р. № 3268/5 «Про затвердження форм заяв у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1500-16>
10. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 03.10.2003 р. № 40. Ст. 356.
11. Див., наприклад, Печений О.П. До питання про місце юридичних осіб публічного права в системі юридичних осіб. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Випуск 30/2015. С. 62–69.
12. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15/page>
13. Закон України «Про судоустрій та статус суддів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/print>
14. Цивільне право України : підручник: у 2 т. / за заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої та В.Л. Яроцького. Київ, 2004. Т. 1. 480 с.
15. Положення про Управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріат) Комісії Департаменту кадрової

- роботи та державної служби Генеральної прокуратури України. URL: <https://www.gr.gov.ua/ua/polstr.html>
16. Інструкція з діловодства в органах прокуратури України, затверджена наказом Генерального прокурора України від 24.02.2016 р. № 103. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0103900-16>
 17. Тимчасова інструкція з діловодства Комісії, затверджена рішенням Комісії № 16зп-17 від 12.07.2017 р. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/decision/2017/07/12/817>
 18. Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затверджені наказом Мініюсту України від 18.06.2015 р. № 1000/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15>
 19. Порядок утворення та діяльності комісій з проведення експертизи цінності документів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. № 1004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1004-2007-%D0%BF>
 20. Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14>
 21. Бюджетний запит Генеральної прокуратури України на 2019–2021 роки за бюджетною програмою «Забезпечення діяльності Комісії». URL: file:///C:/Users/kostenko.sk/Downloads/4.Byudjetniy_zapit_na_2019-2021_roki_individualniy_forma_2019-2_0901040.pdf
 22. Висновок Директорату з прав людини і верховенства права РЄ щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо питань правосуддя)» (у частині вдосконалення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів). URL: <https://rm.coe.int/coe-opinion-on-the-draft-law-of-ukraine-7165-ua/16808b48e2>

Костенко С. К. Законодательная регламентация и практическое отображение правосубъектности Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров: проблемные вопросы

Статья посвящена основным проблем реализации правосубъектности Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров. Критически проанализированы положения действующего Закона Украины «О прокуратуре», практика его применения. Сформулированы предложения по внесению изменений в законодательство, которые должны способствовать устранению имеющихся недостатков и повышению эффективности выполнения комиссией ее полномочий.

Ключевые слова: правосубъектность, юридическое лицо, Квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров, всеукраинская конференция прокуроров, Генеральная прокуратура Украины.

Kostenko S. Legislative regulation and practical display of legal personality Qualifications and Disciplinary Commission of Public Prosecutors: problematic issues

The article is devoted to the main problems of realization of the legal personality of the Qualifications and Disciplinary Commission of Public Prosecutors. Critical analyzed the provisions of the current Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office», the practice of its application. The proposals on amendments to the legislation are proposed, which should help to eliminate its shortcomings and improve the efficiency of the commission's exercise of its powers.

Key words: legal personality, legal entity, Qualifications and Disciplinary Commission of Public Prosecutors, All-Ukrainian conference of prosecutors, General Prosecutor's Office of Ukraine.

Т. С. Ремесник

студентка економіко-гуманітарного факультету
Донбаської національної академії будівництва й архітектури

М. Г. Єщенко

кандидат педагогічних наук,
старший викладач кафедри менеджменту
Донбаської національної академії будівництва й архітектури

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

Статтю присвячено визначенню основних проблем адміністративного права України та шляхам удосконалення адміністративного законодавства. Розглянуто такі питання, як проблема адміністративного судочинства, проблема визначення змісту і характеристик правової природи адміністративних договорів.

Ключові слова: адміністративне право, державна установа, права людини, судочинство.

Постановка проблеми. Останнім часом адміністративне право перебуває у стані політичної трансформації, зміни якої визначаються концепцією адміністративної реформи в Україні. Відповідно до неї, виникає нова ідеологія відносин між державою і громадянином. Радикальним змінам підлягає адміністративно-правова доктрина. Оновлено адміністративне законодавство. Теоретичні досягнення в галузі адміністративної юстиції переведено в практичні умови. Як наслідок, адміністративне право змінилося із законодавства про державне управління на галузь, яка визначає та регулює права та обов'язки державного управління щодо організацій громадянського суспільства. Це стає обов'язковим чинником у створенні правової держави. Сьогоднішня наукова рефлексія та подальший розвиток теорії державного управління є однією з основних сфер доктринального вдосконалення адміністративного права України, важливою основою її перетворення в сучасному правовому полі європейського змісту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми адміністративного права та його реформування мають теоретичне і практичне значення. Здійснення змін у структурі адміністративного

права передбачає здійснення структурних, організаційних та кадрових перетворень у системі державного управління, які призведуть до підвищення ефективності діяльності державних та місцевих органів влади. Без вирішення проблем та реформування адміністративного права не є можливим проведення й інших реформ в Україні. Отож, ця проблема стала предметом дослідження таких багатьох учених, як В. Авер'янов, В. Зуя, Л. Коваль, С. Кравченко, Ю. Кривицька та ін.

Мета статті – висвітлити проблеми правового регулювання окремих інститутів адміністративного права та шляхи розв'язання.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку держави поряд зі зміною характеру економічних відносин, формування держави значно вагомішими стають юридичні функції державного контролю, що є обов'язковою ознакою цілої системи державного управління та важливим напрямом державної політики.

Проблеми розвитку та вдосконалення державного контролю в Україні надзвичайно важливі під час реформи всієї системи управління. Проведена в нашій країні адміністративна реформа вносить якісні зміни у порядку здійснення державного контролю, створення всієї системи виконавчої влади.

Не вирішення проблеми адміністративного права впливає не тільки на виникнення і розвиток галузі, що регулюється законом, а й у сфері регулювання інших галузей українського права й на реформу державної правової діяльності, пріоритетів права, свободи та інтересів громадян України. Про це свідчить сучасна діяльність адміністративних судів, зокрема наявність проблем, у яких вимагає швидкого рішення покращення доктринального положення теорії адміністративного права і процесу. Є проблеми з визначенням юрисдикції судів між адміністративними та господарськими судами. Перед запровадженням адміністративного судочинства справи, що виникали із суспільних правовідносин, вирішувалися загальними та господарськими судами. Після набуття чинності КАСУ такі справи передано з цивільної та господарської юрисдикції до адміністративної. Позивачам часто важко визначити правильну юрисдикцію, оскільки вони не розуміють того, є вони публічними чи приватними. Залишаються випадки, коли суди також порушують справи, які не належать до їхньої юрисдикції, або ж відмовляються порушувати справу, де вони мають відповідні повноваження.

Тому особливості адміністративно-правових стандартів мають містити положення про предмет регулювання та мету впливу, а це соціальні відносини у функціонуванні органів державного управління. Метою є забезпечення організації та організаційної діяльності суб'єктів господарювання, створення умов для реалізації та захисту прав і свобод, для яких здійснюється ця діяльність. Загальний опис методу адміністративно-правового регулювання полягає у його реалізації шляхом застосування нормативних актів (установлення зобов'язань), установлення заборон, видання дозволів. Компетенція адміністративних судів охоплює лише ті спори, що виникають у зв'язку з ухваленням інститутів управління державними органами, посадовими особами та службовцями обов'язкових рішень, пов'язаних із виконанням компетенцій, що містять організаційно-адміністративну сутність.

Іншою проблемою, вирішення якої є важливим для розвитку доктрини адміні-

стративного права і процесу, є визначення змісту і характеристик правової природи адміністративних договорів. Стандарти чинного законодавства, які визначають зміст категорії «адміністративна угода», правовий режим його застосування, містяться тільки в КАСУ. Застосування тих самих принципів цього процесуального акту відбувається в широкому колі питань, пов'язаних із захистом прав і законних інтересів у відносинах із громадськістю. Законодавство, що регулює відносини в договорах, що стосуються управління державними установами, посадовими особами та службовими особами, створені до набрання чинності КАСУ. Зважати на джерело нинішньої невизначеності на доктринальному рівні, не зовсім достатньо, враховуючи той факт, що регулюють договірні відносини за участю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб у новелах адміністративного процесуального права. Проблема вдосконалення порядку позову про захист прав, свобод і законних інтересів в адміністративних судах не може бути вирішено без доктринальних засад адміністративного права і поведінки. Крім того, такий розвиток не має бути спрямований на скасування певної правової норми. Необхідно розробити абсолютно новий підхід до визначення таких категорій, як «адміністративна угода», «адміністративний процес», «судова адміністративна юрисдикція».

Ще однією проблемою є неорганізованість механізму адміністративно-правового регулювання. Потрібні всі елементи механізму адміністративно-правового регулювання, зокрема адміністративно-правові стандарти, адміністративно-правові відносини, акти державного управління організації. Тільки взаємодія між елементами, регулярне функціонування кожного з них, призводить до ефективного функціонування всього механізму адміністративно-правового регулювання.

Отже, правила адміністративного права визначають форми і методи управління, визначають статус суб'єктів, що регулюються адміністративним правом. Крім того, ми назвали ознакою адміністративно-правових відносин імперативний

характер, владу і підпорядкованість. Розвиток нового інституту адміністративних послуг відкидає цю вимогу, оскільки є відносини іншого характеру, в яких імперативний метод не працює. У сучасний період необхідно є кодифікація адміністративних норм запровадження Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу міліції України. Щодо адміністративно-правових відносин, то необхідно уточнити межі матеріальних і процесуальних. Вони займають центральне місце в суб'єкті адміністративного права, до того ж конституційне, фінансове та інформаційне право не може ефективно функціонувати без установлення таких відносин, а також необхідно поліпшити державне управління. Вони є вектором діяльності правоохоронних органів у сфері правозастосування, зміцнення верховенства права та дисципліни в державі.

Проблеми розвитку та вдосконалення державного контролю в Україні надзвичайно важливі під час реформи всієї системи управління. Реалізована в нашій країні адміністративна реформа вносить якісні зміни у спосіб здійснення державного контролю, створюючи ці повноваження у всій системі органів виконавчої влади.

Водночас аналіз статусу законності дає підстави стверджувати, що в фінансовій, бюджетній, податковій сфері, в управлінні та розпорядженні державною власністю немає контролю. Тому контроль діяльності в цих районах вимагає значного поліпшення і корекції. Так, матеріали контрольних органів указують на наявність недоліків у роботі зі збирання інформації, аналізу та внесення інформації про злочин. Рівень інформаційного обміну між різними органами контролю щодо стану законності у сферах компетенції також надзвичайно низький. Часто виконуються функції численних органів державного контролю. Іноді вони проводять велику кількість перевірок на ті ж компанії та організації. Як правило, є документовані порушення контролю, які вже виявлено попередньою перевіркою іншим органом державного контролю. Як наслідок, поставлених цілей та припущень не досягнуто, а недоліки залишаються не зовсім вирішеними.

Таким чином, сама ідея державного контролю дискредитована, а в контрольованих організаціях виникає атмосфера нервозності і напруги.

Проблема підвищення ефективності державного контролю у виконавчій владі вимагає вирішення двох груп питань: визначення критеріїв його ефективності та визначення критеріїв основних напрямів підвищення ефективності контролю.

Підвищення ефективності контрольної діяльності у сфері виконавчої влади вимагає оптимізації функцій та повноважень органів, що здійснюють такий контроль: роз'яснення конкретних повноважень цих органів, що також дозволяє визначити відповідальність контрольованих органів за виконання рішень, зміцнення фінансової та організаційної структури виконавчих органів для ефективного здійснення функцій управління. Без підвищення ефективності впливу контролю не можна вирішити серйозне завдання державної політики у боротьбі з корупцією. Це особливо важливо зараз, коли країна направлена на запобігання та боротьбу з корупцією. Зважаючи на те, що є проблема з кадровим забезпеченням органів контролю, для роботи в них потрібні професійні чиновники (некорумповані, що усвідомлюють важливість дотримання інтересів держави). Посилення співпраці у сфері виконавчого контролю стає неможливим через нерозвинену правову систему та методичні блоки контролю. Необхідно розробити блок правового ухвалення вдосконаленого нормативного акта з метою закріплення основних принципів контролю у виконавчій гілці влади. Методологічна одиниця має складатися зі стандартизованих алгоритмів і методичних рекомендацій щодо контролю виконавчої влади та реєстрації її результатів, оцінки органів контролю. Розвиток юридичних осіб та методологічний урядовий контроль у виконавчій індустрії також вимагає розроблення інформаційно-комунікаційної та інституційної системи блоку контролю: інформаційного (для забезпечення початкової та остаточної уніфікації інформації щодо алгоритмів та керівних принципів стандартизації), інституційного (через консолідацію інституту законодавчого контролю), зв'язок (за

рахунок усіх інших підрозділів). Фактором, що забезпечує систематичне співробітництво контролю в органах виконавчої влади, є стандартизація, яка створює організаційно-методичну основу спеціалізації і кооперації, забезпечує їх властивості самоорганізації системи. Загальні стандарти державного контролю у виконавчій сфері мають уміщувати стандарти щодо контролю, що здійснюються органами контролю, та процедури, необхідні для здійснення контрольної діяльності. Загальні стандарти державного контролю мають бути об'єднані в групи: планування та підготовка контролю, взаємозв'язок об'єктів і елементів контролю, проведення контрольних заходів, представлення результатів і засобів контролю збутових матеріалів, оцінки діяльності органів контролю. На підставі територіальних та галузевих настанов слід розробити загальні та відомчі стандарти контролю за виконавчими органами. Загальні стандарти цього контролю – це ті, що дозволяють створювати ідентичні вимоги до організації та контролю всіх виконавчих органів.

Висновки і пропозиції. Українське адміністративне право вимагає радикальних реформ, вирішальним напрямом має бути фундаментальна зміна ролі суспільства і призначення цієї галузі у функціонуванні державної влади. Необхідно визначити конституційну формулу: «Права

і свобода людини і їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави» (частина друга статті 3 Конституції України). Ця формула означає підпорядкування дії всіх державних установ для реалізації та захисту прав людини, пріоритет над іншими цінностями держави.

Список використаної літератури:

1. Коваленко Л.П. Деякі проблеми адміністративного права як галузі права. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*: тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. С. 41–44.
2. Настюк В.Я., Актуальні проблеми адміністративного процесу. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*: тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. С. 24–26.
3. Швець Д.В. Актуальні проблеми вдосконалення контрольної діяльності у сфері виконавчої влади. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу*: тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. С. 64–66.

Ремесник Т. С., Ещенко М. Г. Современные проблемы административного права в Украине

Статья посвящена определению основных проблем административного права Украины та путем улучшения административного законодательства. Рассмотрены такие вопросы, как проблема административного судопроизводства, проблема определения содержания и характеристик правовой природы административных договоров.

Ключевые слова: административное право, государственное учреждение, права человека, судопроизводство.

Remesnyk T., Yeshchenko M. Current problems of administrative law in Ukraine

The article is devoted to the definition of the main problems of administrative law of Ukraine and ways to improve administrative legislation. The following issues were considered: problems of administrative court proceedings, the problem of determining the content and characteristics of the legal nature of administrative contracts.

Key words: administrative law, public institution, human rights, legal proceedings.

старший викладач кафедри господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ЮРИДИЧНА ОСОБА ЯК СПЕЦИФІЧНИЙ СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

Статтю присвячено вивченню законотворчої діяльності європейських держав (Польської Республіки, Литовської Республіки, Республіки Молдова та ін.) норм українського законодавства, що формують інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб, Особливу увагу приділено складному теоретичному питанню визнання українським законодавцем (в умовах активного співробітництва України з Європейським Союзом із питань реалізації зони вільної торгівлі та прагнення її інтегрування до ЄС) юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності за порушення митних правил, визначено недоліки (питання щодо співучасті юридичних осіб під час порушення митних правил, диференціації штрафних санкцій під час порушення митних правил юридичними особами та представниками), сформульовано відповідні висновки та пропозиції щодо вдосконалення регулювання цього правового інституту.

Ключові слова: митні правовідносини, юридична особа, колективний суб'єкт, митні правила, порушення митних правил, адміністративна відповідальність за порушення митних правил.

Постановка проблеми. Суттєві соціально-економічні зміни, що сталися в країні, неминуче викликають потребу в приведенні правової системи у відповідність до поставлених Україною завдань стати демократичною, правовою державою та інтегруватися до ЄС.

Паралельно з підвищенням рівня інтеграції України (з набуттям членства у СОТ) до системи світової торгівлі спостерігається тенденція до зростання кількості порушень митних правил суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, що не тільки негативно впливає на наповнюваність державного бюджету, але й становить загрозу митній безпеці України.

Так, першочергову увагу має бути приділено одному з найважливіших інститутів митного права – інституту адміністративної відповідальності за порушення митних правил, оскільки санкції його норм спрямовані на гарантування дотримання вимог митного законодавства щодо переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України.

Убачається, що зазначені вище обставини зумовлюють актуальність дослідження адміністративної відповідальності за порушення митних правил юридичними особами як суб'єктами відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Рівень розробленості проблеми не є достатнім, що пояснюється порівняно недавнім оформленням митного права як самостійної галузі.

Науково-теоретичною базою для дослідження проблеми адміністративної відповідальності за порушення митних правил юридичними особами є праці вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема А.М. Козиріна, Б.М. Габричідзе, С.С. Алексєєва, Д.М. Бахраха, О.Ю. Бакаєвої, І.В. Тимошенко, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Д.М. Лук'янця, С.В. Гончарука, В.М. Стефанюка та ін.

Метою статті є дослідження норм європейського законодавства та норм українського законодавства, що формують інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб, та обґрунтування необхідності визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

Виклад основного матеріалу.

Оскільки право є суспільним феноменом, то інститут відповідальності є наріжним каменем будь-якої національної системи права.

Юридичну відповідальність (різновид соціальної відповідальності) можна визначити як закріплений у законодавстві і забезпечений державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового обмеження певних прав майнового або немайнового характеру.

Важливим видом юридичної відповідальності є адміністративна відповідальність, справедливо визначена Д.М. Лук'янцем як відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умови відсутності між ними відносин службового підпорядкування) щодо вчинення останніми передбачених законодавством протиправних діянь і полягають у застосуванні до них в адміністративному порядку передбачених законом стягнень [1, с. 34].

Аналіз розвитку правового регулювання інституту адміністративної відповідальності в Україні дає підстави стверджувати, що його характеризують постійне розширення кола суспільних відносин, які підлягають захисту адміністративними санкціями. Отож, паралельно з Кодексом України про адміністративні правопорушення діють норми інших законодавчих актів (Повітряного кодексу України, Митного кодексу України та ін.).

За часів Древнього Риму говорили *Tempora mutantur et leges mutantur in Illis* (часи змінюються і закони теж), а О.В. Сурілов стверджував, що система законодавства належить до так званих «складних динамічних структур, що збагачується відповідно до розвитку, розширення та ускладнення суспільних відносин, які є предметом правового регулювання» [2, с. 228]. О.В. Сурілов зазначав, що юридичний закон має будуватись за мірою об'єктивно сформованих суспільних відносин. Зважаючи на зазначене та у зв'язку з необхідністю забезпечення суверенною Україною власної митної безпеки шляхом запобігання порушенням, можна говорити про те, що перелік видів юридичної відповідальності не є вичерпним, незмінним, а

тому в ньому є місце і для відповідальності за порушення митних правил.

Специфіку адміністративних правопорушень у митній сфері відбивають лише порушення митних правил, що впливає з об'єкта посягання цих правопорушень.

Розкриття поняття «порушення митних правил» має вагоме значення для формування правової бази як основи ефективного функціонування митної системи. Як зазначає Є.В. Додін, термін «правила» як вид нормативного акта в законодавстві України досить активно застосовується [3, с. 8]. Пунктом 28 статті 4 Митного кодексу України 2012 р. митні правила визначаються як «установлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України» [4]. Зважаючи на зазначене, порушення встановленого цим Кодексом порядку є порушенням митних правил.

Забезпечення дотримання правил у митній сфері, на думку Є.В. Додіна, має охоплювати й заходи адміністративної відповідальності [5, с. 7], з чого впливає потреба у виокремленні групи правових норм, що встановлює відповідальність за порушення митних правил, а також тих, що регламентують порядок застосування, в окремий правовий інститут. С.В. Ківалов, досліджуючи проблеми в системі митного права, аргументовано виокремив у ній групу норм, що утворюють самостійний інститут адміністративної відповідальності за порушення митних правил [6, с. 65].

Видокремлення порушення митних правил серед адміністративних правопорушень є можливим завдяки родовому об'єкту – встановленому державою порядку здійснення митної справи на території України, а також видовому – порядку переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон, порядку здійснення митного контролю та митного оформлення, порядку здійснення операцій із товарами, що перебувають під митним контролем.

Розділ XVIII Митного кодексу України 2012 р. впорядковує відносини, пов'язані з порушенням митних правил і встановленням за це відповідальності.

У частині 1 статті 458 Митного кодексу України 2012 р. поняття «порушення митних правил» визначається як адміністративне правопорушення, яке становить протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення органам доходів і зборів для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій із товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на органи доходів і зборів цим Кодексом чи іншими законами України, за які цим кодексом передбачено адміністративну відповідальність.

Зазначена дефініція майже повністю відповідає статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення [7], окрім того, що конкретизує настання адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

Цей вид відповідальності – адміністративна відповідальність за порушення митних правил – характеризується такими ознаками: підставою для застосування відповідальності є вчинення порушення митних правил, вона полягає в застосуванні до правопорушників адміністративних стягнень, передбачених Митним кодексом України, притягнення до відповідальності здійснюють органи доходів і зборів, відповідальність встановлюється Митним кодексом України, який містить вичерпний перелік складів порушення митних правил, до правопорушників застосовуються стягнення, що є елементами системи адміністративних стягнень, закріпленої Митним кодексом України, порядок провадження у справах про порушення митних правил регламентується Митним кодексом України 2012 р.

Убачається, що запропонований С.Ю. Дьоміною поділ норм, що встановлюють відповідальність (залежно від об'єкта правопорушення) на дві групи: 1) що встановлюють відповідальність за посягання на митні відносини як елемент державної митної справи, зокрема здійснення митного контролю та митного оформлення;

2) що встановлюють відповідальність за посягання на митні відносини щодо нарахування і справляння митних платежів (податків і зборів) [8, с. 13], що може бути ефективним інструментом у запобіганні порушенням митних правил.

У сучасних умовах, коли, з одного боку, Митним кодексом України передбачено налагодження партнерських відносин між суб'єктами зовнішньоекономічних відносин та органами доходів і зборів, а з іншого – спостерігається збільшення кількості порушення митних правил (зокрема способом учинення яких є надання для митного контролю та митного оформлення документів, що містять неправдиві відомості стосовно кількості та вартості переміщуваних товарів), особливої актуальності набуває визнання суб'єктами адміністративної відповідальності за порушення митних правил юридичних осіб.

Виокремивши серед суб'єктів права три групи (суспільні утворення, індивідуальні суб'єкти та колективні суб'єкти), С.С. Алексєєв зараховує до останньої державні та суспільні організації. Організації в теорії права можна поділити на дві великі групи: 1) суб'єкти, наділені владними функціями (органи державної влади та управління, суспільні організації); 2) суб'єкти оперативно-господарської та соціально-культурної діяльності (державні, промислові, торговельні та ін.). Правосуб'єктність організацій, що здійснюють оперативно-господарську діяльність, визначається в юридичній науці, законодавстві спеціальною категорією – «юридична особа» [9, с. 390–391].

Чинний Митний кодекс України не дає визначення поняття «юридична особа». Законодавець визначає суб'єктів митних правовідносин, які не мають владних повноважень, як «осіб», тобто юридичні та фізичні особи (п. 35 ст. 4 Митного кодексу України), а основною категорією, що визначає правовий статус юридичних осіб як суб'єктів митних правовідносин, відповідно до Митного кодексу України 2012 р. є «підприємство».

До юридичних осіб Господарський кодекс України зараховує суб'єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність у різних організаційних формах [10].

Однак вступ юридичних осіб у митні правовідносини пов'язаний із переміщенням товарів і транспортних засобів комерційного призначення в процесі здійснення ними зовнішньоекономічної діяльності.

Суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності визначено статтею 378 Господарського кодексу України. Ними є: 1) господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку; 2) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці.

В умовах розвитку ринкових відносин, лібералізації зовнішньої торгівлі надзвичайно важливим є питання розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності, зокрема адміністративної відповідальності за порушення митних правил, наданням такого статусу юридичним особам.

Неоднозначним є ставлення науковців-адміністративістів до юридичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення. Це питання дискутується протягом тривалого часу. Так, М. Таганцев ще у 1888 р. в роботі «Лекції з російського кримінального права» виключаючи можливість застосування кримінальних покарань щодо юридичних осіб, уважав за можливе накладання адміністративних стягнень: «применение этих карательных мер (денежных взысканий и запрещение деятельности корпораций) к юридическому лицу может разбудить значительные сомнения. Нельзя отрицать право государства прекращать бытие корпораций...» [11, с. 87–88].

В історії інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб були «часи злетів та падінь». *Tempora mutantur et nos mutamur in illis* – часи змінюються, і ми змінюємося разом із ними, тому змінювались акценти від визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності (В.М. Наумов у своїх роботах аналізує ґенезу економічних санкцій – стяг-

нень, що застосовувались за радянських часів до юридичних осіб) [12, с. 261–269] до абсолютного заперечення можливості визнання юридичних осіб суб'єктом адміністративної відповідальності в працях Л. Коваля і знову до вміщення С.В. Гончаруком [13, 40] юридичних осіб до кола суб'єктів, стосовно яких можуть застосовуватись заходи адміністративного примусу, з визначенням специфіки статусу такої особи (в роботах Д. Бахраха, Д. Лук'янца, В. Стефанюка, І. Голосніченка, Ю. Битяка, В. Колпакова та ін.) [14, с. 6–9].

Послідовно відстоював позицію щодо визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності Є.В. Додін, який зазначав, що з розвитком ринкових відносин, виникненням приватного підприємництва виникає потреба у посиленні контролю з боку держави за додержанням юридичними особами певних обов'язків у сфері здійснення виконавчої влади та встановленні адміністративної відповідальності у разі невиконання цих обов'язків [15, с. 49].

Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення не визнає суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб, хоча у проекті Кодексу про адміністративні проступки, розробленому під керівництвом В. Стефанюка, суб'єктами адміністративних проступків було визнано і їх [16, с. 23–29].

Статтею 14 проекту Кодексу про адміністративні проступки, представленого Центром політико-правових реформ, встановлено адміністративну відповідальність юридичних осіб за вчинене ними протиправне винне діяння [17]. А статтею 19 Проекту адміністративний проступок визнається вчиненням юридичною особою винно, якщо її посадові особи, особи, які перебувають з нею в трудових відносинах, але виконують певні дії в інтересах юридичної особи за договором, усвідомлюють шкідливий характер вчиненого діяння, за яке Кодексом передбачено адміністративну відповідальність.

На відміну від Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодекс про адміністративні правопорушення РФ (далі – КпАП РФ) передбачає відповідаль-

ність юридичних осіб (ст. 2.1), визнаючи існування двосуб'єктної відповідальності (в разі вчинення порушення митних правил допускається притягнення юридичної особи до адміністративної відповідальності, а пов'язаної з нею фізичної особи – до адміністративної чи кримінальної відповідальності). Так, відповідно до ч. 1 ст. 2.1 КпАП РФ, юридичні особи несуть відповідальність тільки за винно вчинені діяння, а згідно з ч. 2 ст. 2.1. КпАП РФ [18], виною юридичної особи є лише тоді, коли буде встановлено, що особа мала можливість забезпечити дотримання встановлених правил і норм, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, але особою не вжито всіх залежних заходів щодо їх дотримання. Зважаючи на зазначене, законодавець визначив умови, сукупністю яких є: 1) наявність у особи можливості виконати приписи певних правил і норм; 2) невжиття всіх залежних від особи заходів, спрямованих на їх дотримання) що свідчить про наявність вини юридичної особи.

Відповідальність юридичних осіб у Польщі передбачено Актом від 28 жовтня 2002 р., згідно зі ст. 3 якого колективне утворення (юридична особа) несе відповідальність за вчинення заборонених діянь, що виявляється у поведінці фізичної особи, яка діє від імені або від особи колективного утворення в межах повноважень або обов'язків щодо його представництва, ухваленні рішень від його імені, діє від імені або від особи колективного утворення за згодою або з відома колективного утворення [19, с. 26]. Отже, відповідальність юридичних осіб (колективного утворення) у Польщі чітко пов'язується з відповідальністю фізичних осіб, які вступають у певні відносини із зазначеним колективним утворенням. У Польщі сприйнято концепцію «об'єктивної вини», згідно з якою діяння вчинено особою винною, якщо встановлено сам факт його вчинення.

У більшості країн Європейського Союзу юридичні особи також можуть бути суб'єктами адміністративної відповідальності. Визнання юридичних осіб суб'єктами відповідальності є можливим унаслідок специфіки визначення законодавцем

суб'єктивного боку адміністративних правопорушень. Суб'єктивний бік характеризується існуванням переважно концепції «об'єктивної вини», згідно з якою не потрібно встановлювати умисел і необережність правопорушника, а достатньо лише констатувати факт порушення юридичною особою норм закону, наявність же вини в цьому випадку презюмується. Такий механізм дозволяє визнати правопорушником юридичну особу, яка ухвалила певне рішення всупереч вимогам закону. Крім штрафу, законодавство більшості європейських держав (зокрема Кодекс про адміністративні правопорушення Литовської Республіки) [20] передбачає позбавлення права здійснювати підприємницьку діяльність, отримувати фінансову допомогу від держави, конфіскацію майна, яке використано для вчинення правопорушення або отримано внаслідок його вчинення. Так, за Кодексом Литовської Республіки про адміністративні правопорушення, можуть притягатися до адміністративної відповідальності як безпосередньо самі юридичні особи, так і юридичні особи разом із фізичними, зокрема посадовими особами.

Убачається, що розвиток інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб має чітко виражену фіскальну спрямованість, забезпечуючи наповнення дохідної частини державного бюджету.

В Україні активізація ролі юридичних осіб у адміністративно-деліктних відносинах знайшла своє відображення у Законі України «Про виключну (морську) економічну зону» [21], Законі України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» [22] та деяких інших.

Зважаючи на швидкий розвиток ринкових відносин в Україні, активізацію процесу інтеграції України до ЄС та гармонізацію законодавства, вбачається, що притягнення до адміністративної відповідальності фізичної особи (суб'єкта підприємницької діяльності) за несплату мита (інших видів порушень митних правил) і не мати можливості притягнення за такі ж дії юридичної особи не є конструктивним і порушує передбачений ст. 13 Конституції України принцип рівності всіх суб'єктів права власності перед законом [23].

Конституційний Суд України в Рішенні щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч. 1 та 3 ст. 2. ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30.05.2001 р. встановлено, що норми Кодексу України про адміністративні правопорушення не можуть застосовуватись у притягненні до відповідальності юридичних осіб, але також установив, що статус публічно-правової відповідальності юридичних осіб із певними ознаками, притаманними адміністративній відповідальності, залишився невизначеним, що не унеможлиблює адміністративної відповідальності юридичних осіб [24].

До того ж перший Митний кодекс суверенної України – Митний кодекс України від 12.12.1991 р. (втратив чинність) – у статті 103 чітко передбачав відповідальність юридичних осіб за порушення митних правил. При цьому зауважувалось, що під час учинення порушення митних правил підприємствами відповідальності підлягають і службові особи – керівники цих підприємств [25]. Убачається, що можна говорити про двосуб'єктний характер адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення митних правил.

Як слушно зазначав Б.М. Габричидзе, висловлюючи думку про адміністративну відповідальність юридичних осіб, двосуб'єктна відповідальність за порушення митних правил настає лише за порушення у зовнішньоторговельному обігу, коли товари переміщуються підприємствами, установами, організаціями з комерційною метою або для інших виробничих потреб (наприклад недекларування, декларування не своїм найменуванням переміщуваних через митний кордон товарів) особою, яка має це здійснювати в силу своїх службових повноважень або через отримане доручення щодо вчинення зазначених дій. У зазначених випадках до адміністративної відповідальності за порушення митних правил має притягатися не тільки фізична особа – співробітник, що вчинив правопорушення, але й юридична, від імені якої діяла зазначена фізична особа [26, с. 478–479].

Під час розгляду питання про адміністративну відповідальність юридичних осіб за порушення митних правил видається важливим, що в процесі провадження у зазначених справах необхідно встановлювати дієздатність та правоздатність цих осіб, виходячи зі Статуту та реєстраційних документів, адже відповідальності підлягають безпосередньо юридичні особи, а не філії, які вступають у правовідносини від імені і за дорученням юридичної особи.

Необхідність існування адміністративної відповідальності юридичних зумовлюється не лише тим, що вони є учасниками правовідносин, але є також одним з об'єктів державного управління, до якого органи державної влади можуть застосовувати примус, одним із видів якого є адміністративна відповідальність.

Мабуть, мало у кого виникають сумніви стосовно того, що юридична особа може завдати значно більшої шкоди суспільству, вчиняючи протиправні діяння, ніж фізичні особи. Із цим можна не погоджуватись, наполягаючи на тому, що правопорушення (зокрема щодо митних правил) вчиняють фізичні особи. Але є очевидним, що більшість порушень митних правил учиняються на користь юридичних осіб, оскільки переслідують мету – отримання певною юридичною особою максимального прибутку (в будь-який спосіб). Зважаючи на те, що майно власника юридичної особи (акціонера) є відокремленим від майна юридичної особи, а сам власник, як правило, безпосередньо не бере участі в управлінні, то, покаравши конкретну фізичну особу, яка вчинила порушення митних правил, держава в особі органів доходів і зборів залишає поза відповідальністю юридичну особу, в інтересах якої вчинено певне правопорушення.

Такого висновку дійшли законодавці багатьох держав, визнавши юридичну особу суб'єктом адміністративної відповідальності за порушення митних правил, зокрема режиму зони митного контролю, неповідомлення внутрішнього митного органу про перетин митного кордону, порушення порядку здійснення митного оформлення, вантажні та інші операції, що здійснюються без дозволу митного органу.

Так, ст. 230 Митного кодексу Республіки Молдова [27] встановлює адміністративну відповідальність юридичних осіб за порушення митних правил.

Отже, юридичну особу, як і фізичну, може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за вчинення нею порушення митних правил – адміністративного правопорушення, яке є протиправними винними діями чи бездіяльністю, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх органам доходів і зборів для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій із товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на органи доходів і зборів.

Для встановлення вини юридичної особи під час її притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил слід визначити, чи є її протиправне діяння наслідком дій (бездіяльності) фізичних осіб – представників юридичної особи (її посадових осіб, працівників тощо). Позитивна відповідь на це питання дає підстави визнати діяння юридичної особи винними.

Зважаючи на зазначене, вину юридичної особи можна визначити як психічне ставлення її представників (посадових осіб, працівників інших осіб, пов'язаних із юридичною особою) до причинно-наслідкового зв'язку між їхніми діями (бездіяльністю) та протиправним діянням зазначеної юридичної особи.

Крім того, видається доцільним звернути увагу на те, що під час учинення порушення митних правил може мати місце співучасть, тобто участь у правопорушенні двох і більше юридичних осіб.

Висновки і пропозиції. Активне співробітництво України з Європейським Союзом із питань реалізації зони вільної торгівлі вимагає підвищення рівня захисту національних інтересів України та створення сприятливих умов для збільшення обсягів зовнішньої торгівлі. Так, реалізації зазначеного має сприяти врахування законодавцем України досвіду європей-

ських країн та визнання юридичних осіб суб'єктом адміністративної відповідальності за порушення митних правил (специфічними ознаками якої є паралельне притягнення до відповідальності і фізичних осіб – посадових осіб, представників і т. д. та завдання значно більшої шкоди державі діями юридичних осіб). Зважаючи на це, вбачається, що актуальним є внесення відповідних змін до розділу XVIII Митного кодексу України 2012 р. «Порушення митних правил і відповідальність за них», зокрема можливість передбачити адміністративну відповідальність юридичних осіб за порушення митних правил, диференціювати розміри штрафних санкцій за порушення митних правил (залежно від того, застосовуються до фізичної, до юридичної особи чи до фізичної особи-підприємця), а також визначитись щодо співучасті юридичних осіб.

Список використаної літератури:

1. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.
2. Сурилов А.В. Теория государства и права : учебное пособие. Киев: Одесса: Вища школа, 1989. 439 с.
3. Додин Е.В. Современное положение категориального аппарата таможенного права и таможенно-правовой науки. *Митна справа*. 2008. № 3. С. 4–11.
4. Митний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 2 січня 2019 р.: (офіц. текст). Київ: ПАЛИВОДА А.В., 2019. 444 с.
5. Додін Є.В. Зміна правової підстави відповідальності за порушення митних правил. *Митна справа*. 2006. № 2. С. 3–7.
6. Кивалов С.В. Таможенное право: Административная ответственность за нарушение таможенных правил. Одесса: Моряк, 1996. 175 с.
7. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. [текст] станом на 7 вересня 2018 р./ За заг. ред. Журавльова Д.В. Київ: Видавничий дім «Професіонал»? 2018. 800 с.
8. Дьоміна С.Ю. Адміністративна делікатність у сфері митної справи: автореф. дис. ...канд. юрид. наук; спец.: 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінан-

- сове право; інформаційне право». Київ, 2011. 20 с.
9. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект. 2009. 576 с.
 10. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436 –IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
 11. Агапов А.Б. Административная ответственность : учебник. Москва: «Статут», 2000. 251 с.
 12. Наумов В.Л. «Економічні санкції» щодо юридичних осіб як об'єктивна необхідність зміцнення державного регулювання економікою. *Правова держава: Щорічник наукових праць ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*. Вип. 13. Київ, 2002. 269 с.
 13. Гончарук С.Т. Основы административного права Украины: навчальний посібник. Київ: Видавничий дім «Аванпост – Прим», 2004. 200 с.
 14. Стефанюк В., Голосніченко І., Михеєнко М. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії і практики. *Право України*. 1999. № 9. С. 6–9.
 15. Додин Е.В. Субъекты административного проступка. *Ученые записки ВНИИСЗ*. Москва, 1965. Вып. 5. 112 с.
 16. Адміністративне судочинство в Україні. Кн. 2: Кодекс України про адміністративні проступки (проект): Серія «Реформа судів України». Харків, 2003. С. 23–29.
 17. Проект Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні та відповідні законопроекти. Центр політико-правових реформ. Київ, 2006. 22 с.
 18. Кодекс об административных правонарушениях РФ от 01.07.2002 г. Сборник законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.
 19. Материалы семинара для экспертов стран Восточной Европы и Центральной Азии. Алматы, 2007. 123 с.
 20. Кодекс Литовской Республики об административных правонарушениях от 13.12.19984. URL: [http:// wiplex.wipo.int/detail](http://wiplex.wipo.int/detail)
 21. Закон України «Про виключну (морську) економічну зону» від 16.05.1995. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 21. Ст. 152.
 22. Закон України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» від 02.12.2010. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
 23. Конституція України від 1996 р.: (Офіційний текст). Київ: Велес, 2007. 48 с.
 24. Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч. 1 та 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 КУпАП (справа про відповідальність юридичних осіб). *Вісник Конституційного Суду України*. 2001. № 3.
 25. Митний кодекс України від 1991 р.: (офіційний текст). Київ, 1997. 193 с.
 26. Габричидзе Б.Н. Российское таможенное право. Москва, 1997. 689 с.
 27. Таможенный кодекс Республики Молдова от 20.07.200. URL: <http://lex.justice.md.Viewdoc>

Спивак И. В. Юридическое лицо как специфический субъект административной ответственности за нарушение таможенных правил

Статья посвящена изучению законотворческой деятельности европейских государств (Польской Республики, Литовской Республики, Республики Молдова и др.), норм украинского законодательства, которые формируют институт административной ответственности юридических лиц. Особенное внимание уделено сложному теоретическому вопросу о признании украинским законодателем (в условиях активного сотрудничество Украины с Европейским Союзом по вопросам реализации зоны свободной торговли и стремление ее интеграции в ЕС) юридического лица субъектом административной ответственности за нарушение таможенных правил, определены недостатки (вопросы о соучастии юридических лиц при нарушении таможенных правил, дифференциации штрафных санкций при нарушении таможенных правил юридическими лицами и их представителям), сформулированы соответствующие выводы и предложения по усовершенствованию регулирования этого правового института.

Ключевые слова: таможенные правоотношения, юридическое лицо, коллективный субъект, таможенные правила, нарушение таможенных правил, административная ответственность за нарушение таможенных правил.

Spivak I. Legal person as a special office of administrative responsibility for violation of customs rules

This article is devoted to the study of the legislative activity of European states (the Polish Republic, the Republic of Lithuania, the Republic of Moldova, etc.) of the norms of Ukrainian legislation, which form the institute of administrative liability of legal persons, special attention is paid to the complex theoretical issue regarding the recognition of Ukrainian legislator (in conditions of active cooperation of Ukraine with the European Union on the implementation of the Free Trade Area and the desire to integrate it into the EU) of a legal entity as an administrative entity term responsibility for violation of customs rules specified disadvantages (the issue of participation of legal entities in violation of customs rules, differentiation of penalties in violation of customs regulations legal entities and their representatives), formulated the conclusions and proposals to improve the regulation of this legal institution.

Key words: customs relations, legal entity, collective subject, customs rules, violation of customs rules, administrative liability for violation of customs rules.

УДК 342.9

Є. Ю. Ярусевич

аспірант

Навчально-наукового інституту права

Сумського державного університету,

юрисконсульт юридичного бюро

ДП «Державне Київське конструкторське бюро «Луч»»

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЕКСПОРТНОГО КОНТРОЛЮ

У статті розглянуто принципи державної політики у сфері експортного контролю з урахуванням актуальних загроз національній безпеці. Проаналізовано сутність та зміст принципів експортного контролю. Визначено пріоритетні напрями державної політики у сфері експортного контролю.

Ключові слова: експортний контроль, принципи, національна безпека, міжнародні зобов'язання, міжнародні передачі.

Постановка проблеми. Побудова системи державного експортного контролю в Україні визначалася суспільно-політичними чинниками наявності на території країни величезних запасів озброєння та військової техніки, а також процесами її реалізації на міжнародних ринках. Першочерговим завданням державної політики у сфері експортного контролю було регулювання експорту надлишкового озброєння. До того часу не було законодавчо визначено основних засад та принципів, за якими має формуватися політика держави у сфері експортного контролю.

Уперше законодавчо закріплені принципи державного експортного контролю встановлені Законом України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» (далі – Закон) [1] у 2003 р. Їх застосування під час формування політики експортного контролю має відповідати актуальним та перспективним проблемам і загрозам національній безпеці країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання принципів державної політики у сфері експортного контролю досліджували в межах власних наукових доробок такі науковці: А.І. Дмитрієв, П.Г. Неботов, Н.М. Скляр, В.М. Бегма, С.П. Галака й інші.

Мета статті – охарактеризувати та проаналізувати принципи державної політики у сфері експортного контролю з урахуванням актуальних загроз національній безпеці.

Виклад основного матеріалу. У ст. 4 Закону визначено, що державна політика в галузі державного експортного контролю формується за такими базовими принципами [1]:

- пріоритетність національних інтересів України – політичних, економічних та військових, захист яких необхідний для гарантування національної безпеки;

- обов'язковість виконання міжнародних зобов'язань України щодо нерозповсюдження зброї масового знищення, засобів її доставки та

- встановлення державного контролю за здійсненням міжнародних передач товарів військового призначення і подвійного використання, а також забезпечення здійснення заходів щодо недопущення використання зазначених товарів у терористичних та інших протиправних цілях;

- законність;

- здійснення експортного контролю тільки тією мірою, що необхідна для досягнення його цілей;

- узгодження процедур і правил державного експортного контролю з міжнародно-правовими нормами та практикою;

- забезпечення взаємодії з міжнародними організаціями й іноземними держа-

вами в галузі державного експортного контролю з метою зміцнення міжнародної безпеки і стабільності, зокрема для запобігання розповсюдженню зброї масового знищення та засобів її доставки.

Під час аналізу зазначених принципів зауважимо, що одним з основних принципів формування державної політики в галузі державного експортного контролю законодавцем визначено принцип пріоритетності національних інтересів України – політичних, економічних та військових, захист яких необхідний для гарантування національної безпеки.

Національні інтереси України, відповідно до п. 10 ч. 1 Закону України «Про національну безпеку України», – це життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян [2].

Закон України «Про національну безпеку України» у ч. 3 ст. 3 визначає такі фундаментальні національні інтереси України [2]:

1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;

2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;

3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами.

Військова агресія на території України, розвідувально-підривна і диверсійна діяльність, тимчасова окупація території, нарощування військових угруповань біля кордонів України, а також інші актуальні загрози національній безпеці України зумовлюють спрямування державної політики у сфері експортного контролю на підвищення обороноздатності держави.

Зважаючи на актуальні загрози національній безпеці України і пріоритети

державної політики у сферах національної безпеки й оборони країни, державний експортний контроль насамперед має забезпечувати можливість безперебійного постачання імпортного озброєння та військової техніки для військових формувань, а також складових частин та комплектуючих виробів для підприємств оборонно-промислового комплексу.

В абз. 3 ст. 4 Закону визначено принцип обов'язковості виконання міжнародних зобов'язань України щодо нерозповсюдження зброї масового знищення, засобів її доставки та встановлення державного контролю за здійсненням міжнародних передач товарів військового призначення і подвійного використання, а також забезпечення здійснення заходів щодо недопущення використання зазначених товарів у терористичних та інших протиправних цілях [1].

Зазначений принцип обов'язковості виконання міжнародних зобов'язань України є вимогою щодо неухильного виконання і забезпечення зобов'язань, що впливають з укладених і належним чином ратифікованих Україною міжнародних договорів у сфері державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання, які становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства [3].

Дотримання міжнародних зобов'язань з експортного контролю закріплено також в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (ст. ст. 7, 11, 12) [4].

На виконання міжнародних зобов'язань України, зумовлених членством в Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ), Міжнародному агентстві з атомної енергії (далі – МАГАТЕ), участю у міжнародних режимах експортного контролю «Вассенаарська домовленість» і «Комітет Цангера» (далі – КЦ), приєднанням до Конвенції про заборону розроблення, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її зни-

щення (далі – КХЗ), а також Конвенції про заборону бактеріологічної (біологічної) та токсинної зброї (далі – КБТЗ), Україною щорічно передаються встановленим порядком відповідні звіти.

Принципи щодо узгодження процедур і правил державного експортного контролю з міжнародно-правовими нормами і практикою та забезпечення взаємодії з міжнародними організаціями й іноземними державами в галузі державного експортного контролю з метою зміцнення міжнародної безпеки і стабільності, зокрема для запобігання розповсюдженню зброї масового знищення та засобів її доставки, є взаємопов'язаними та похідними від принципу обов'язковості виконання міжнародних зобов'язань.

Визначений законодавцем в абз. 6 ст. 4 Закону принцип формування державної політики в галузі державного експортного контролю шляхом «узгодження процедур і правил державного експортного контролю з міжнародно-правовими нормами та практикою» означає необхідність урахування міжнародно-правових норм та практики під час розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів із питань державного експортного контролю [3].

Цей принцип реалізовано шляхом моніторингу міжнародно-правових норм у сфері експортного контролю, їх аналізу та врахування базових положень і найкращої практики цих норм у національних нормативно-правових актах у сфері експортного контролю. Одним зі шляхів урахування найкращої практики у сфері експортного контролю є також здійснення аналізу пропозицій держав-учасниць міжнародних режимів експортного контролю стосовно внесення змін і доповнень до керівних принципів діяльності цих режимів експортного контролю та відповідних контрольних списків товарів, а також активна участь у діяльності робочих органів цих організацій [3].

Як приклад, на виконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у національне законодавство протягом 2018 р. запроваджено Єдиний список товарів подвійного використання, який

відповідає Європейському єдиному списку таких товарів.

В абз. 7 ст. 4 Закону законодавцем визначено принцип «забезпечення взаємодії з міжнародними організаціями та іноземними державами в галузі державного експортного контролю з метою зміцнення міжнародної безпеки і стабільності, у тому числі з метою запобігання розповсюдженню зброї масового знищення та засобів її доставки».

Цей принцип передбачає співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями в питаннях контролю за експортом окремих видів сировини, матеріалів, обладнання, технологій і послуг, які використовуються або можуть бути використані для створення зброї масового знищення і ракетних засобів її доставки, а також здійснення із цією метою узгоджених дій у галузі експортного контролю [3].

Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1072 визначено порядок участі представників України в діяльності міжнародних режимів експортного контролю на пленарних засіданнях та засіданнях груп [5].

Положення щодо здійснення експортного контролю тільки тією мірою, що необхідна для досягнення його цілей, є основоположним для забезпечення сталого розвитку промисловості, зокрема оборонно-промислового комплексу.

П.Г. Неботов зазначає, що здійснення експортного контролю лише тією мірою, що необхідна для досягнення його цілей означає [6]:

- по-перше, що експортний контроль повинен не зашкоджувати нормальній господарській діяльності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, а накладати економічні та правові обмеження лише на ті операції, які об'єктивно підпадають під дію міжнародних зобов'язань держави;

- по-друге, що процедури експортного контролю мають бути якомога економічно виваженими, не призводити до надмірних витрат коштів державного бюджету та суб'єктів господарювання, сприяти реалізації нормальної зовнішньоекономічної діяльності.

Дії, пов'язані зі здійсненням експортного контролю, не можуть у жодному

разі заважати діяльності суб'єктів щодо здійснення міжнародних передач товарів за умови, що такі передачі не будуть сприяти діяльності, спрямованій на створення зброї масового знищення, засобів її доставки та використання зазначених товарів у терористичних та інших протиправних цілях [3].

Якщо міжнародні передачі не порушують національної безпеки та міжнародних зобов'язань України, то експортний контроль не повинен обмежувати та перешкоджати суб'єктам господарювання в здійсненні зовнішньоекономічної діяльності.

В абз. 4 ст. 4 Закону зазначено, що одним з основних принципів формування державної політики в галузі державного експортного контролю є принцип законності.

Принцип законності є одним з основоположних принципів діяльності державних органів, громадських організацій, роботи посадових осіб і поведінки громадян [7]. Принцип законності – це складне й багатогранне соціальне явище, можна виділити найбільш істотні його риси, а саме: 1) загальність вимоги дотримання й виконання державних законів; 2) здійснення всіх державних владних функцій винятково на основі законів за суворого дотримання посадовими особами прав громадян і гарантій від необґрунтованого притягнення їх до відповідальності або незаконного позбавлення тих або інших благ; 3) рішуче припинення всіх порушень закону, від кого б вони не виходили, забезпечення невідворотності відповідальності за ці порушення [8, с. 57].

Принцип законності – режим (стан) відповідності дій, поведінки, діяльності посадових осіб, громадян та юридичних осіб законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, що стосуються сфери державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, подвійного використання й інших товарів, до яких застосовуються процедури державного експортного контролю, який складається в результаті неухильного додержання останніх усіма суб'єктами права [3].

Вказаний принцип вимагає, щоби державний експортний контроль реалізову-

вався тільки компетентними, тобто офіційно уповноваженими на це суб'єктами, і лише на підставі, у порядку, межах і формах, визначених чинним законодавством.

Висновки і пропозиції. Визначені державою основоположні принципи експортного контролю встановлюють основи формування державної політики в цій сфері. Принципи державної політики у сфері експортного контролю характеризуються сталістю і водночас гнучкістю через здатність змінювати сутність залежно від певних обставин.

Основоположним принципом державної політики у сфері експортного контролю є пріоритетність національних інтересів України. Ураховуючи актуальні загрози національній безпеці, спрямування державної політики у сфері експортного контролю на підвищення обороноздатності та відповідності принципу «пріоритетності національних інтересів України» є важливим напрямом політики держави.

Список використаної літератури:

1. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон України від 20 лютого 2003 р. № 549-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/549-15/print1522652754333156> (дата звернення: 11.03.2019).
2. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 11.03.2019).
3. Науково-практичний коментар Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» / за ред. А.І. Дмитрієва. Київ : КВІЦ, 2015. 368 с.
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 11.03.2019).
5. Про затвердження Порядку участі представників України в діяльності міжна-

- родних режимів експортного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1072. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1072-2017-%D0%BF> (дата звернення: 11.03.2019).
6. Неботов П.Г. Організаційно-економічний механізм експортного контролю в оборонно-промисловому комплексі України : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством». Київ, 2018. 20 с.
7. Теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. Москва : Новый юрист, 1996. 472 с.
8. Жилин Г.А. Целевые установки гражданского судопроизводства и проблема судебной ошибки. *Государство и право*. 2000. № 3. С. 57.

Ярусевич Е. Ю. Принципы государственной политики в сфере экспортного контроля

В статье рассмотрены принципы государственной политики в сфере экспортного контроля с учетом актуальных угроз национальной безопасности. Проанализированы сущность и содержание принципов экспортного контроля. Определены приоритетные направления государственной политики в сфере экспортного контроля.

Ключевые слова: экспортный контроль, принципы, национальная безопасность, международные обязательства, международные передачи.

Yarusevych Ye. Principles of state policy in the field of export control

The article considers the principles of state policy in the field of export control taking into account the actual threats to national security. The essence and content of principles of export control are analyzed. The priority directions of the state policy in the field of export control are determined.

Key words: export control, principles, national security, international obligations, international transfers.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.3/.7

Ю. В. Забіяка

студентка
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

О. В. Шульженко

кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства
Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ОЗНАКИ БАНДИТИЗМУ

Стаття присвячена кримінально-правовому дослідженню бандитизму. Було проаналізовано законодавство, існуючі наукові погляди щодо правового визначення ознак банди. У результаті дослідження було сформовано та висловлено власні міркування щодо вирішення актуальних проблем правового визначення основних ознак та окремих правових понять, що мають значення для кваліфікації бандитизму.

Ключові слова: бандитизм, банда, об'єкт бандитизму, ознаки бандитизму, озброєність, зброя.

Постановка проблеми. Одним із чинників, що зумовлюють існування криміногенної ситуації в Україні, є наявність такого негативного соціального явища, як організована злочинність в усіх формах її прояву та бандитизму зокрема. Дослідивши офіційні показники кількості злочинів цього виду, можна стверджувати про стабільну тенденцію до їх поступового зменшення, проте бандитизм залишається одним із найбільш небезпечних загальнокримінальних проявів організованої злочинності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розв'язання кримінально-правових питань щодо проблем кваліфікації бандитизму, кримінальної відповідальності за цей злочин та протидії йому, розроблення проблематики кримінально-правових ознак банди тощо зробили науковці: Ю.В. Александров, П.П. Андрушко, М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, А.А. Вознюк, О.С. Ємельянов, С.О. Єфремов, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, Н.В. Невідома, Я.В. Новак, В.В. Сташис, В.П. Тихий, І.К. Туркевич, М.І. Хавронюк, В.І. Шакун, С.С. Яценко та ін.

Мета статті – детальне дослідження окремих ознак бандитизму, які є обов'язковими для кваліфікації, визначення проблем неоднакового тлумачення окремих понять та висловлення власних варіантів вирішення цієї проблеми.

Виклад основного матеріалу. Стаття 257 Кримінального Кодексу України (далі – ККУ) визначає бандитизм як організацію озброєної банди з метою нападу на підприємства, установи, організації чи на окремих осіб, а також участь у такій банді або у вчинюваному нею нападі [1]. А відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України за № 13 від 23 грудня 2005 року «Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями» (далі – ППВСУ) (п. 17) банда – це озброєна організована група або злочинна організація, яка попередньо створена з метою вчинення кількох нападів на підприємства, установи, організації чи на окремих осіб або одного такого нападу, який потребує ретельної, довготривалої підготовки [2].

З об'єктивної сторони банда являє собою злочинне формування, яке має такі якісні ознаки: 1) стійкість; 2) озброєність;

3) наявність декількох (мінімум трьох) осіб; 4) організованість; 5) спеціальна мета її учасників – вчинення нападів на підприємства, установи, організації чи на окремих громадян.

Задля правильного їх розуміння і тлумачення розглянемо деякі з них більш детально.

І.К. Туркевич та Є.В. Фесенко вважають, що стійкість полягає у здатності організації забезпечити стабільність і безпеку свого функціонування, тобто ефективно протидіяти факторам, що можуть їх дезорганізувати, як внутрішнім, так і зовнішнім. М.І. Мельник, визначаючи стійкість як ознаку організованої групи, зазначає, що групу слід вважати стійкою за умови, якщо вона є стабільною і згуртованою, а особи, які до неї входять, мають єдиний намір щодо вчинення злочинів. При цьому згуртованість групи виражається в її спаяності та однотайності, а стабільність – у міцності та постійності [3, с. 43].

Стійкість злочинної групи також полягає в її здатності забезпечити стабільність, а в разі необхідності – й безпеку свого функціонування. Таким чином, стійкість організованої групи означає, що вона має відносно постійний склад учасників, можливо і змінюваний, але внутрішньо і зовнішньо забезпечується збереження загальної кількості і єдності (організаційної і психологічної) її членів. До того ж стійкість організованої групи – не тільки на стадії її утворення (організації), а й під час вчинення нею злочинної діяльності – може свідчити про наявність організатора (організаторів), оскільки ним (ними) одноособо чи колегіально розробляється план злочинних дій, розподіляються ролі між членами групи, спрямовуються і коригуються їхні злочинні дії, підтримується дисципліна у групі, відбувається схвалення інших учасників на вчинення злочину [4, с. 118].

У ст. 257 ККУ не дається визначення поняття банди, не визначаються її ознаки, що призводить до помилок під час кваліфікації бандитизму та ускладнює застосування цієї норми на практиці. ППВСУ № 13 від 23 грудня 2005 року «Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними

об'єднаннями» також не визначає банду через ознаку стійкості, проте робить наголос на тому, що банда – це озброєна організована група або злочинна організація, які за своєю природою вже є стійкими об'єднаннями. У зв'язку з цим питання про те, чи вважати стійкість як необхідну ознаку банди чи ні, є дискусійним у теорії кримінального права.

Озброєність – це обов'язкова ознака банди. Відповідно до п. 18 ППВСУ № 13, озброєність такої злочинної групи характеризує ті випадки, коли хоча б один з її учасників має зброю, а інші учасники знають про це і усвідомлюють можливість застосування зброї під час нападів, при цьому не уточнюється, що саме треба розуміти під зброєю в цьому випадку [2]. У найзагальнішому розумінні це поняття розглядалося скоріше як знаряддя, призначене для нападу і захисту, у військово-технічному сенсі. Під зброєю розумілася загальна назва пристроїв і засобів, що застосовуються для знищення живої сили противника, його техніки і споруд. У наукових джерелах це поняття тлумачиться по-різному. Так, наприклад, під зброєю розуміється: 1) знаряддя, що виготовляється людиною для боротьби зі своїми ворогами, людьми чи тваринами; 2) будь-який засіб, пристосований, технічно придатний для нападу чи захисту, а також сукупність таких засобів; 3) сукупність засобів ураження, що застосовуються в збройній боротьбі; 4) пристрої та предмети, конструктивно призначені для ураження живої чи іншої цілі, подачі сигналів; 5) технічні засоби, переважно для ведення бойових дій; знаряддя для нападу чи оборони [5, с. 12].

На думку В.П. Тихого, під зброєю, наявність якої хоча б в одного учасника утворює її озброєність, слід розуміти пристрої, прилади та інші предмети, конструктивно призначені й технічно придатні для ураження живої чи іншої цілі, тобто зброя у вузькому, власному значенні цього слова. Вона може бути вогнепальною, холодною, вибуховою тощо [4, с. 103].

Відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України № 3 від 26 квітня 2002 р. «Про судову практику в справах про викрадення та інше незаконне пово-

дження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами» до вогнепальної зброї належать усі види бойової, спортивної, мисливської зброї (нарізної або гладкоствольної) – як серійно виготовленої, так і саморобної чи переробленої – для проведення пострілу з якої використовується сила тиску газів, що утворюється при згоранні вибухової речовини (пороху або інших спеціальних горючих сумішей) (п. 4). Холодною зброєю, наявність якої теж свідчить про озброєність банди, визнаються предмети, що відповідають стандартним зразкам або історично виробленим типам зброї, чи інші предмети, що справляють колючий, колючоріжучий, рубаючий, роздроблюючий або ударний ефект (багнет, стилет, ніж, кинджал, арбалет, нунчаку, кастет тощо), конструктивно призначені для ураження живої цілі за допомогою м'язової сили людини або дії механічного пристрою (п. 8) [6].

Все ж таки законодавчо залишається нез'ясованим питання, про яку зброю йдеться, говорячи про озброєність банди, її види, зразки, функціональне призначення, правовий режим. У п. 21 ППВСУ № 13, рекомендується судам кваліфікувати за сукупністю з бандитизмом дії, що полягають у незаконному заволодінні вогнепальною зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями, радіоактивними матеріалами, холодною зброєю, вчинені з метою організації банди. Аналізуючи дане положення, можна дійти висновку що під озброєністю банди слід розуміти: наявність в її учасників (або учасника) вогнепальної, холодної зброї або бойових припасів, вибухових речовин, вибухових пристроїв, радіоактивних матеріалів, придатних для використання за цільовим призначенням, за умови, що про ці предмети знали всі члени угруповання і усвідомлювали можливість її застосування під час нападів.

Обмежений перелік предметів, котрі банди можуть використовувати під час нападів, не відповідає сучасним реаліям злочинної діяльності цих злочинних формувань, оскільки існує досить широке розмаїття різновидів зброї, а також інших

предметів, які банда може використовувати під час нападів, що зумовлює необхідність у детальній регламентації цього питання.

Важливою ознакою для визначення правової сутності банди є кількісна ознака. Враховуючи, що ППВСУ № 13 визначає банду як організовану групу або злочинну організацію, то відповідно до ч. 3 та ч. 4 ст. 28 КК України злочинна група може визнаватися бандою за наявності мінімум трьох осіб. Аналіз типів організованих груп взагалі й банди зокрема та зіставлення їх із нормами ч. 3, ч. 4 ст. 28 КК України дають підстави зауважити, що норми права певною мірою обмежують можливості для визнання відповідних озброєних злочинних об'єднань бандою. Відповідно до законодавства не може бути визнана бандою злочинна група, яка складається лише з двох осіб. Це створює певні труднощі, оскільки виникає питання, яким чином кваліфікувати дії двох осіб, які зорганізувалися з метою нападу на підприємства, установи, організації чи на окремих осіб, за умови їхньої озброєності та систематичності вчинення злочинів. Така форма співучасті не передбачає об'єднання осіб з метою довготривалої злочинної діяльності. Від організованого же збройного розбою бандитизм відрізняється рівнем організованості і згуртованості, а також наявністю спеціальної мети [7, с. 77].

Позиція законодавця щодо встановлення мінімального кількісного складу підтверджується (як уже вказувалось у попередньому розділі) міждержавними нормативно-правовими документами, зокрема Конвенцією ООН проти транснаціональної організованої злочинності, яка визначила кількість суб'єктів, що складають організовану групу у складі трьох і більше осіб. Хоча не всі вчені згодні з такими підходом: «підвищення кількісного цензу для організованого злочинного співтовариства, а також для організованої групи, до якої належить і 84 банда, призведе до часткової декриміналізації бандитизму». Подібну думку висловлюють і українські вчені М.І. Мельник і М.І. Хавронюк, П.Л. Фріс: «Існуюче визначення організованої групи обмежує можливо-

сті боротьби з таким особливо небезпечним злочином, як бандитизм, хоча практика знає непоодинокі випадки створення банди саме у такій чисельності (дві особи)». Це негативно впливає на практику боротьби зі злочинністю, оскільки, по-перше, не дотримуються правила кваліфікації (що само по собі є неприпустимим), а по-друге, (внаслідок такого порушення) діяння кваліфікується за менш тяжкою статтею, і відповідальність винних не буде адекватною ступеню тяжкості вчиненого злочину, що порушуватиме принцип соціальної справедливості, який лежить в основі кримінально-правової політики [4, с. 83–84].

Між тим кількісно-якісний склад учасників банди в законодавстві окремих держав визначають по-різному: як групу (ст. 230 КК Киргизької Республіки, ст. 321 КК Болгарії); стійку групу (ст. 237 КК Казахстану, ст. 186 КК Таджикистану); стійку озброєну групу (ст. 209 КК Російської Федерації, ст. 224 КК Грузії); організовану групу (ст. 222 КК Вірменії, ст. 242 КК Узбекистану, ст. 286 КК Білорусь); організовану озброєну групу з двох і більше осіб (ст. 224 КК Латвійської Республіки); злочинне співтовариство (ст. 249 КК Литовської Республіки); спільноту або банду (ст. 168 КК Туреччини); організовану групу чи співтовариство (ст. 258 КК Польщі); банду (ст. 283 КК Молдови); організацію, що має членів або структурні підрозділи (Законодавство про припинення незаконних діянь членів бандитських угруповань Японії). Як позитив слід відмітити, що відповідно до кримінального законодавства окремих зарубіжних держав банда може існувати у формі групи, тобто складатися з двох і більше осіб. Очевидно, що це група осіб за попередньою змовою, що характеризується стійкістю. Отже, у вітчизняному кримінальному законодавстві з метою посилення боротьби з бандитизмом доцільно розглянути можливість визнання бандою групи осіб за попередньою змовою [8, с. 174].

Хоча однією з головних кваліфікуючих ознак бандитизму є спрямованість його мети на напад, винними у бандитизмі визнаються не лише ті учасники банди, які фактично брали участь у цьому нападі.

Структура побудови банди може передбачати різний розподіл функцій між її членами, і таким чином далеко не всі вони можуть бути потрібними для фактичного вчинення нападу. Інші учасники можуть здійснювати підготовку злочину, забезпечувати прикриття тощо [9, с. 213–217].

Висновки і пропозиції. На сьогодні організована злочинність є однією з найбільших загроз для таких важливих соціальних цінностей, як життя, здоров'я та власність особи, а також перешкоджає нормальному здійсненню господарської діяльності, що створює стан незахищеності суспільства від злочинних посягань. Бандитизм у свою чергу можна віднести до найбільш небезпечних злочинів, що посягають на громадську безпеку, оскільки банди спеціалізуються на вчиненні нападів, що полягають у вбивствах, зґвалтуваннях, насильницькому заволодінні майном тощо. Слід зауважити, що кримінологічний зміст поняття та визначення ознак бандитизму були і деякою мірою залишаються й натеper недостатньо чіткими й прозорими для одноманітного тлумачення та практичного застосування правоохоронними органами, що може викликати проблеми в разі кваліфікації бандитизму, різного застосування однієї і тієї ж норми. Також законодавчого врегулювання потребує визначення зброї, наявність якої становить ознаку озброєності банди. А тому питання стосовно визначення поняття бандитизму, а також його ознак потребують ретельного вивчення, удосконалення та систематизації.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n1704>
2. Постанови Пленуму Верховного Суду України за № 13 від 23 грудня 2005 року «Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-05>
3. Гаврилов Ю.Г. Стійкість як ознака банди. *Актуальні проблеми держави і права*. 2017. Вип. 78. С. 41–48.
4. Невідома Н.В. Вчинення злочину організованою групою : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.08. Харків, 2015. 211 с.

5. Новак Я.В. Сучасний стан та перспективи розвитку криміналістичного дослідження вогнепальної зброї : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2007. 201 с.
 6. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 р. № 3. «Про судову практику в справах про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-02>
 7. Гаврилов Ю.Г. Бандитизм: кримінально-правова характеристика та проблеми кваліфікації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08, Запоріжжя, 2017. 221 с.
 8. Вознюк А.А. Відповідальність за бандитизм за кримінальним законодавством України та інших держав. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2013. № 3 (спец. вип.). С. 171–178.
 9. Голина В.В. Понятие банды и основные криминологические черты бандитизма в Украине. *Новий кримінальний кодекс України: питання застосування і вивчення* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. Харків : Юрінком Інтер, 2002. С. 213–217.
-

Забияка Ю. В. Понятие и основные признаки бандитизма

Статья посвящена уголовно-правовому исследованию бандитизма. Было проанализировано законодательство, существующие научные взгляды относительно правового определения признаков банды. В результате исследования было сформированы и высказаны собственные соображения по решению актуальных проблем правового определения основных признаков и отдельных правовых понятий, имеющих значение для квалификации бандитизма.

Ключевые слова: бандитизм, банда, объект бандитизма, признаки бандитизма, вооруженность, оружие.

Zabiiaka Y. The concept and main features of banditry

The article is devoted to the criminal investigation of gangsterism. Legislation, existing scientific views on the legal definition of gang traits were analyzed. As a result of the research, own considerations were formulated and expressed on the solution of actual problems of the legal definition of the main features and individual legal concepts that are important for the qualification of banditry.

Key words: banditry, gang, object of banditry, signs of banditry, armament, weapons.

М. А. Кротстудентка Інституту прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого**О. В. Шульженко**кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства
Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля

ЗЛОЧИННА ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ОЗНАКИ

Статтю присвячено дослідженню поняття злочинної організації як однієї з форм співучасті. У роботі визначено дефініцію співучасті відповідно до Кримінального кодексу України, зазначено різні доктринальні класифікаційні підстави та види. Наведено законодавче визначення злочинної організації та наукові дискусії щодо цього поняття, проаналізовано її основні ознаки. Розглянуто питання щодо доцільності виділення злочинної організації як окремого виду співучасті.

Ключові слова: співучасть, форми співучасті, злочинна організація, ознаки злочинної організації, Кримінальний кодекс України.

Постановка проблеми. У Кримінальному кодексі України наводиться поняття співучасті та її форми, але в науці є розбіжності щодо змісту визначення «злочинна організація» як її форми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначена проблематика розглядалась у працях таких учених, як Р. Галіакбаров, П. Тельнов, А. Піонтовський, П. Гришаєв, Г. Крігер, А. Закалюк, А. Трайнін, Ф. Бурчак, М. Шнайдер, Н. Невідома, Л. Демидова, В. Тихий, М. Хавронюк, Н. Гуторова, Б. Никифоров, Г. Новицький, М. Панов, А. Пинаєв, О. Піонтовський, В. Робак, А. Савченко, П. Тельнов, О. Трайнін, З. Тростюк, І. Туркевич, В. Тютюгін, В. Українець, Б. Утевський, Є. Фесенко та ін.

Метою статті є вивчення проблеми визначення поняття «злочинна організація», аналіз та синтез різних підходів із цих питань, характеристика основних її ознак.

Виклад основного матеріалу. Статтею 3 Конституції України передбачено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, тому держава має мобілізувати всі свої зусилля для реалізації цього положення, зокрема шляхом закріплення правових норм.

Так, відповідно до ст. 26 Кримінального кодексу України (далі – КК України), співучастю у злочині є умисна спільна участь

декількох суб'єктів злочину у вчиненні умисного злочину.

Для співучасті характерними є єдність форми та змісту як дві її сторони, завдяки такій єдності співучасть у будь-якій формі набуває якісної визначеності. До того ж основною формою співучасті є зовнішня або внутрішня визначеність її змісту [1, с. 158].

Згідно з чинним законодавством, зокрема зі статтею 28 КК України, виділяють такі форми співучасті: вчинення злочину групою осіб, групою осіб за попередньою змовою, організованою групою або злочинною організацією.

Такий поділ є науково обґрунтованим. Так, один із перших дослідників проблем співучасті в післяреволюційний період А. Трайнін залежно від характеру та ступеня суб'єктивної зв'язаності між співучасниками виділяє чотири форми співучасті: 1) без попередньої змови (проста); 2) з попередньою змовою; 3) особливого роду (злочинна організація і злочинне співтовариство); 4) організована група [1, с. 156].

Такого підходу дотримуються П. Гришаєв і Г. Крігер, які також виділяють чотири форми співучасті: 1) без попередньої змови; 2) співучасть із попередньою змовою; 3) організована група; 4) співучасть особливого роду – злочинна організація, розрізняючи при цьому ще і два види співучасті, виділені на основі характеру злочинної діяльності співучасників: 1) проста (співвиконання); 2) складна (із розподілом ролей) [1, с. 156].

Отже, у юридичній літературі визначення форм співучасті здійснюється за різними критеріями, тому виділяються, наприклад, за наявністю або відсутністю розподілу ролей: 1) проста форма має місце там, де всі учасники є виконавцями (співвиконавцями) злочину. Тут співучасники виконують однорідну роль, зокрема вони безпосередньо виконують повністю або частково об'єктивний бік складу злочину, описаного в диспозиції статті Особливої частини КК України; 2) складна форма співучасті, тобто співучасть із розподілом ролей, полягає в тому, що учасники виконують різні ролі. У цьому разі має місце такий розподіл ролей: один (чи декілька) виконавець, інші – організатор, підбурювач, пособник [1, с. 158].

До складної співучасті належить злочинна організація, визначення якої законодавець надав у ч. 4 ст. 28 КК України, зокрема злочин визнається вчиненням злочинною організацією, якщо він скоєний стійким ієрархічним об'єднанням декількох осіб (п'ять і більше), члени або структурні частини якого за попередньою змовою зорганізувалися для спільної діяльності з метою безпосереднього вчинення тяжких або особливо тяжких злочинів учасниками цієї організації, керівництва чи координації злочинної діяльності інших осіб, забезпечення функціонування як самої злочинної організації, так й інших злочинних груп.

У науці кримінального права до терміна «злочинна організація» використовуються також такі синоніми, як «співучасть особливої роду» та «злочинна спільнота». Існування декількох понять щодо одного й того ж правового явища негативно позначається як на теоретичних розробках, так і у практичній діяльності щодо правової кваліфікації.

У ч. 4 ст. 28 КК України дається визначення злочинної організації, згідно з яким до її ознак варто віднести наявність 5 або більше осіб, стійкість та ієрархічність об'єднання, зорганізованість на основі попередньої змови членів або структурних частин організації для спільної діяльності, наявність спеціальної мети діяльності організації.

Перейдемо до дослідження поняття «злочинна організація» у науковій літературі.

Так, А. Кислий та С. Кузьмін зазначають, що злочинну організацію за своєю юридичною природою взагалі не може бути віднесено до видів співучасті. Тут необхідно говорити про самостійну кримінально-правову категорію, зважаючи на те, що законодавець уже саме створення злочинної організації вважає закінченим злочином (ст. 255 КК України) [2, с. 81]. Вимогою до законодавчого визначення тієї чи іншої форми співучасті є наявність ознак, які дозволяють чітко відмежовувати її від інших форм співучасті. Із визначення ми можемо виокремити ознаки злочинної організації.

По-перше, згідно з чинним законодавством, для злочинної організації необхідно п'ять і більше учасників.

Узагальнювальним терміном для позначення осіб, що беруть участь у злочинній діяльності організованого злочинного об'єднання, є «учасник». Такі суб'єкти логічно розділити на три категорії: 1) члени організованих злочинних об'єднань; 2) особи, які беруть участь в окремих злочинах, учинених цими об'єднаннями; 3) особи, причетні до участі в організованих злочинних об'єднаннях [3, с. 67].

Злочинну організацію слід розглядати як певну спільноту (єдність) пов'язаних спільною злочинною метою осіб (суб'єктів злочину), які об'єдналися для вчинення злочинних діянь. Зміст умислу визначається характером спеціальної мети, для досягнення якої створено організовану групу, а також функціонально-рольовою участю, що виконується для цього конкретним учасником групи. Уступаючи до злочинної організації, особа має усвідомлювати ціль, поставлену перед угрупованням, і характер методів її досягнення. Член злочинної організації має нести відповідальність за кожен злочин, учинений цією групою, якщо він усвідомлював її злочинну мету [4, с. 123].

Досліджуючи кількісну ознаку злочинної організації, Л. Демидова висловлює пропозицію про необхідність збереження у КК України для поняття організованої групи загальної ознаки співучасті, зокрема участь двох або більше суб'єктів злочину, що відповідало б не тільки традиційному розумінню співучасті, але й практиці боротьби з організованою злочинністю.

Ще одним аргументом учених на користь зменшення мінімального кількісного складу учасників злочину, вчиненого організованою групою, є особливий розподіл ролей, що є можливим за умови наявності двох учасників (організатора і виконавця) [3, с. 68].

Із такою позицією вчених важко погодитись, оскільки два учасники об'єднання не здатні утворити його ієрархічність. За наявності двох суб'єктів максимально можливим є лише елементарний розподіл функцій або ролей [3, с. 67].

Особливість розподілу ролей у злочинній організації зумовлена ієрархією, що передбачає декілька організаторів, які перебувають на різних рівнях структури об'єднання. Роль організаторів виконують не менш як дві особи, які перебувають на різних рівнях ієрархії (особа, яка управляє усією злочинною організацією, та особа, яка управляє структурною частиною). Щонайменше одна особа має виконувати функції виконавця. Теоретично можна припустити, що для розподілу ролей у злочинній організації достатньо трьох осіб (двох організаторів і виконавця) [3, с. 68].

Таким чином, законодавче визначення мінімального кількісного складу учасників злочину, вчиненого злочинною організацією, на рівні п'яти осіб є необґрунтованим та створює певні перешкоди у правозастосовній діяльності. Нелогічним є і закріплення щодо участі двох осіб, оскільки це може призвести до ототожнення з іншими видами співучасті та за такої кількості учасників не можна створити ієрархії.

По-друге, має бути ієрархія. Ієрархічність є оціночним поняттям, тому його зміст визначається в кожному конкретному випадку, виходячи з оцінки конкретних обставин справи. Як зазначає Н. Невідома, ця ознака є похідною, яка визначається розподілом ролей та наявністю в такому об'єднанні організатора. Вона може полягати в наявності керівника, підпорядкуванні членів певному лідерові, певній структурній побудові. Також характерна внутрішня побудова, стійкість зв'язків між учасниками, підпорядкування певній дисципліні, правилам, що забезпечують стабільність та існування групи [5, с. 479].

У постанові Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями» від 23 грудня 2005 р. № 13 зазначено, що ієрархічність злочинної організації полягає в підпорядкованості учасників останньої організаторові та забезпечує певний порядок керування таким об'єднанням, а також сприяє збереженню функціональних зв'язків і принципів взаємозалежності його учасників або структурних частин під час здійснення спільної злочинної діяльності.

Таким чином, ієрархічність злочинної організації – це такий розподіл функцій і ролей між учасниками (структурними частинами) злочинної організації, що забезпечує підпорядкованість і підзвітність рядових учасників останньої (виконавців, підбурювачів, пособників) організаторам: керівникові (керівному органу) злочинної організації та керівникам структурних частин. Вона передбачає: 1) наявність організаторів (керівників злочинної організації та її структурних частин) і виконавців (рядових учасників); 2) поділ злочинної організації на структурні частини; 3) наявність правил поведінки, побудованих на субординації, підпорядкованості, підзвітності та дисципліні її учасників; 4) розподіл функцій і ролей в об'єднанні [6, с. 23]; 5) обов'язковість рішень, ухвалених керівниками та/або єдиним центром, для всіх членів злочинної організації та/або її структурних частин [7, с. 58].

По-третє, відповідно до положень ч. 4 ст. 28 КК України, метою створення злочинної організації є вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину. Юридичне визначення понять «тяжкий», «особливо тяжкий злочин» надається у ст. 12 КК України. Так, згідно з нею, тяжким злочином є той, за який передбачено основне покарання у вигляді штрафу в розмірі не більше двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше десяти років (ч. 4 ст. 12 КК). Особливо тяжким є злочин, за який передбачено основне покарання у вигляді штрафу в розмірі понад двадцять п'ять тисяч неоподатковуваних мінімумів

доходів громадян, позбавлення волі на строк понад десять років або довічного позбавлення волі (ч. 5 ст. 12 КК). Слід зазначити, що (згідно з ч. 4 ст. 28 КК) метою існування (створення) злочинної організації є вчинення тяжких або особливо тяжких злочинів учасниками цієї організації; 2) керівництва чи координації злочинної діяльності інших осіб; 3) забезпечення функціонування як самої злочинної організації, так й інших злочинних груп [8, с. 138].

Л. Демидова, розглядаючи специфічну суб'єктивну ознаку злочинної організації – мету створення злочинної організації, виділяє:

- первісну (створення злочинної організації, забезпечення її функціонування, наявності структури, визначення керівника, встановлення правил координації учасників об'єднання);

- кінцеву (вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину, при цьому підкреслюється, що такої мети можна досягнути тільки тоді, коли досягнуто первісної мети, зокрема злочинна організація з усіма обов'язковими ознаками) [4, с. 9].

По-четверте, необхідною є стійкість злочинної організації, хоча деякі вчені взагалі пропонують її не виділяти. Щодо поняття стійкості є три наукових підходи.

Прихильники першого під час визначення стійкості використовують кількісні показники. При цьому деякі прихильники цього підходу надають перевагу кількісному складу злочинного об'єднання, а інші – кількості вчинених або тих, що готуються, злочинів. Так, на думку М. Ковальова, поняття стійкості слід визначати через кількісний показник, тобто стійкими є ті групи, до складу яких уходять три або більше особи [9, с. 231]. Інші вчені вважають, що для визнання групи стійкою необхідною є згода її членів не просто на неодноразове вчинення злочинів, а на вчинення невизначеної кількості [7, с. 57].

Прихильники другого підходу під час визначення стійкості використовують різні ключові якісні показники стійкості злочинного об'єднання. Російський учений В. Комісаров виділяє такі показники стійкості, як високий ступінь організова-

ності, що виражається в детальному розробленні планів діяльності, відповідно до яких визначається роль і завдання кожного члена, у внутрішній дисципліні з беззаперечним підпорядкуванням лідерам, в активній діяльності її організаторів, у продуманій системі матеріального забезпечення знаряддями та засобами вчинення злочинів, у створенні системи протидії різним заходами соціального контролю з боку суспільства тощо; стабільність складу та її організаційної структури, наявність своєрідних, індивідуальних за характером форм і методів діяльності, сталість форм і методів злочинної діяльності [10, с. 207].

На думку В. Бикова, групу слід uważати стійкою у разі стабільності її складу, тісного взаємозв'язку між її членами, згуртованості дій, тривалості її існування та кількості вчинених злочинів [11, с. 51].

Щодо зазначеної ознаки, то вона є дискусійною серед науковців та практичних працівників, зокрема суперечка ведеться стосовно того чи слід її виділяти взагалі.

По-п'яте, наявність зорганізованості на основі попередньої змови членів або структурних частин організації для спільної діяльності.

Злочини, вчинені в складі злочинної організації, слід кваліфікувати самостійно, зокрема за сукупністю зі статтями КК, які передбачають відповідальність за створення злочинних організацій, участь у них або вчинюваних ними злочинах [12, с. 239].

Висновки і пропозиції. У сучасному українському законодавстві формується кримінально-правова основа протидії злочинній організації. Злочинна організація є однією з найнебезпечніших форм співучасті. На основі проаналізованих ознак можна зробити висновок, що злочинна організація має лише їй притаманні ознаки та її слід виділяти як окрему форму співучасті.

Список використаної літератури:

1. Носко Н.В. Форма співучасті: проблеми визначення та класифікації. *Бюлетень Міністерства юстиції*. 2013. № 10. С. 153–159.
2. Кислий А.М., Кузьмін С.А. До питання про зміст понять «організована група» та

- «злочинна організація» у теоретико-правовому аспекті. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2014. С. 78–82.
3. Вознюк А.А. Кримінально-правові ознаки організованих груп і злочинних організацій: моногр. Київ, 2015. 191 с.
 4. Невідома Н.В. Вчинення злочину організованою групою: дис. ... ас. юр. наук: 12.00.08 / Харків. НЮУ ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 211 с.
 5. Невідома Н. В. Об'єктивні ознаки організованої групи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. № 72. С. 475–481.
 6. Вознюк А.А. Ієрархічність як кримінально-правова ознака злочинної організації. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 2 (2). С. 84–91.
 7. Орловский Р. Иерархичность как признак преступной организации. *Leges Viata*. 2014. С. 56–59.
 8. Кундеус В.Г. Щодо визначення ознак створення злочинної організації, як однієї з форм вчинення злочину передбаченого ст. 255 КК України. *Форум права*. 2016. № 1. С. 135–140.
 9. Энциклопедия уголовного права Т. 6: СПб ГКА, 2007. 563 с.
 10. Голоднюк М.Н., Зубкова В.И., Кузнецова Н.Ф. и др. Курс уголовного права в 5-ти томах Москва: ИКД «Зерцало-М», 2002. 556 с.
 11. Быков В.М. Банда – особый вид организованной вооруженной группы. *Российская юстиция*. 1999. № 6. С. 49–51.
 12. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Кримінальне право Київ: Baite, 2014. 944 с.

Крот М. А. Преступная организация и ее особенности

Статья посвящена исследованию понятия преступной организации как одной из форм соучастия. В работе указана дефиниция соучастия в соответствии с Уголовным кодексом Украины, сказано о различных доктринальных классификационных основаниях и видах. Приведено законодательное определение преступной организации и научные дискуссии по этому вопросу, также проанализированы его основные признаки. Рассмотрен вопрос о целесообразности выделения преступной организации как отдельного вида соучастия.

Ключевые слова: соучастие, формы соучастия, преступная организация, признаки преступной организации, Уголовный кодекс Украины.

Krot M. Criminal organization and its distinctions

The article is devoted to the study of the concept of "criminal organization" as one of the forms of complicity. The definition of complicity is indicated in the work according to the Criminal Code of Ukraine, various doctrinal classification grounds and types are indicated. Legislative definition of "criminal organization" is given and scientific discussions on this concept are given, also its main characteristics are analyzed. The question of expediency of allocating a criminal organization as a separate type of complicity is considered.

Key words: complicity, forms of complicity, criminal organization, distinctions of a criminal organization, Criminal Code of Ukraine.

Ю. О. Новосад

кандидат юридичних наук,
начальник управління нагляду за додержанням законів
органами фіскальної служби Прокуратури Волинської області

ПРО ДЕЯКІ ЗМІСТОВНІ ОСОБЛИВОСТІ МЕТОДОЛОГІЇ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ УЧАСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті здійснено аналіз методів дослідження, які застосовуються науковцями під час з'ясування змісту кримінально-виконавчої діяльності, а також встановлено особливості участі органів прокуратури у сфері виконання покарань.

Ключові слова: метод, методологія, прокурор, сфера виконання покарань, дослідження, кримінально-виконавча діяльність.

Постановка проблеми. Процес становлення нового знання про те чи інше явище правової дійсності є певною системою отримання, накопичення, аналізу, узагальнення й осмислення фактів, що мають наукове значення, з подальшим закріпленням отриманих результатів і висновків у теоріях, концепціях, поглядах, нормативних актах тощо. Це складний за структурою й об'ємний за кількістю інформації, яку необхідно переробити дослідникові, багатоетапний процес, у якому прирощення цього знання відбувається за відповідними принципами й закономірностями, що належать до царини методології наукового пізнання [1, с. 72]. На сучасному етапі розвитку пенітенціарної науки методологічний інструментарій відповідних досліджень залишається переважно атрибутивним складником дисертаційних робіт і монографій, оскільки будь-яке серйозне дослідження розпочинається з окреслення методологічних засад щодо напрямів здобуття необхідної інформації, її творчої переробки й закріплення значущих фактів. Тому методологія зумовлює змістовність та істинність одержаних результатів і висновків наукового дослідження [2, с. 151].

Розвиток сучасного правознавства зумовлений інтеграційними та глобалізаційними процесами, що відбуваються в Європі та світі, його переходом від методологічного монізму до світо-

глядно-методологічного плюралізму. Це зумовлює необхідність концептуального перегляду традиційних уявлень про державно-правові закономірності та поглибленого осмислення ролі юридичної науки в сучасному суспільстві. Глибокий аналіз усіх явищ, визначення принципів орієнтирів подальшого розвитку правознавства є найважливішим напрямом наукових досліджень, основою ефективності яких має бути методологія правознавства. Тому формування методологічної системи є першочерговим завданням сучасної юриспруденції. Особливо актуальні ці питання для української правової науки, зокрема кримінально-виконавчого права.

Останніми роками в сучасній методології юридичної науки правознавці визначають кризисні явища, акцентуючи увагу на поширеності досліджень суто описового характеру, які зводяться до коментування правових актів, через що не мають відповідної наукової цінності. Однією з причин такої негативної тенденції є відсутність уявлень про методологічний інструментарій конкретно-правових досліджень. Це стосується й кримінального права. Слід зазначити, що більшість питань у цій сфері є дискусійними (сутність і рівні методології, співвідношення філософських та загальнонаукових методів, наявність/відсутність універсального методу, місце діалектики в системі методів тощо), чимало з них вирішуються вченими неоднозначно, що створює додаткові труднощі під час аналізу багатьох суттєвих проблем кримінального права [3, с. 11].

Отже, проведений аналіз наукової літератури дозволяє констатувати, що в наявності є складна прикладна проблема, яка потребує розв'язання, зокрема на доктринальному рівні. Саме ці обставини зумовили вибір цієї наукової статті та визначили її основне завдання – визначити змістовні особливості методології наукових досліджень участі прокуратури України у кримінально-виконавчій діяльності.

Стан досліджень. Пошук шляхів удосконалення методології досліджень діяльності прокуратури як учасника кримінально-виконавчої діяльності є предметом активних дискусій вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема В.С. Бабкова, О.М. Бандурки, Ю.В. Бауліна, І.Г. Богатирьова, В.І. Борисова, В.В. Голіни, Б.М. Головкина, В.К. Грищука, І.М. Даньшина, Т.А. Денисової, О.М. Джужі, А.І. Долгової, В.М. Дрьоміна, В.Є. Емінова, А.П. Закалюка, А.Ф. Зелінського, О.Г. Кальмана, І.І. Карпеця, О.О. Кваші, О.Г. Колба, В.Я. Конопельського, І.М. Копотуна, Т.В. Корнякової, О.М. Костенка, М.В. Косюти, Н.Ф. Кузнєцової, М.П. Курила, І.П. Лановенка, О.М. Литвака, О.М. Литвинова, Р.В. Лемака, В.В. Лунєєва, В.Т. Маляренка, В.А. Меркулової, С.С. Мірошніченка, І.І. Митрофанова, М.І. Мичка, Є.С. Назимка, Ю.В. Нікітіна, М.В. Руденка, О.П. Рябчинської, А.В. Савченка, Г.П. Середи, А.Х. Степанюка, В.В. Сухоноса, В.М. Трубникова, В.О. Тулякова, В.І. Шакуна, Ю.С. Шемшученка, В.М. Юрчишина, І.С. Яковець та ін. Здобутки цих учених містять низку системних положень і висновків, які безпосередньо або опосередковано стосуються системи кримінально-виконавчої діяльності та участі органів прокуратури у цьому процесі, що створило належні методологічні засади для написання цієї наукової статті.

Виклад основного матеріалу. Фундаментальний підхід до розуміння методології науки кримінально-виконавчого права заклав професор В.М. Трубников, виділивши серед спеціально-наукових методів порівняльно-правовий [4, с. 54]. На важливості формування цілісної методології науки кримінально-виконавчого права як сукупності прийомів дослідження, завдяки якій уможливорюється

теоретико-прикладне дослідження діяльності з виконання покарань, як складної системи, що саморозвивається, наголошує інший представник харківської наукової школи кримінально-виконавчого права професор А.Х. Степанюк [5, с. 39].

Розроблення методологічних засад діяльності прокуратури у кримінально-виконавчій діяльності, зважаючи на розвиток та визначення функцій прокуратури у Законі «Про прокуратуру» (2014 р.), підтверджує актуальність і необхідність проведення теоретико-методологічного пізнання цього напрямку державного впливу. Справедливим вважається твердження М.І. Панова про те, що цінність й унікальність кожної дослідницької роботи у кримінальній сфері залежить від правильного вибору конкретних методів наукових досліджень, з'ясування сутності та значення [6, с. 25]. Виходячи з цього, провідною тезою монографії є той постулат, що кримінально-виконавчі засади діяльності прокуратури України – це той напрям боротьби, що вимагає пошуку нових підходів або оновлення вже апробованих, у яких би максимально зберігалися права і свободи людини, мінімізувався вплив та зберігалася функція держави – виконання покарань.

Питанням методології приділялась увага багатьох учених, серед них можна вказати на філософів (Д.А. Керімов, В.С. Швирєв, В.А. Канке, Г.І. Рузавін, В. Лисий), так і юристів (П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, Л.В. Петрова, М.М. Тарасов, С.К. Бостан). Праці зазначених авторів стосуються методології юридичної науки в цілому. Застосуванню діалектики як методу в кримінальному праві присвячено монографію А.І. Марцева (1990 р.). Небагато праць присвячено безпосередньо проблематиці методології кримінально-правових досліджень (зокрема робота Г.В. Гребенькова та Є.С. Назимко). Нетривіальні рішення проблем методології кримінального права пропонує у своїй останній монографії П.П. Сердюк. У цьому аспекті розгляд методологічних питань у цій сфері є актуальним [3, с. 11].

Поняття методу кримінально-виконавчої діяльності прокуратури України є узагальнювальним і містить у собі:

1) методологію – основоположні принципи науки;

2) методику – сукупність конкретних методів (інструментарій дослідження), що застосовуються під час вивчення конкретних проблем, пов'язаних із жертвою злочину;

3) методи – конкретні прийоми та способи дослідження.

Метод (від грец. *methodos* – букв. шлях до чого-небудь) – це спосіб досягнення мети, цілі, програми, плану завдяки впорядкованій певним чином діяльності; спосіб пізнання дійсності та відтворення її у мисленні [7, с. 357]. Отже, метод – це спосіб отримання результату, обраний дослідником шлях пізнання, конкретні прийоми операції дії і впливу [8, с. 59]. Метод дозволяє дізнатися одну зі сторін явища, що вивчається. Натомість методологія дозволяє пізнати сутність цього явища. При цьому методологія – це не інструмент, а матриця, що формує пошук необхідного набору інструментів, яка дозволяє відобразити специфічну сутність конкретного соціально-правового явища.

Поняття «методологія» по-різному тлумачиться у сучасній юридичній науці. У широкому розумінні термін «методологія» розуміється як теорія людської діяльності, зокрема «це діяльність пізнання, мислення або, якщо говорити точніше, вся діяльність людства, включаючи сюди не лише власне пізнання, але й виробництво. Звідси виходить, що методологія – теорія людської діяльності. У вузькому розумінні під методологією розуміють сукупність методів, прийомів, процедур наукового дослідження [9, с. 5–6].

Під методологією правової науки сучасні вчені розуміють учення про методи пізнання, теоретичне обґрунтування використаних у науці методів і способів пізнання, теорію методів, сукупність певних теоретичних принципів, логічних прийомів і конкретних способів дослідження явищ, систему певних теорій, гносеологічних й онтологічних принципів, законів і категорій, що опосередковують загальні властивості й зв'язки буття і наукового пізнання, вчення про принципи побудови, форми та засоби наукового пізнання тощо. Незважаючи на наявні розбіжності у зга-

даних визначеннях, можна переконливо стверджувати, що всі вони надають найзагальніші уявлення про сутність і зміст поняття методології юридичної науки.

Тобто методологія – це система координат (своєрідна дослідницька орієнтація, установка, диспозиція суб'єкта пізнавальної діяльності), а метод – вектор пошуку і дії. Систему координат може бути побудовано лише на основі прихильності до певної однієї методологічної лінії, що не виключає прагнення з накопиченням знання об'єднати різні інтелектуальні традиції і підходи. Це визначається дійсними потребами пізнання. Таким чином, метод і методологія – поняття різні, хоча й тісно пов'язані одне з одним.

Загалом, поняття методології та методів є філософським, а не юридичним. Домінує підхід, який убачає в методології частину гносеології, що досліджує форми і методи наукового пізнання [10, с. 96–97]. У вітчизняній науковій традиції методологію розглядають як учення про методи пізнання та/або систему наукових принципів, на основі яких базується дослідження і здійснюється вибір сукупності пізнавальних засобів, методів та прийомів. Деякі вчені застерігають від спрощеного розуміння методології, тобто її зведення до звичайної сукупності методів дослідження, оскільки вона вивчає можливості і межі застосування цих методів у процесі досягнення наукової істини. Так, Л.А. Мікешина визначає методологію наукового пізнання як «філософське вчення про систему апробованих принципів, норм і методів науково-пізнавальної діяльності, про форми, структури та функції наукового знання» [11, с. 226]. Методологія поділяється на дві частини: загальна та галузевих наук, зокрема правова методологія, яка розробляється переважно філософією права. Загалом, роль філософії в науці є світоглядною та методологічною, тобто філософія задає науці світоглядного та методологічного базису, необхідного для дослідницької діяльності [12, с. 19]. Схожі міркування з цього питання і у криміналістів. Так, Ю.В. Голік наголошує на тому, що методологія є інтегральним поняттям, яке об'єднує низку компонентів, зокрема світогляд, діалектичні категорії, загально- та при-

ватно-наукові методи. Методологія – це система координат, а метод – вектор пошуку і дії [13, с. 8]. У сучасній науці склалася традиція виділення таких рівнів у структурі наукової методології: філософського, загальнологічного, загальнонаукового, приватнонаукового, дисциплінарного. Так, Р.А. Сабітов залежно від рівня пізнання виділяє емпіричні, теоретичні та метатеоретичні методи (діалектичний, метафізичний, герменевтичний) [14, с. 40–41]. Філософ Д.А. Керімов наполягає на єдності діалектики, логіки і теорії пізнання (гносеології). Вищий рівень методології, на його думку, утворює діалектико-світоглядний рівень, який визначає головні напрями та загальні принципи пізнання в цілому [15, с. 49–50]. Г.В. Гребеньков та Є.С. Назимко зазначають, що у науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення змісту поняття «методологія» і, наводячи точки зору стосовно її змістовного навантаження та визначень із позицій наукознавства, філософії, теорії держави та права, припускають, що методологія – це вчення про метод наукового пізнання і практичного перетворення дійсності, а метод, система методів – це сукупність засобів і прийомів дослідження. Найважливішим завданням методології вони вважають вивчення закономірностей розвитку засобів і прийомів дослідження, взаємного впливу, диференціації та субординації [16, с. 22–25]. Зазначені автори за ступенем спільності і сферою дії усі методи поділяють на чотири групи: 1) філософські (зокрема діалектичний, феноменологічний, герменевтичний); 2) загальнонаукові (системний, порівняльний, історичний); 3) спеціально-наукові; 4) дисциплінарні [3, с. 12–13].

У радянський період «філософською теорією, методом та методологією наукового пізнання і творчості взагалі» проголошено саме матеріалістичну діалектику [17, с. 154]. Її альтернативою вважалася метафізика. Остання складається з принципів, законів та категорій. Ядро марксистської (матеріалістичної) діалектики складає закон єдності та боротьби протилежностей. Сутність діалектичного методу полягає, по-перше, в його спрямованості на розуміння того чи іншого явища при-

роди, суспільства, культури в єдності його протилежних характеристик і, по-друге, в баченні будь-якого явища як процесуального-мінливого, що розвивається внаслідок його внутрішньої суперечливості. Сьогодні чимало вчених розглядають діалектичний матеріалізм як загальну методологію для юридичних наук, хоча зрозуміло, що світова філософія аж ніяк не зводиться до цього напрямку. Окрім власне методології, в літературі виділяють також загальні принципи, які мають використовуватися в науковому дослідженні. Серед них виділяють такі: єдності теорії і практики, об'єктивності, всебічності дослідження, єдності історичного і логічного, системності, детермінізму, діалектичного розвитку [18, с. 96–99]. Отже, як показують результати цього дослідження, чимало з них спираються на діалектичний матеріалізм.

Щодо методології власне кримінального права, то під нею розуміють: систему категорій діалектичного та історичного матеріалізму, яка дозволяє досліджувати і застосовувати на практиці пізнані закономірності, сутність, зміст кримінально-правової боротьби зі злочинністю [19, с. 5–6], учення не просто про методи пізнання, а й про систему інтерпретації методів, притаманних предмету пізнання, систему методів, прийомів і засобів наукового пізнання, яка в такій якості становить собою комплекс історично складених раціональних шляхів, засобів і форм руху мислення від незнання до знання, від припущення істини, від одиничного до узагальненого, від явища до сутності [20, с. 292].

Методологія – складний соціокультурний феномен, у якому яскраво відображається специфіка пізнавального дискурсу сучасності. Вона виходить за межі наукового пізнання, мисленнєво і діяльнісно обіймаючи увесь соціокультурний світ у його мультипроблемності, багатопредметності, конкретно-історичному часопису. А це означає, що її цікавить те, як чи в який спосіб діють люди, з одного боку, за законами соціальності, з іншого – за законами культури або змісту. На шляху утвердження методологічного плюралізму в сучасній українській правовій науці акту-

алізується пошук нових засобів пізнання явищ, фактів, а також відбувається процес докорінного переосмислення традиційних. Так, панування марксистсько-ленінської методології протягом десятиліть зумовило етатичне трактування права, що зберігається досі. Ці та інші міркування наводять на думку, що у зміст методології вкладалися певні ідеологічні бачення, керований світогляд, ізоляція від європейської та світової культури. Ці маніпуляції зорієнтовані (інколи й насильницьким шляхом) на вибір такої установки творчої діяльності, яка б підтримувала чинний державний устрій, суспільний лад.

Саме тому, як показали дослідження, зокрема цього, обґрунтування новітньої методології слід починати з попереднього переосмислення успадкованого філософського світогляду, тому юристові-методологу потрібно мати професійні знання як у галузі юриспруденції, так і філософії. У такій ситуації пізнавальні проблеми права набувають особливої гостроти, оскільки об'єктивно виникає потреба й у реформуванні методології правових досліджень, яка б відповідала сучасному етапу становлення національного права [15, с. 24–25].

Водночас, не зупиняючись на термінологічному визначенні поняття, цілком погоджуємося з Д.А. Керімовим, що «методологія» – це вчення про структуру, логічну організацію, методи, засоби і форми діяльності дослідника в процесі пізнання ним досліджуваних явищ [15, с. 44]. Поєднуючи пізнавальні можливості всіх наук, методологія примножує і збагачує дослідницький потенціал кожної з них. Ці інтеграційні якості методологія знаходить завдяки тому, що її ядром є філософія – єдність діалектики, гносеології і логіки. Водночас цю єдність не слід розуміти спрощено, як їх цілковитий збіг. У такому разі йдеться про інше, зокрема про те, що кожна з них несе на собі абсолютно певне методологічне навантаження. Отже, одна й та сама система законів і категорій у діалектиці виступає як світогляд і принципи пізнання об'єктивного світу, у гносеології – як засіб вирішення конкретних пізнавальних завдань і у логіці – як форма наукового мислення. Єдність діалектики, гносеології і логіки як методологічного

ядра в пізнавальному процесі є засобом суб'єктивного осмислення об'єктивного розвитку, який, оволодівши масами, перетворюється завдяки громадській практиці на «другу об'єктивність» [15, с. 85–86]. У цьому разі варто звернути увагу на те, що методологію не слід зводити суто до філософії, адже загальнонаукові поняття не завжди займають «перехідні положення», виконують «перехідні функції» у розвитку понятійної форми мислення, будучи одночасно філософськими за змістом, оскільки низка з них зберігає саме загальнонауковий характер, «не переходячи» у розряд філософських (наприклад математичні розрахунки, кібернетичне програмування, технологічне моделювання та ін.). Тобто, методологічну роль відіграють не лише закони, поняття і категорії філософії, а й міждисциплінарні, загальнонаукові поняття (наприклад інтерпретація, моделювання, інформація, ефективність та ін.) [15, с. 29–30].

Методологія будь-якого наукового дослідження, як зазначають окремі науковці, не має обмежуватися лише пошуком методів наукового пізнання. Її основу становить низка взаємопов'язаних компонентів [15, с. 97], перелік яких залишається відкритим. Так, на думку Д.А. Керімова, такими взаємопов'язаними компонентами можуть бути: 1) визначення об'єкта дослідження; 2) проблемність стану об'єкта дослідження; 3) слідування суворо логічному послідовному шляху дослідження об'єкта в його проблемному стані; 4) обґрунтованість і доказовість результатів дослідження; 5) можливість безпосереднього або опосередкованого використання результатів дослідження на практиці [15, с. 97].

Висновки і пропозиції. Таким чином, під методологією дослідження кримінально-виконавчої діяльності прокуратури в Україні слід розуміти своєрідну матрицю чи систему координат, що формує пошук певних прийомів, способів дослідження, необхідних для отримання відповідного результату, що ґрунтується не лише на обраних методах дослідження певної методологічної лінії, а й на визначених статистичних даних із науковим узагальненням, на певному порядку, на плануванні

і системному підході до дослідження окремих частин загальної теми, на аналізі наукових і нормативно-правових джерел, на виведенні висновків і розробленні пропозицій стосовно удосконалення виконання й відбування кримінальних покарань, науково обґрунтованих заходів, спрямованих на підвищення результативності нагляду, що здійснює прокуратура як учасник кримінально-виконавчих правовідносин, а також рівня ефективності її діяльності у сфері виконання покарань у цілому.

Список використаної літератури:

1. Батиргареева В.С. Рецидивна злочинність в Україні: соціально-правові та кримінологічні проблеми: монографія. Харків: Право, 2009. 576 с.
2. Лучко С.В. Методологія дослідження пенітенціарної системи України. *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія: Юридичні науки*. 2013. № 2. С. 151–157. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdujn_2013_2_29
3. Рябчинська О.П. Система покарань в Україні: поняття, значення та принципи побудови: монографія. Запоріжжя: Акцент Інвест-Трейд, 2013. 448 с.
4. Трубников В.М., Филонов В.П., Фролов А.И. Уголовно-исполнительное право Украины: учебник. Донецк: ДИВД МВД Украины, 1999. 640 с.
5. Степанюк А.Х. Актуальні проблеми виконання покарань (сутність та принципи кримінально-виконавчої діяльності: теоретико-правове дослідження): дис. ... д-ра юр. наук: 12.00.08. Харків, 2002. 393 с.
6. Панов М.І. Методологія науки як необхідна складова фундаментальних досліджень кримінального права. *Основні напрями розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 11–12 жовт. 2012 р.). Харків: Право, 2012. С. 25–31.
7. Словник української мови: в 11-ти томах / І.К. Білодід, А.А. Бурячок та ін. Київ: Наук. думка, 1979. Т. 8: К–О. 657 с.
8. Трофимов В.К. Философия, история и методология науки : учеб. пособие для магистрантов и аспирантов. Ижевск: ФГБОУ ВПО Ижевская ГСХА, 2014. 153 с.
9. Слюсаренко О.Л. Праворозуміння в епоху постмодерну. *Юридична наука*. 2011. № 2. С. 10.
10. Яркова Е.Н. История и методология юридической науки : учеб. пособ. Тюмень: Изд-во Тюмен. гос ун-та, 2012. 204 с.
11. Микешипа Л.А. Философия науки. Современная эпистемология. Научное знание в динамике культуры. Методология научного исследования: учеб. пособ. Москва: Прогресс-Традиция: МПСИ: Флинта, 2005. 430 с.
12. Ушаков Е. В. Введение в философию и методологию науки: учебник. Москва: Изд-во «Экзамен». 2005. 422 с.
13. Философия уголовного права / сост. ред. и вступ. статья докт. юрид. наук, проф. Ю.В. Голика. Санкт-Петербург: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 8.
14. Сабитов Р.А. Основы научных исследований : учеб. пособ. Челябинск: ЧТУ, 2002. С. 40–41.
15. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права): монография. 5-е изд. Москва: Изд-во СГУ, 2011. 520 с.
16. Гребеньков Г.В., Назимко Є.С. Методологія кримінально-правових досліджень: наук.-практ. посіб. Донецьк: «Цифрова типографія», 2012.
17. Философский энциклопедический словарь: терминология слов / ред. кол.: С.С. Аверинцев и др, 2-е изд. Москва: Сов. энцикл., 1989.
18. Бермус А.Г. Введение в гуманитарную методологию: монография. Москва: «Канпн+» РООИ «Реабилитация», 2007. 334 с.
19. Курс уголовного права. Т. 1: Общая часть. Учение о преступлении / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.М. Тяжковой. Москва: Зерцало-М, 1999.
20. Панов М.І., Гуторова Н.О. Методологічні засади дослідження проблем Особливої частини кримінального права. *Проблеми законності*. 2009. № 100. С. 290–299.

Новосад Ю. А. О некоторых содержательных особенностях методологии научных исследований участия прокуратуры Украины в уголовно-исполнительной деятельности

В статье осуществлён анализ методов исследования, применяемых учёными в ходе определения содержания уголовно-исполнительной деятельности, а также установлены особенности участия органов прокуратуры в сфере исполнения наказаний.

Ключевые слова: метод, методология, прокурор, сфера исполнения наказаний, исследование, уголовно-исполнительная деятельность.

Novosad Yu. About some features of the scientific methodology reseachers of prosecutery Ukraine in criminal-executive activity

The article analyzes research methods used by scientists in clarifying the content of criminal-executive activity, as well as features of the participation of the prosecutor's offices in the field of execution of sentences.

Key words: method, methodology, prosecutor, scope of punishment, research, criminal-executive activity.

.....

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

.....

УДК 343.985:343.343.6

Є. П. Бегалов

здобувач науково-дослідної лабораторії
з проблем криміналістичного забезпечення та судової експертології
Навчально-наукового інституту № 2
Національної академії внутрішніх справ

ОБСТАНОВКА ВЧИНЕННЯ НЕЗАКОННОГО ПЕРЕПРАВЛЕННЯ ОСІБ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

У статті на підставі аналізу наукових точок зору та емпіричних даних здійснено наукове дослідження обстановки вчинення незаконного переправлення осіб через державний кордон України, виявлено її кореляційні зв'язки та залежності з іншими елементами. Виокремлено типові елементи обстановки вчинення злочину відомості про місце, час учинення злочину і характер кримінальної ситуації.

Ключові слова: кримінальне правопорушення, незаконне переправлення осіб, обстановка, місце та час вчинення злочину, кримінальна ситуація.

Постановка проблеми. Враховуючи складне економічне та соціальне становище в нашій країні, останнім часом незаконна міграція набула загрозливих масштабів й для національної безпеки, а її організація є одним із найприбутковіших видів незаконної діяльності причетних до цього осіб. Неабияке поширення отримало незаконне переправлення через державний кордон України.

Розслідування таких кримінальних правопорушень викликає чимало труднощів, що зумовлюється організованим характером і конспірацією злочинних дій, знаннями злочинцями особливостей та недоліків у системі охорони й перетину державного кордону, зокрема на окремих його ділянках, місцях пропуску тощо. Для розробки криміналістичної характеристики осіб, що вчинили кримінальне правопорушення, передбачене ст. 332 Кримінального кодексу України (далі – КК), мають значення дані, які стосуються обстановки вчинення неза-

конного переправлення осіб через державний кордон України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відомостям про обстановку вчинення злочину приділено увагу в багатьох сучасних наукових працях, які присвячені криміналістичній характеристиці злочину. Розробками вказаних проблем займалися І.В. Аверін, Ю.І. Литвин, О.І. Онисько, Л.Д. Самигін, В.О. Сич, С.А. Чергінець. За часів незалежної України даним питанням було присвячено наукові доробки таких вітчизняних науковців, як А.З. Сорока, Л.Ю. Капітанчук, Л.С. Тальянчук. Однак з того часу змінилася як суспільно-політична ситуація в країні, так і законодавство України у сфері регулювання міграційних процесів, в тому числі кримінальне та кримінальне процесуальне.

З часом удосконалюються способи вчинення незаконного переправлення осіб через державний кордон України, «модифікуються» способи протидії розслідуванню. Такі обставини викликають необхідність у перегляді, уточненні, розробці нових адекватних заходів протидії таким злочинам.

Важливим видається вивчення обставин вчинення незаконного переправлення осіб через державний кордон України, що складає **мету** даної статті.

Виклад основного матеріалу. Під обставинкою вчинення злочину слід розуміти систему умов і обставин, що локалізуються в просторі та часі матеріальної обставинки місця події, об'єкта посягання, суб'єкта злочину та інших компонентів, пов'язаних з підготовкою, вчиненням і приховуванням злочину [1, с. 164]. Обстановка вчинення злочину має не тільки важливе теоретичне, а й прикладне значення.

«У широкому сенсі в зміст обстановки вчинення злочину включаються <...> територіальна, кліматична, демографічна та інша специфіка регіону, в якому вчинено злочин, а також обставини, що характеризують безпосереднє місце, час, умови та інші особливості <...>» [2, с. 94], а у вузькому сенсі під обстановкою вчинення злочину розуміють лише зміст матеріальної (речової) обстановки місця вчинення злочину. Однак, на нашу думку, для криміналістичної характеристики злочинів недостатньо лише змісту матеріальної обстановки місця вчинення злочинів. Тому ми дотримуємося точки зору вчених, які розуміють зміст обстановки вчинення злочину в широкому сенсі.

Обстановка вчинення злочину як елемент криміналістичної характеристики розглядалася і в роботах, які присвячені методиці розслідування незаконного переправлення осіб через державний кордон України. Зокрема, досліджуючи криміналістичну характеристику вказаного злочину, Г.М. Лапшин розглядав відомості про місце і час вчинення злочину в органічній єдності зі способом його вчинення [3, с. 32–39]. Твердження про тісний взаємозв'язок місця, часу та обстановки незаконного перетину державного кордону зі способом його вчинення, вважаємо слушним, оскільки певний спосіб вчинення злочину даного виду потенційно застосовний в умовах конкретної обстановки.

Однак наявний взаємозв'язок, на наш погляд, не дає достатніх підстав об'єднати відомості про місце, час і обстановку вчинення незаконного переправлення осіб

через державний кордон України зі способом його вчинення в одне ціле як змістовну частину одного з елементів криміналістичної характеристики. Зазначені взаємозв'язки лише підтверджують наявність чітко визначених кореляційних зв'язків між цими елементами криміналістичної характеристики даного злочину: способом вчинення злочину та обстановкою, в умовах якої порушник готується, вчиняє та протидіє розслідуванню злочину.

Частина умов обстановки у своїй сукупності сприяє порушникам державного кордону в його незаконному перетині та має криміналістичне значення, але, як видається, розглядати їх необхідно і доцільно в органічній єдності з іншими умовами обстановки, несприятливими для вчинення злочину. Особлива важливість такого підходу виникає при розслідуванні групових незаконних перетинань Державного кордону, які мають велику суспільну небезпеку. Виходячи із зазначених положень, видається не зовсім обґрунтованою позиція Г.М. Лапшина, який виділив обставини, що сприяють вчиненню незаконного перетину Державного кордону, в самостійний елемент криміналістичної характеристики [3, с. 39–40].

Я.С. Велічкін розглянув обстановку вчинення незаконного перетину державного кордону у якості самостійного елемента криміналістичної характеристики таких злочинів. Зокрема, ним відзначені сухопутні та водні ділянки, повітряний простір; у випадках замаху на вчинення злочину території, розташовані поблизу кордону (пункти пропуску, прикордонні зони, вокзали, станції, аеропорти), при наданні пособництва перелік місць доповнюється точками виготовлення і збуту підrobлених документів (приватні квартири, орендовані, службові приміщення тощо). Тимчасові характеристики зазначений автор поділив на темну та світлу пору доби, робочі та вихідні (святкові) дні, літній і зимовий час року, а також пов'язав з періодами проведення сезонних робіт, піками туристичного сезону, виникненням і загостренням міжнародних конфліктів, несприятливих економічних, політичних і соціальних умов у конкретних країнах тощо [4, с. 41–44].

Не заперечуючи загалом проти такої інтерпретації змістовної частини обстановки вчинення злочину, інші науковці виокремлюють таку важливу складову, як кримінальна ситуація, під якою розуміють сукупність умов об'єктивної обстановки, що реально склалася до моменту зародження злочинного задуму, а також в період підготовки вчинення злочину і яка прямо або побічно впливає на дії злочинця [5, с. 78–80].

Натомість, окремі криміналісти, уникнули згадки про таку складову криміналістичної характеристики, розділивши її елементи на суб'єктивні (типові дані про осіб, пов'язаних з вчиненням злочину, а також їх мотиви та цілі) і об'єктивні (типові дані про предмет, способи та сліди злочину) елементи (А.В. Горяїнов) [6, с. 34], або обмежились висвітленням таких її складових, як спосіб вчинення злочину, слідова картина та особи (які причетні до вчинення злочину та самих осіб, яких незаконно переправляють через кордон) (Л.Ю. Капітанчук, А.С. Саїнчин, А.З. Сорока) [6; 7; 8].

Представляється, що з криміналістичних позицій відомості про типову обстановку вчинення злочину науковцями залишені без належної уваги та не були включені в структуру криміналістичної характеристики. Також, на переконання, 69% опитаних слідчих, співробітників оперативних підрозділів, прокурорів обстановку вчинення злочину, передбаченого ст. 332 КК України, варто віднести до криміналістичної характеристики незаконного переправлення осіб через державний кордон України, поряд з такими структурними елементами, як особа злочинця (86%), спосіб вчинення злочину (92%), слідова картина (88%).

Аналіз практики розслідування злочинів цієї категорії та розвитку криміналістичної теорії обстановки вчинення злочину дозволяє зробити висновок про те, що до типових елементів обстановки вчинення злочину відносяться відомості про місце, час учинення злочину і характер кримінальної ситуації.

Центральне місце серед зазначених елементів займають, на наш погляд, відомості про кримінальну ситуацію, що формується під впливом різнопланових при-

чин і умов, пов'язаних як із загальним рівнем злочинності, так і детермінуючих учинення окремих видів злочинів. Кримінальна ситуація виникає в певному місці та часових межах, в її умовах вчинюється злочин.

Умовами кримінальних ситуацій досліджуваних злочинів можуть бути: різного роду кризові явища соціально-економічного характеру (приміром, низький рівень матеріального становища населення прикордонних регіонів сприяє його залученню до незаконного переправлення осіб через державний кордон України з корисливих мотивів); загострення політичної обстановки; релігійні переконання; наростання потоків міграції, що спонукає мігрантів-представників країн третього світу, використовувати Україну як транзитну країну з метою працевлаштування і пошуку кращих умов життя; загострення зовнішньої та внутрішньої політичної ситуації; наявність збройних конфліктів в Україні та інших країнах; формування етнічних діаспор; різниця в рівні доходів окремих країн; велика протяжність державного кордону України; більша кількість природних ресурсів тощо.

Нелегальна міграція має складну структуру, тобто є поліструктурним явищем. Науковцями неодноразово наголошувалось на глибокій структуризації міжнародних злочинних угруповань, що контролюють канали незаконної міграції, сформованість системних каналів незаконної міграції іноземних громадян, утворення національних злочинних угруповань в Україні, які контролюють переправлення незаконних мігрантів, їх активна співпраця з організованими злочинними угрупованнями суміжних держав, утворення організованої системи поставальників, перевізників, (переправників) незаконних мігрантів, а також системи, яка забезпечує супровід, зв'язок, фінансування та утримання «нелегальних квартир» [9, с. 91; 10, с. 176].

У загальному потоці суб'єктів незаконного переправлення осіб через державний кордон України слід виділити кілька стійких категорій: колишні студенти, які проходили навчання в навчальних закладах України, «транзитні біженці», які розрахо-

вують використовувати територію України для в'їзду в розвинені країни, мігранти, які прибули в Україну за гостьовими візами, але не дотримуються обумовленої при в'їзді мети прибуття. Усі зазначені категорії іноземних діаспор разом із мешканцями прикордоння можуть утворювати розгалужену пособницьку базу злочинів, передбачених ст. 332 КК України.

Наявні недоліки в побудові системи охорони державного кордону, у комплексному використанні наявних сил і засобів, інженерному обладнанні нових ділянок кордону, незавершеність переходу до переважно оперативного способу охорони державного кордону – далеко не повний перелік організаційних умов, які так чи інакше сприяють незаконному переправленню осіб через державний кордон України.

Варто наголосити й на корупційному чиннику, який може проявлятися в тому числі й у діяльності органів досудового розслідування, прокуратури, суду на етапі внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР), при розв'язанні питань про затримання підозрюваного, обранні, продовженні, зміні і скасуванні запобіжних заходів, застосуванні інших заходів забезпечення кримінального провадження, повідомленні про підозру, винесенні підсумкового процесуального рішення у кримінальному провадженні.

Придатними для вчинення вказаних злочинів можуть бути чинники, обумовлені недоліками чинного законодавства, структурою диспозиції ст. 332 КК України та змістом предмета доказування у зазначеній категорії кримінальних проваджень. Особливу складність при розв'язанні питання про внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР і в процесі доказування викликають обставини, що підтверджують попередню змову порушників державного кордону на вчинення злочину. За відсутності показань підозрюваних, інші прямі докази, які вірогідно свідчать про наявність попередньої змови співучасників, як правило, відсутні. Істотне значення має й правова позиція слідчого, слідчого судді у конкретному кримінальному провадженні. Під

впливом зазначених причин в ряді випадків органи досудового розслідування змушені повідомляти особі про підозру за ч. 1, 2 ст. 332 КК України без відповідної кваліфікуючої ознаки.

При розгляді елементів обстановки вчинення організації незаконного переправлення осіб через державний кордон України необхідно зауважити, що існують труднощі при встановленні територіальної підсудності, бо злочин часто учиняється організованою групою, то здебільшого, справа не обмежується територіальними рамками одного регіону. Ми погоджуємось з думкою, що місцем вчинення слід вважати основним місцем діяльності організатора незаконного переправлення осіб через державний кордон України [11, с. 73]. Адже організатор основний суб'єкт аналізованого злочину, він є центральною ланкою, яка організовує та координує всю злочинну діяльність з організації злочину, передбаченого ст. 332 КК України.

Перелік ситуативних умов формування кримінальної ситуації може включати й інші чинники, що виникають як у конкретний період часу, так і на певній території країни.

Обстановка вчинення злочину поряд з відомостями, що характеризують кримінальну ситуацію, має також просторові та тимчасові характеристики. Основними (головними) елементами обстановки незаконного переправлення осіб через державний кордон України є місце, час, атмосферні умови. Саме вони, поряд із вибором способу вчинення цього злочину, мають вирішальний вплив на хід, інтенсивність і результати злочинної діяльності у цій сфері.

Обстановка вчинення злочинів, які передбачені ст. 332 КК України, у більшості випадків обумовлена способом вчинення злочину. Його певні особливості змушують злочинця вичікувати (56%), підбирати (33,5%) або навіть створювати (8%) обстановку, яка найбільш сприятлива для переправлення осіб через державний кордон України.

Період підготовки незаконного переправлення осіб через державний кордон України передує безпосередньому його вчиненню та може бути різним за часом

початку і закінчення. Слідча і судова практика свідчить про те, що даний період, зазвичай, не перевищує одного-двох місяців, а його тривалість залежить від кількісного і якісного складу групи, властивостей особистості злочинців, вибору способу і місця вчинення злочину.

Узгодженість дій осіб, які вчинюють злочини, передбачені ст. 332 КК України, проявляється і під час безпосереднього учинення злочину. При цьому, особи, які здійснюють попередню змову, визначаючи час вчинення злочину, керуються сезонним чинником, часом доби, наявністю вихідних і святкових днів, а в ряді випадків – періодами загострення соціально-економічної та політичної обстановки в країнах їх постійного проживання. Ці причини та умови в останні роки є характерними для громадян Афганістану, Пакистану, Сирії та ряду інших держав.

Аналіз оперативно-слідчої та судової практики свідчить про те, що незаконне переправлення осіб через державний кордон України, в тому числі вчинене організованою групою може бути пов'язано з переорієнтацією каналів незаконної міграції з однієї ділянки кордону на іншу, пов'язаною, зокрема, зі: зміною місця тримання для біженців з відкритого типу на закритий (Угорщина), відсутністю тенденцій до ініціювання передачі іноземців, затриманих за незаконне перетинання державного кордону України (Словаччина), наявністю збройних конфліктів на Сході України (канали незаконної міграції з Донецької та Луганської областей змістилися на Харківську та Сумську області) [12].

Місце вчинення злочину – один з елементів обстановки вчинення злочину. Місце вчинення незаконного переправлення осіб через державний кордон України, як місце злочину, обирається з урахуванням даних про режим роботи пункту пропуску, рівень охорони на певних ділянках державного кордону, часто воно є одночасно і місцем події. За просторовими характеристиками це місце відрізняється значною площею (ділянка місцевості), рідше – інженерні споруди, підкопи тощо. Водночас, місць події по одному злочину може бути кілька. Так

місцями події будуть: місця проживання осіб, переправлення яких здійснювалось (планувалось здійснити), місця їх транзиту, місця проживання організатора, місця підроблених документів, місця незаконної діяльності пособників [13, с. 29].

Місце події є зосередженням матеріальних слідів, у зв'язку з чим характеризує обстановку вчинення злочину. Отже, знання типових місць дозволяє виявити типові сліди злочину. Просторова характеристика злочину розглянутого виду свідчить, що у 39% випадків незаконне переправлення осіб через державний кордон України здійснювалось у різних пунктах пропуску, здебільшого в автомобільних (31%). В інших випадках незаконне переправлення груп осіб здійснювалось в обхід установлених пунктів пропуску на сухопутних ділянках (64%), а також на річкових ділянках, як в літній, так і в зимовий час (3%).

Поряд з викладеним якісно відрізняються місця підготовки до вчинення незаконного переправлення осіб через державний кордон України, де відбувається попередня змова співучасників злочину, готуються необхідні документи та транспортні засоби, місце приховування злочину. Відповідні дії з приховування злочину, передбаченого ст. 332 КК України, співучасники в ряді випадків вчиняють уже в місці його підготовки, а також безпосереднього вчинення.

Суттєве значення для осіб, які здійснюють організацію, підготовчу діяльність, та безпосередньо вчиняють дії з незаконного переправлення осіб через державний кордон України, має сезон та час доби.

За порою року цей злочин вчиняється влітку – 36%, взимку – 14%, а навесні та восени приблизно однаково – 32% та 28%. Вчинення вказаних злочинів шляхом перетину державного кордону поза пунктами пропуску в зимовий час здійснюються рідше (13%), ніж в інші пори року. Поясненням цим обставинам, на наш погляд, є побоювання залишити фіксовані сліди в зоні перетину державного кордону через велику ймовірність їх виявлення на снігу. Водночас, встановлено, що злочинці, які обирали цю пору року для вчинення злочину, керувались більшою ймовірні-

стю бути непоміченими через незадовільні погодні умови. Часто вчинення злочину у такий спосіб супроводжувалось сирію і дощовою погодою (63%).

Найбільш небезпечним для таких злочинів, які вчинені поза пунктами пропуску є нічний (з 00 до 5 год.) – 65%, рідше вечірній (з 18 до 24 год.) – 11% та ранній час (з 5 до 12 год.) – 16%, Найменше таких злочинів у зазначений спосіб вчиняється в денний час (з 12 до 18 год.) – 8%. Як бачимо, ці злочини, вчинені поза пунктами пропуску, у більшості вчиняються у нічний час, коли, на переконання злочинців зменшується контроль за державним кордоном і полегшується підхід до прикордонної зони та до наміченого місця перетину кордону, відхід злочинців з місця злочину непоміченими тощо.

Якщо говорити про груповий спосіб вчинення, то піки групових переправлень осіб через державний кордон зміщуються на ранковий (з 5 до 8 год.) та вечірній (з 18 до 23 год.) періоди. При цьому найчастіше час переправлення осіб через державний кордон обумовлюється місцем його перетину (пункти пропуску та ділянки кордону поблизу них) і видом транспортного засобу (наприклад, графік руху залізничного транспорту).

Висновки та пропозиції. Таким чином, обстановка вчинення злочину, передбаченого ст. 332 КК України, характеризується сукупністю різних за своєю природою зовнішніх умов конкретної об'єктивної ситуації, що має часові та просторові характеристики, під впливом якої здійснюються дії з підготовки, вчинення та приховування злочину. Елементами обстановки вчинення злочину є кримінальна ситуація, час і місце вчинення злочину. Найбільшу актуальність відомості про обстановку вчинення цього злочину набувають на початковому етапі розслідування в умовах неочевидності, коли необхідно виявити характерні сліди, визначити спосіб вчинення злочину і встановити особу (осіб), яка його вчинила.

Список використаної літератури:

1. Гавло В.К. Обстановка преступления как структурный компонент криминалистической характеристики преступления.

Избранные труды. Барнаул : Изд-во Алтайского ун-та, 2011. С. 162–169.

2. Образцов В.А. О криминалистической классификации преступлений. *Вопросы борьбы с преступностью*. 1980. Вып. 33. 94 с.
3. Лапшин Г.М. Методика расследования незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.09. Санкт Петербург, 2002. 152 с.
4. Величкин Я.С. Методика расследования незаконных пересечений Государственной границы Российской Федерации : учеб. пособ. Москва : Юрлитинформ, 2007. 256 с.
5. Рубцов И.И. Криминалистическая характеристика преступлений как элемент частных методик расследования : дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.09. Санкт Петербург, 2001. 225 с.
6. Капітанчук Л.Ю. Особливості допиту при розслідуванні незаконного переправлення осіб через державний кордон України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2012. Вип. 19. Т. 4. С. 133–137.
7. Саїнчин О.С., Похіла І.Б., Притула А.М. Методика розкриття незаконного переправлення осіб через державний кордон України : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. 364 с.
8. Сорока А.З. Незаконне переправлення іноземних громадян через державний кордон України : дисертація 12.00.09. Київ. 210 с.
9. Король Г.М. Проблеми сучасної міграційної політики в Україні. *Вчені записки*. Київ, 2013. Вип. 12. С. 89–94.
10. Сорока А.З. Спосіб вчинення незаконного переправлення осіб через державний кордон України як елемент криміналістичної характеристики. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1 (49). С. 174–180.
11. Козлов В.Ф., Фролкин Н.П. Организация незаконной миграции : уголовно-правовая и криминалистическая характеристика. Москва : Юрид. лит., 2011. 159 с.
12. Тривожна тенденція та адекватна реакція. *Інтернет-стаття* від 3 жовтня 2016 р. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/prikordonni-operacii>. (Дата звернення 02.10.2018 р.).
13. Воронин М.Ю. Криминологическая политика защиты населения от наркотизации : автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук : 12.00.08. Москва, 2010. 51 с.

Бегалов Е. П. Обстановка совершения незаконной переправы лиц через государственную границу Украины

В статье на основании анализа научных точек зрения и эмпирических данных осуществлено научное исследование обстановки совершения незаконной переправы лиц через государственную границу Украины, определены ее корреляционные связи и зависимости с другими элементами. Выделены типичные элементы обстановки совершения преступления сведения о месте, времени совершения преступления и характер криминальной ситуации.

Ключевые слова: преступление, незаконная переправа лиц, обстановка, место и время совершения преступления, криминальная ситуация.

Biehalov Ye. The situation of the illegal transfer of persons across the state border of Ukraine

In the article, on the basis of the analysis of scientific points of view and empirical data, a scientific study of the situation of the commission of illegal transfer of persons across the state border of Ukraine was made, its correlation relations and dependencies with other elements were revealed. The typical elements of the situation of the crime are distinguished by information about the place, the time when the crime was committed and the nature of the criminal situation.

Key words: criminal offense, illegal transfer of persons, situation, place and time of crime, criminal situation.

О. Б. Яковіна

здобувач кафедри криміналістики та судової медицини
Національної академії внутрішніх справ

ПОБУДОВА СЛІДЧИХ ВЕРСІЙ ТА ПЛАНУВАННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ РОЗБОЇВ, УЧИНЕНИХ НЕПОВНОЛІТНІМИ

У статті визначено перелік типових версій, висуненню та перевірці яких необхідно приділити особливу увагу на початковому етапі розслідування розбоїв, учинених неповнолітніми. Акцентовано увагу на необхідності планування саме початкового етапу, який характеризується потребою вирішення першочергових завдань. Запропоновано алгоритм планування слідчих (розшукових) дій після отримання початкової інформації про вчинення розбою.

Ключові слова: розбої, учинені неповнолітніми, розслідування, початковий етап, слідчі версії, планування, слідчі (розшукові) дії.

Постановка проблеми. Увесь процес розслідування являє собою систему послідовно здійснюваних слідчих (розшукових) дій та інших заходів з метою вирішення слідчих ситуацій, що постійно змінюються. Отже, як і розслідування кримінальних правопорушень загалом, діяльність щодо слідчих ситуацій планується на основі висунутих слідчим версій і з урахуванням результатів комплексного аналізу наявної в слідчого доказової інформації. Саме тоді виявляються корисними в побудові і перевірці версій алгоритми і типові програми дій слідчого. Їх використання дозволяє надати процесу розслідування більш керованого характеру, отже, і позитивного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Учення про криміналістичну версію належить до найбільш розроблених у криміналістиці. Дослідженню теоретичних основ змісту, сутності та правил побудови і перевірки версій під час розслідування злочинів присвятили свої праці багато відомих науковців, серед яких Г. Арцишевський, Л. Драпкін, В. Галаган, В. Єрмолович, І. Комаров, В. Коновалова, А. Ларін, В. Шепітько й інші. Ураховуючи наукові здобутки зазначених та інших учених, зупинимося на деяких моментах, що мають велике значення для нашого дослідження.

Мета статті – побудувати слідчі версії та план розслідування розбоїв, учинених неповнолітніми.

Виклад основного матеріалу. Як підкреслював Р. Белкін, версії становлять логічну, процесуальну й тактичну основи планування розслідування [1, с. 360]. Побудова слідчої версії являє собою результат логічного осмислення обставин розслідуваного кримінального правопорушення. На думку О. Ларіна, інформація, що становить основу для висунення версій, поділяється на дві групи. До першої групи належить інформація об'єктивного характеру – це наявні фактичні обставини кримінального провадження. Другу групу становить збірне наукове узагальнення слідчої практики щодо конкретного виду злочинів [2, с. 170].

Як зазначає Ю. Чорноус, криміналістична версія має відповідати таким критеріям: бути реальною; можливою для перевірки; обґрунтованою встановленими фактами; відносно простою, із чіткою й однозначною формулою; стосуватися більш широкого кола фактів, що встановлюються в процесі розслідування кримінального правопорушення [3, с. 311].

На початковому етапі розслідування пізнавальна роль слідчої версії полягає в тому, що вона допомагає пояснити вже відомі обставини скоєння злочину і встановити нові, раніше не відомі слідчому. Чим нижчий ступінь інформаційної забезпеченості вихідної слідчої ситуації, тим більшого значення набуває використання типових версій.

Типові версії розробляються на основі узагальнення слідчої практики з розсліду-

вання злочинів та мають неабияке практичне значення. Як зазначають О. Колесниченко та Г. Матусовський, використання типових версій вносить у розслідування елемент точності, повноти, допомагає слідчому проаналізувати відомі йому аналогічні ситуації і відібрати з літературних джерел підходящі під конкретний випадок. Ознайомлення зі схемою таких версій дозволяє одночасно охопити та перспективно намітити всі можливі основні напрями розслідування [4, с. 10].

З огляду на теоретичні положення криміналістики щодо слідчих версій, система типових слідчих версій у кримінальних провадженнях має два структурні рівні: а) загальні версії як припущення щодо події кримінального правопорушення загалом або окремих елементів його складу; б) окремі версії, пов'язані із припущеннями щодо інших, окремих (детальних, допоміжних) обставин учиненого кримінального правопорушення [249, с. 134].

На момент внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) за ознаками ст. 187 Кримінального кодексу (далі – КК) України, з урахуванням вихідної інформації про подію кримінального правопорушення, слідчий повинен висунути та перевірити такі типові загальні слідчі версії: мало місце вчинення розбою; мала місце незлочинна подія; мало місце інсценування розбою; мав місце не розбій, а інший злочин проти власності.

Надалі, з урахуванням обставин, що підлягають установленню, а також слідчої ситуації, що склалася, висувуються окремі версії, що стосуються різних обставин учиненого злочину. Опитування співробітників слідчих органів Національної поліції України показало, що під час планування розслідування розбоїв, учинених неповнолітніми, ними найчастіше висувалися такі окремі версії: а) про суб'єкта(ів) злочину (40%); б) про спосіб учинення злочину (18%); в) про груповий характер скоєного (13%); г) про мотив злочину (7,5%); г) про місце вчинення злочину (4%).

Аналіз наукових джерел та практики розслідування розбоїв, учинених неповнолітніми, дозволив нам визначити пере-

лік типових окремих версій, висуненню та перевірці яких слідчим, на нашу думку, необхідно приділити особливу увагу:

1. Версії щодо кількості злочинців та їх співучасників: а) злочин учинено одним неповнолітнім; б) злочин скоєно за безпосередньої участі декількох неповнолітніх; в) злочин учинено за участю дорослого організатора, підбурювача або пособника.

2. Версії щодо особи невстановленого злочинця: а) особа раніше притягувалася до кримінальної відповідальності за вчинення корисливо-насильницьких злочинів; б) особа без постійного місця проживання та джерела доходів; в) особа – злочинець-гастролер; г) особа, яка страждає на психічне захворювання, наркотичну або алкогольну залежність.

3. Версії щодо повторюваності злочинної діяльності: а) учинений розбій є однопіодним злочином; б) розбій є одним з епізодів злочинної діяльності, що охоплює не лише корисливо-насильницькі злочини, а й злочини іншої спрямованості; в) розбій є повторним, перед яким злочинцем уже вчинялися подібні злочини корисливо-насильницької спрямованості.

4. Версії щодо мотиву розбою: а) злочин учинено з корисливих мотивів; б) хуліганський мотив злочину переріс у корисливий; в) злочин скоєно з мотиву помсти.

5. Версії щодо характеру взаємовідносин потерпілого і злочинців: а) потерпілий та злочинець (злочинці) були знайомі до вчинення розбою; б) потерпілий та злочинець (злочинці) не були знайомі до вчинення розбою; в) потерпілий та злочинець (злочинці) особисто не були знайомі один з одним до вчинення розбою, однак навчаються (працюють) в одному закладі (підприємстві, установі, організації) чи проживають неподалік.

6. Версії щодо місцезнаходження викраденого майна: а) майно перебуває в користуванні в злочинця; б) майно продане або обміняне на інші речі; в) майно приховане; г) майно знищене.

7. Версії щодо підготовки до вчинення розбою: а) злочин скоєно без попередньої підготовки; б) вчинення злочину готувалося заздалегідь.

8. Версії щодо достовірності отриманих доказів: а) зібрані докази є достовірними;

б) зібрані докази не відповідають дійсності внаслідок дачі потерпілим, підозрюваним або свідками завідомо неправдивих показань, фальсифікації доказів, протидії розслідуванню, інсценування злочину; в) наявні докази частково відображають об'єктивну істину.

Зазначену систему слідчих версій пропонуємо використовувати під час планування розслідування розбоїв, учинених неповнолітніми, як в однопізнаних, так і в багатопізнаних кримінальних провадженнях. Адже, як слушно зазначає О. Баєв, для успішного, усебічного й об'єктивного розслідування злочину з методичних позицій дуже важливо, щоб усі дії слідчого здійснювалися в розрізі типових версій, що постійно інтерпретуються і наповнюються конкретним змістом з урахуванням конкретних обставин розслідуваної справи і слідчої ситуації, яка виникла [5, с. 77].

Водночас зауважимо, що, незважаючи на те, що типові версії засновані на криміналістичній характеристиці розглядуваних нами видів злочинів, вони дають лише найбільш імовірні, а не абсолютно достовірні пояснення події злочину, їхня евристична цінність обмежена. Тому з накопиченням і аналізом інформації типова версія має бути адаптована і відображати специфіку конкретного розслідуваного кримінального правопорушення.

Відповідно до версій, висунутих на початковому етапі розслідування розбійних нападів, учинених неповнолітніми, визначається (планується) комплекс слідчих (розшукових) дій і організаційно-технічних заходів. Неодмінно беруться до уваги характер і специфіка слідчих ситуацій (конфліктні, безконфліктні, очевидні, неочевидні, проблемні).

Питання планування розслідування злочинів неодноразово висвітлювалися в науковій літературі. Планування розслідування являє собою розумовий процес, що полягає у визначенні змісту і порядку роботи зі встановлення всіх обставин вчиненого злочину і викриття винних відповідно до вимог закону, з найменшими витратами часу і сил [6, с. 196]. Зазначене, безперечно, стосується також досліджуваної категорії кримінальних проваджень.

Як зазначає П. Кудлай, планування в роботі слідчого є програмно-цільовим, організуючим і дисциплінуючим початком його діяльності. Програмно-цільовим, тому що воно не просто дає перелік заходів, а й формує мету (завдання) діяльності, ієрархію, порядок реалізації завдань і організаційно-матеріальне забезпечення. Дисциплінуюче значення планування полягає в тому, що слідчий у передбачені планом терміни повинен виконати намічені ним слідчі (розшукові) дії та інші заходи [7, с. 137].

Планування розслідування розбою, учиненого неповнолітніми, може стосуватися як окремих його етапів, так і розслідування загалом. Для розслідування даного злочину великого значення набуває планування саме початкового етапу. Цей етап розслідування характеризується необхідністю вирішення типових для більшості видів злочинів завдань, як-от: орієнтування в обставинах учиненого злочину; перевірка загальних типових версій про подію злочину, висунутих на підставі даних, наявних на момент ухвалення рішення про початок кримінального провадження; невідкладний збір та закріплення доказів, що можуть бути втраченими; вжиття необхідних заходів для розшуку і затримання особи (осіб), підозрюваної у вчиненні злочину, «по гарячих слідах»; вжиття заходів для компенсації шкоди, завданої злочином; з'ясування обставин, що зумовили скоєння злочину.

Вивчення практики розслідування розбійних нападів дозволило Н. Клименко стверджувати, що основний зміст планування на початковому етапі розслідування зводиться до організації проведення початкових слідчих (розшукових) дій та організаційно-технічних заходів і вирішення питань, пов'язаних із початком досудового розслідування [8, с. 37].

Результати проведеного опитування слідчих НП України показують, що лише 38% із них вважають за доцільне здійснювати планування розслідування розбоїв, учинених неповнолітніми, за будь-яких обставин; 52% вважають за доцільне здійснювати планування розслідування лише розбоїв, скоєних групою; 10% – залежно від ситуації розслідування. Таке

планування, на їхню думку, повинно здійснюватися у вигляді: розгорнутого письмового плану розслідування (62%); простого переліку першочергових слідчих (розшукових) дій (33%); схеми злочинних зв'язків співучасників організованої групи та їхніх функціональних ролей (16%); лише усно (7,5%); письмового плану окремої слідчої (розшукової) дії (5,5%); «схеми-шахматки» (1,5%); «особової картки» підозрюваного (1%).

Отримані результати показують, що, на жаль, майже дві третини слідчих недооцінюють важливість планування розслідування розбоїв, скоєних неповнолітніми, що, безумовно, впливає на результати такого розслідування. Водночас планування дисциплінує слідчого, забезпечує повноту й об'єктивність розслідування, сприяє ефективному використанню слідчим часу, сил і витрат [9, с. 94].

Ефективність планування розслідування розбоїв, учинених неповнолітніми, повинна забезпечуватися дотриманням таких основних принципів, як: конкретність, реальність, індивідуальність, ситуативність, динамічність.

Конкретність передбачає наявність у плані розслідування чітких завдань із перевірки слідчих версій, а також необхідних у зв'язку із цим слідчих (розшукових) дій та інших заходів. Реальність планування розслідування виражається насамперед в обґрунтованості слідчих версій. Індивідуальність планування проявляється в тому, що план розслідування необхідно складати з урахуванням усіх особливостей розслідуваного злочину. Ситуативність планування розслідування передбачає врахування конкретної слідчої ситуації, яка склалася на момент планування. Принцип динамічності означає, що складений план не є остаточним, і, залежно від тих чи інших обставин, може бути змінений і доповнений у процесі розслідування [10, с. 91–92].

Особливістю планування в кримінальних провадженнях даної категорії є його своєрідна циклічність, тобто повторення невідкладних слідчих (розшукових) дій на наступних етапах розслідування; отже, розслідування здійснюється своє-

рідними циклами, що поєднують спільне проведення на одному часовому відрізку як невідкладних, так і наступних слідчих (розшукових) дій. Це пояснюється здебільшого груповим способом учинення розбоїв неповнолітніми, які зазвичай скоїли низку інших тяжких і особливо тяжких злочинів.

Розслідування розбоїв, учинених неповнолітніми, висуває до планування вимогу обов'язкового письмового оформлення планів, із чітким зазначенням конкретних слідчих (розшукових) дій та інших заходів, а також термінів їх проведення. Чим детальніше розроблений план, тим більш ефективно забезпечується оптимальна ритмічність і послідовність проведення слідчих (розшукових) дій та інших заходів. Кожна дія або захід організаційно й оперативно будуть підготовлені, у процесі їх проведення не буде потреби витрачати час на продумування порядку і формулювання питань, на пошуки матеріалів, науково-технічних і допоміжних засобів [11, с. 80].

Як сслушно зазначив В. Галаган, за грамотного і повного складання плану розслідування в кримінальному провадженні будуть цілком відображені всі заходи, а тому складати план кожного виду діяльності або їх сукупності окремо немає необхідності. Незважаючи на те, що кожен напрям може мати різну вихідну інформаційну базу, елементи або етапи, засоби досягнення мети цілком можуть збільшуватися в окремих розділах плану [12, с. 83–84]. Тому вважаємо, що планування в кримінальних провадженнях про розбої, учинені неповнолітніми, необхідно розпочинати зі складання загального плану, у межах якого мають бути визначені всі інші заходи.

Під час визначення послідовності проведення окремих слідчих (розшукових) дій слідчому необхідно керуватися не тільки організаційними, а й тактичними міркуваннями. Перевага повинна віддаватися діям і заходам, несвоєчасне проведення яких може призвести до знищення доказів та їхніх джерел. Зазвичай насамперед виконуються ті дії, які забезпечують перевірку всіх або більшості висунутих версій, оскільки без їх проведення подальша

робота в кримінальному провадженні стає безсистемною. Водночас варто дотримуватися принципу одночасного і паралельного виконання необхідних слідчих (розшукових) дій та інших заходів [9, с. 98].

У кримінальних провадженнях досліджуваної категорії рекомендуємо таку послідовність планування слідчих (розшукових) дій після отримання початкової інформації про вчинення розбою:

- планування слідчих (розшукових) дій, що дозволяють на підставі оперативно-розшукової інформації затримати підозрюваних осіб і вилучити як докази предмети злочинних дій (затримання; обшук; пред'явлення особи для впізнання);

- планування слідчих (розшукових) дій, що дозволяють вирішити питання про те, що виявлені предмети причетні до злочинних дій підозрюваних (огляд вилучених речей і документів; допити потерпілих, свідків; пред'явлення речей для впізнання; призначення відповідних судових експертиз);

- планування інших слідчих (розшукових) дій та інших заходів, які є не настільки нагальними і проводяться на наступному етапі розслідування (одночасні допити, слідчі експерименти й ін.).

Крім того, під час планування необхідно мати на увазі, що на початковому етапі розслідування доцільно, за можливості, обмежено використовувати для усунення суперечностей у показаннях підозрюваних проведення одночасних допитів двох чи більше вже допитаних осіб. Це зумовлено відсутністю в перші дні розслідування достатніх відомостей про психологічні особливості допитуваних, особливо різних вікових категорій.

Під час визначення послідовності проведення допитів у кримінальних провадженнях про розбої, скоєні групами неповнолітніх або за їх участю, необхідно ретельно проаналізувати наявну інформацію про ієрархічну структуру злочинної групи (наявність дорослих та кількість неповнолітніх співучасників, наявність міжособистісних конфліктів і суперечностей). Наприклад, доцільно спочатку допитати осіб, які перебувають у конфронтації до ймовірного організатора злочинної групи.

Також під час планування розслідування розбоїв, учинених неповнолітніми в групі, необхідно значну увагу приділяти заходам, спрямованим на дослідження злочинного угруповання загалом (особливості його формування, організація взаємозв'язків учасників, тривалість злочинної діяльності, а також дії організаторів, спрямовані на створення кримінального формування). Це дозволить своєчасно виявити докази згуртованості членів злочинної групи, з'ясувати її цілі, перевірити на причетність до інших злочинів корисливо-насильницької спрямованості.

Подальша діяльність щодо планування розслідування розбоїв, учинених неповнолітніми, полягає у визначенні виконавців намічених дій і заходів. На цій стадії планування слідчий ухвалює рішення про організаційно-управлінську структуру розслідування у формі взаємодії (слідча бригада, слідчо-оперативна група, тимчасове залучення інших слідчих, співробітників оперативних підрозділів до участі в розслідуванні тощо) [12, с. 68].

Висновки та пропозиції. Отже, розслідування розбійних нападів, скоєних неповнолітніми, потребує високої організації слідчої діяльності, у здійсненні якої великого значення набувають слідчі версії та здійснене на їх основі планування. Планування як один із найважливіших принципів методики розслідування забезпечує ефективне використання прийомів і засобів криміналістики, дозволяє проводити розслідування з найменшими економічними і часовими затратами для досягнення бажаних результатів.

Список використаної літератури:

1. Белкин Р. Курс криминалистики: в 3 т. Москва : Юрист, 1997. Т. 2: Частные криминалистические теории. Москва : Юрист, 1997. 464 с.
2. Ларин А. От следственных версий к истине. Москва : Юрид. лит., 1976. 200 с.
3. Криміналістика : підручник для студентів вищих навчальних закладів / К. Чаплинський та ін. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2014. 380 с.
4. Колесниченко А., Матусовский Г. О системе версий и методике их построения. *Криминалистика и судебная экспертиза*. Киев, 1970. Вып. 7. С. 7–13.

5. Баев О. О методических основах расследования насильственных преступлений. *Актуальные вопросы уголовного права, процесса и криминалистики*. Калининград, 1998. С. 77.
6. Филиппов А., Волынский А. Криминалистика : учебник. Москва : Спарк, 1998. 543 с.
7. Кудлай П. Криміналістична характеристика та особливості розслідування крадіжок вантажів, скоєних неповнолітніми з рухомого складу залізничного транспорту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2010. 15 с.
8. Клименко Н. Некоторые вопросы организации расследования грабежей и разбойных нападений. *Криминалистика и судебная экспертиза*. Киев, 1985. Вып. 31. С. 37–41.
9. Бистрицький Б. Розслідування грабежів, учинених неповнолітніми : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2016. 245 с.
10. Комаринська Ю. Методика розслідування навмисних вбивств, замаскованих під нещасний випадок або самогубство на залізничному транспорті : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2010. 235 с.
11. Галаган В. Использование следователем информации на первоначальном этапе расследования : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Киев, 1992. 239 с.
12. Сорокина Л. Криминалистика : учебный курс. Москва : Москов. ин-т экономики и права, 2010. 150 с.

Яковина О. Б. Построение следственных версий и планирование расследования разбоев, совершенных несовершеннолетними

В статье определен перечень типовых версий, выдвижению и проверке которых необходимо уделить особое внимание на начальном этапе расследования разбоев, совершенных несовершеннолетними. Акцентируется внимание на необходимости планирования именно начального этапа, который характеризуется необходимостью решения первоочередных задач. Предложен алгоритм планирования следственных (разыскных) действий после получения исходной информации о совершении разбоя.

Ключевые слова: разбои, совершенные несовершеннолетними, расследование, первоначальный этап, следственные версии, планирование, следственные (разыскные) действия.

Yakovina O. Constructing investigative versions and planning investigation of robberies committed by minors

The article defines the list of typical versions, the nomination and verification of which given special attention at the initial stage of the investigation of robbery committed by minors. The emphasis is on the need for planning the initial stage, which is characterized by the need to solve the priority tasks. The algorithm of planning of investigative (search) actions after initial information about robbery was proposed.

Key words: robbery committed by minors, investigation, initial stage, investigative version, planning, investigative (wanted) actions.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351: 342.7(477)

Н. О. Бойко

аспірант кафедри права та європейської інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МІСЦЕ ТА РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ЛЮДИНИ НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ У СИСТЕМІ ГАРАНТІЙ ПРАВ І СВОБОД В УКРАЇНІ

У статті досліджено сутність та зміст права людини на судовий захист в умовах сучасних державно-управлінських реформ. Проаналізовано феномен права людини на судовий захист в публічно-управлінському аспекті. Досліджено особливості функціонування національного механізму забезпечення такого права.

Ключові слова: держава, конституційний зміст, права людини, право на судовий захист, публічне управління.

Постановка проблеми. Інститут прав людини є однією з важливих складових формування системи публічного управління в Україні, оскільки механізм правозахисту визначає значною мірою сутність процесу реформування публічного управління та демократичного розвитку більшості держав світу. Конституційна сутність прав і свобод людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, оскільки саме держава несе відповідальність перед людиною за свою діяльність [1]. Отже, основні засади прав людини мають виступати основою формування раціональної системи управління державою, яка відповідатиме європейським демократичним цінностям.

В Україні в процесі створення демократичної, соціальної та правової держави, започатковано власні критерії формування системи державного управління, які виходять з історичних традицій та національного досвіду. У зв'язку з цим державні реформи, які здійснювалися в різні історичні періоди (адміністративна, полі-

тична, судова тощо) мали на меті формування ефективних публічно-управлінських відносин. Зокрема, судова реформа мала на меті розв'язання нагальних проблем з метою належного функціонування судової системи в Україні, що має відповідати суспільним очікуванням, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини. Судовий захист прав людини має стати основним інструментом у взаємодії між державою та людиною, забезпечуючи демократичний розвиток суспільних відносин. Саме тому необхідно дослідити феномен права людини на судовий захист та особливості функціонування механізму щодо забезпечення такого права.

Аналіз дослідження і публікацій. Право людини на судовий захист є одним з основних прав, що гарантуються Конституцією України. Але, власне право людини на судовий захист у публічно-управлінському аспекті не виступало самостійним предметом наукового дослідження. Окремі аспекти права людини на судовий захист досліджували такі науковці галузі юридичної науки як Д. Абля-

зов, В. Авер'янов, М. Аракелян, О. Лемак, П. Рабінович та інші. В галузі науки державного управління проблематику прав людини досліджували В. Баштанник, І. Грицяк, Л. Лазарева, Л. Новак-Каляєва, П. Петровський, О. Пушкар та інші. Разом з тим, дослідження права людини на судовий захист не знайшло на даний час свого відбиття в теорії публічного управління. З огляду на проблеми, які існують сьогодні в нашому суспільстві та зумовлені політичною, державно-управлінською, економічною ситуацією в країні, дослідження проблеми в статті є важливим і актуальним.

Мета дослідження – визначити сутність та зміст конституційного права людини на судовий захист в умовах сучасних державно-управлінських реформ.

Виклад основного матеріалу. Інститут прав та свобод людини значною мірою визначає розвиток більшості цивілізованих держав. Слід наголосити, що вихідною категорією в рамках цього дослідження є імперативний характер конституційних норм щодо забезпечення прав людини. Характеризуючи такі поняття як «права людини», «конституційний зміст», насамперед, потрібно усвідомити їх теоретико-методологічну дефініцію, оскільки дані поняття вітчизняними науковцями детермінуються по різному.

Загалом, забезпечення реалізації прав і свобод людини розглядається як напрямок державної політики. Є. Романенко вважає, що «державна політика має спрямовуватися на утвердження і забезпечення автономії індивіда, прав і свобод людини. Але ні в якому разі не потрібно намагатися вирішувати за людину всі її життєві проблеми (патерналізм), а лише створювати їй умови (засоби та можливості) щоб людина особисто (здатна до цього фізично й інтелектуально) творила своє життя і несла за це свою частку соціальної відповідальності» [2]. Взаємовідносини між державою та людиною повинні базуватися на забезпеченні та дотриманні прав та свобод людини, які гарантовані Конституцією України. Л. Новак-Каляєва вказує на пріоритет прав людини в державному управлінні. На думку автора дотримання прав людини, їх забезпечення та захист мають бути реальним показником ефективності

влади [3]. Варто підтримати даний науковий підхід, оскільки права людини, їх гарантування, дотримання та захист є індикатором демократичного розвитку держави та суспільства, що у свою чергу свідчить про досконалість та ефективність здійснення державної політики. Водночас, реалізація державної політики має значний вплив на інститут прав людини, негативно впливає на їх реалізацію. Відповідно виникає конфлікт особистих та суспільних інтересів і потреб. П. Петровський зазначає, що «модернізація публічного управління України може здійснюватися за умови беззастережного дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина, які повинні стати основним змістом діяльності всіх структур виконавчої влади та судочинства» [4]. Отже, діяльність всіх, без виключення, органів державної влади, в тому числі й судових, має базуватися на дотриманні прав людини, що у свою чергу забезпечить розвиток громадянського суспільства, а також розбудову соціальної та правової держави. Проте, в умовах сьогодення, інститут прав людини зазнає деформації як у змісті внутрішньої структури так і з боку нормативно-правового забезпечення. У зв'язку з цим все частіше виникає необхідність використання людиною, чиї права порушуються, права на судовий захист, яке гарантоване Конституцією України.

Хоча Конституцією України й гарантується кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1], поняття права людини на судовий захист нормативно в нашій країні не визначено. Слід зазначити, що право людини на судовий захист відноситься до переліку прав, які не можуть бути обмежені. Зміст цього права полягає в тому, що кожен має право звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист [5].

Більшість науковців-юристів вкладають власний зміст у визначення права людини на судовий захист. Наприклад, І. Дашутін розглядає право людини на судовий захист «з одного боку, як одне з конституційних прав людини в державі нарівні з іншими політичними, економічними, соціальними й культурними правами, а з другого – як право, що закріплює спеціальний механізм захисту всіх без винятку вищезазначених прав» [6]. О. Лемак визначає право людини на судовий захист «як суб'єктивне публічне право особи на доступ до незалежного і безстороннього вирішення спорів за встановленою правовою процедурою на засадах верховенства права і справедливості» [7]. В. Крижановський розглядає право на судовий захист «як право кожного на справедливий, відкритий розгляд і вирішення упродовж розумного строку незалежним і неупередженим судом, який утворено відповідно до закону, конкретної судової справи правовими засобами, наданими судом для здійснення судочинства з метою захисту гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави» [8].

Як бачимо, науковці наголошують на тому, що право людини на судовий захист – це гарантування у судовому порядку дотримання інших прав і свобод людини, проголошених Конституцією України. Дослідники переконують, що таке право пов'язане із доступом до правосуддя та здійсненням судової влади. Зазначимо, що проблема забезпечення прав людини державною, державними інститутами також відбита в основних міжнародних нормативно-правових актах, перш за все, це Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Хартія основних прав Європейського Союзу (2000 р.). Конституція України увібрала в себе основні положення цих нормативно-правових актів, таким чином, забезпечила регулювання відносин між державою та суспільством на основі гуманізацій-

ного концепту. Отже, у цих відносинах пріоритет належить правам людини, які не можуть бути порушені не тільки суспільством, а й державними інституціями. Дійсно, всі демократичні суспільства прагнуть до належного дотримання прав людини та невідкладності відповідальності за їх порушення. Проте, це можливо лише за умови постійного прогресивного розвитку правової держави, підвищення рівня правової культури кожної людини, що буде відповідати моральним засадам суспільства. Тільки це становитиме основу взаємовідносин між державою та людиною на демократичних засадах.

Зв'язок публічного управління з правом людини на судовий захист доцільно досліджувати через сучасну концепцію «Good governance» (належне управління), яка у своїй основі побудована на ефективному врядуванні, дотриманні прав людини, а також взаємодії держави та громадянського суспільства. Одним з основних принципів належного управління є принцип верховенства права. Саме застосування цього принципу дозволяє здійснювати правозахист інтересів громадських об'єднань та окремих громадян. У нашій країні забезпечення принципу верховенства права найбільшою мірою залежить від діяльності судів. Запровадження європейських принципів публічного управління відповідно до концепції належного врядування реалізуватиме гуманізаційну функцію публічного управління, а сучасний механізм захисту прав людини виступатиме як основа сучасних реформ. Водночас, проголошені в Конституції України права і свободи громадянина на недоторканість, власність, інформацію, рівність доступу до державної служби, участь в управлінні державними справами, право збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, оскаржувати в суді рішення, дії та бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб – не можуть бути ефективно реалізовані без визначення правового статусу громадян. Саме у такому контексті має будуватися сучасна державна політика забезпечення прав і свобод громадян в публічному управлінні. Одним з найголовніших захо-

дів щодо забезпечення дотримання європейських принципів публічного управління є створення належної та ефективної національної системи судового захисту прав і свобод людини та громадянина, що виступає основою демократизації, європеїзації та гуманізації управління. Саме тому, право людини на судовий захист слід досліджувати через діяльність судової влади та здійснення правосуддя.

Загальновідомо, що судова влада є частиною механізму державного регулювання суспільних відносин. Д. Аблязов вказує на те, що «основні засади судової влади – самостійність і незалежність її статусу – перетворює судову форму захисту прав людини на найбільш правильне, надійне і зрозуміле її джерело» [9]. На думку сучасних науковців, судова влада – це самостійна та незалежна гілка державної влади, яка створена для здійснення правосуддя судами з метою захисту прав громадян у взаємовідносинах з державою, контролю за дотриманням прав людини [10]. Тобто, здійснення правосуддя виступає правовим механізмом, який має гарантувати дотримання прав і свобод людини, а також здійснює захист прав людини у випадку їх порушення. В сучасному світі визнають, що саме правосуддя є найбільш цивілізованим способом вирішення конфліктів, захисту прав людини, інтересів громадянського суспільства та держави.

На думку М. Аракеяна, зміст права на судовий захист складається з таких елементів як доступність до правосуддя, право на оскарження судового рішення, рівність учасників судового процесу, незалежність та неупередженість суду тощо [11]. У той самий час дослідник характеризує зміст такого права через основні принципи здійснення судочинства. Разом з тим, вищенаведені засади судочинства виступають перешкодою на шляху до реалізації права людини на судовий захист, що обумовлено недостатнім рівнем довіри до органів судової влади. Фактично довіра суспільства до судових органів є найнижчою, ніж до інших державних органів влади. На нашу думку, це пов'язано з високим негативним інформаційним полем щодо діяльності судової влади в Україні, в тому

числі й через корупційну складову судової системи, через викривлене подання інформації щодо діяльності судів та суддів. Адже кожен суддя має дотримуватися принципу відкритості та прозорості у своїх діях, що ним вчиняються з метою забезпечення та дотримання прав людини.

В умовах інтеграційних процесів перед Українською державою постало питання повного реформування діяльності органів публічної влади. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, визначила основним завданням реформ є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. При цьому реалізація Стратегії передбачає проведення низки реформ, у тому числі й судової реформи. Така реформа має на меті, перш за все, забезпечити європейські стандарти захисту прав людини та діяльність судової влади, що відповідатиме суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду [12]. Отже, головним завданням в процесі реформування судової влади має стати всебічний захист прав та законних інтересів людей від будь-якого посягання як з боку інших осіб, так і з боку державних органів, що у свою чергу забезпечить належну реалізацію гуманізаційної функції публічного управління.

Для здійснення судової реформи до розділу VIII «Правосуддя» Конституції України [1] було внесено зміни, дослідивши які можна виокремити певний механізм, що має гарантувати належне дотримання права людини на судовий захист:

- суди як органи, які наділені виключним правом здійснення правосуддя;
- судді (в окремих випадках присяжні) як носії правосуддя;
- Президент України, який за поданням Вищої ради правосуддя призначає на посади суддів;
- Вища рада правосуддя, як орган, що наділений повноваженнями вносити подання про призначення судді на посаду, ухвалювати рішення про звільнення з посади судді, ухвалювати рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності тощо;

– суддівське самоврядування, яке діє для професійного захисту інтересів суддів та розв’язання питань внутрішньої діяльності судів;

– прокуратура, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом;

– адвокатура – для надання професійної правничої допомоги.

Отже, у процесі модернізації системи публічного управління, новелою виступила не тільки конституційне визначення повноважень такого державного органу як Вища рада правосуддя (Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування), а й віднесення прокуратури та адвокатури до системи правосуддя в Україні. Адже ці органи також покликані забезпечити належне гарантування та дотримання права людини на судовий захист.

Висновки та пропозиції. Право людини на судовий захист – це гарантована Конституцією України можливість кожної людини на звернення до суду у разі порушення її прав, свобод та інтересів, створення перешкод для їх реалізації або ущемлення прав та свобод людини та громадянина з метою запобігати таким порушенням, охорони та відновлення у разі їх порушення та їх усунення, безпосередньо пов’язана з доступом до правосуддя. Сучасна система публічного управління в Україні є недостатньо ефективною та потребує подальшого реформування. У свою чергу, реформування системи публічного управління України може здійснюватися за умови беззаперечного дотримання прав людини, які гарантовані Конституцією України та міжнародними правовими актами, які у свою чергу повинні бути основним змістом діяльності державних інституцій. Здійснення реформування є необхідним та невідкладним

моментом з метою формування належного механізму судового захисту прав людини, а підвищення правової свідомості громадян є запорукою розвитку правової держави.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Романенко Є.О. Державна політика у сфері забезпечення прав і свобод людини. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2010. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=82>.
3. Новак-Каляєва Л. Взаємообумовленість державного управління та прав людини в сучасних політичних та інституційних процесах. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 3. С. 60–72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2013_3_10.
4. Петровський П.М. Забезпечення прав і свобод людини – основний тренд модернізації публічного управління. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 13–20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_3.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97>.
6. Дашутін І.В. Правове регулювання судового захисту трудових прав громадян : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2008. 20 с. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%94%D0%B0%D1%88%D1%83%D1%82%D1%96%D0%BD%20%D0%86.%D0%92.\\$](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%94%D0%B0%D1%88%D1%83%D1%82%D1%96%D0%BD%20%D0%86.%D0%92.$).
7. Лемак О.В. Право на судовий захист: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2014. 20 с. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6827/1/Lemak_2014.pdf.

8. Крижановський В.Я. Конституційно-правові засади судового захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні : автореф. дис ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 20 с. URL: dspace.onua.edu.ua/handle/11300/1764.
9. Аблязов Д. Е. Судовий захист прав людини і громадянина. *Право і Безпека*. 2012. № 1. С. 123–126. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_1_28.
10. Баштанник А.Г., Баштанник В.В. Механізми державного регулювання трансформаційних процесів у системі судової влади України. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1 (1). С. 46–51. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/22/22>.
11. Аракелян М.Р. Доступ к правосудию как один из главных принципов правозащитной деятельности современного украинского государства. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 16. С. 18–24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2015_16_4.
12. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

Бойко Н. А. Место и роль конституционного права человека на судебную защиту в системе гарантий прав и свобод в Украине

В статье исследована сущность и содержание права человека на судебную защиту в условиях современных государственно-управленческих реформ. Проанализирован феномен права человека на судебную защиту в публично-управленческом аспекте. Исследованы особенности функционирования национального механизма обеспечения такого права.

Ключевые слова: государство, конституционный смысл, права человека, право на судебную защиту, публичное управление.

Boiko N. The place and role of the constitutional human right to judicial protection in the system of guarantees of rights and freedoms in Ukraine

The article examines the essence and content of the human right to judicial protection in the context of modern state and administrative reforms. The phenomenon of the human right to judicial protection in the public management aspect is analyzed. The features of the functioning of the national mechanism for ensuring such a right are investigated.

Key words: state, constitutional meaning, human rights, +right to judicial protection, public administration.

О. Г. Бондаренко

кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант Національної академії Національної гвардії України

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СИЛ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ (ВІД ЧАСІВ НАЦІОНАЛЬНО-ВИЗВОЛЬНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ ДО РОЗВАЛУ СРСР)

У статті досліджено історичний аспект державного управління логістичним забезпеченням сил безпеки та оборони на українських землях (від часів національно-визвольної боротьби до розвалу СРСР) та виявлено його основні ознаки.

Ключові слова: державне управління, логістичне забезпечення, тил, постачання, історичний аспект, сили безпеки та оборони.

Постановка проблеми. Новітня українська історія показує, що основною запорукою суверенітету, територіальної цілісності та державної безпеки країни є дієва та ефективна система державного управління силами безпеки та оборони (далі – СБтО) держави. Державне управління полягає не тільки у виконанні розпорядчих та контролюючих функцій держави у сфері державної безпеки, надзвичайно важливим є організація всебічного забезпечення СБтО. У свою чергу, беззаперечним є те, що організація безперервного та всебічного забезпечення діяльності СБтО залежить як від фінансування, так і від системи управління. Сьогодні все більше актуальним у системі всебічного забезпечення СБтО стає роль логістичного забезпечення (далі – ЛЗ). У науковій статті [1] нами було розпочато аналіз історичного аспекту розвитку державного управління логістичним забезпеченням сил безпеки та оборони на українських землях, проте такий аналіз є неповним без розкриття динаміки змін на протязі ХХ ст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що тема логістичного (тилового, матеріального, матеріально-технічного) забезпечення сил безпеки та оборони не нова для сучасної вітчизняної науки. Так, В.С. Кивлюк досліджував проблеми формування політики та страте-

гії функціонування основних видів забезпечення оборонного комплексу України [2]. Дослідження щодо розвитку системи матеріально-технічного забезпечення Збройних Сил України опублікували у статті І.С. Романченко та В.О. Шуєнкін [3]. Щодо системи тилового забезпечення однієї з основних сил безпеки держави (внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України та Національної гвардії України) було опубліковано І.Ф. Роліним, О.М. Шмаковим, І.Є. Морозовим [4; 5]. Питання історії виникнення, сутності та ролі державного оборонного замовлення у забезпеченні національної безпеки та оборони України розкрив у своєму дослідженні Є.В. Красников [6]. Спробу обґрунтування історичного погляду на розвиток і становлення військової логістики здійснила Л.Ф. Товма у статтях [7; 8]. Проте, у сучасній науковій літературі достатньо важко знайти систематизований матеріал щодо історії ЛЗ СБтО, а тим більше практично не розглядається розвиток державного управління таким важливим процесом як логістичне забезпечення.

Мета статті – дослідити історичний аспект та виявити основні ознаки державного управління логістичним забезпеченням сил безпеки та оборони на українських землях від часів національно-визвольної революції до розвалу СРСР.

Виклад основного матеріалу. Лютнева революція в Росії 1917 р. та розвал

Російської імперії дало поштовх до національно-визвольної революції в Україні та створення незалежної та самостійної держави, яка потребувала власної системи сил безпеки та оборони. В.Й. Пашинський у статті [9] визначає, що у листопаді 1917 р. в Українській Народній Республіці (далі – УНР) було створено основні органи державного управління СБтО – Генеральний секретаріат військових справ, який утворив Генеральний військовий штаб та затвердив його організаційну структуру. В січні 1918 р. прийнято тимчасовий закон про утворення українського народного війська, який передбачав демобілізувати тодішню армію та замінити її народною міліцією. Вказаний закон не передбачав централізовану систему державного управління системою ЛЗ СБтО, що, на нашу думку, крім іншого стало причиною низки поразок більшовицьким військам.

Дослідження В.В. Задунайського опубліковане у статті [10] цікаве тим, що дає нам змогу зрозуміти місце органів управління ЛЗ СБтО Української народної республіки часів Центральної ради (далі – ЦР) та Директорії. Так, В.В. Задунайський відмічає, що 11 квітня 1918 р. було прийнято наказ № 43, яким було оголошено впровадження комплексної системи вищого військового керівництва та наголошено на пріоритетності посади Військового міністра у системі військового управління (на нашу думку і взагалі у системі державного управління СБтО), бо саме це міністерство мало забезпечувати утворення, утримання й підготовку збройних сил до оборони країни. Там же він вказує на 3 основні гілки вищого військового управління, які підпорядковувалися Військовому міністру: Генеральний штаб, Головний штаб, Головний начальник постачання. Отже, ми бачимо що головним органом державного управління системою ЛЗ СБтО УНР за часів ЦР було Управління Головного начальника постачання, яке було покликане забезпечити належне постачання усіх родів військ і структур збройних сил, а також інших СБтО, підпорядковувалося безпосередньо Військовому міністру та складалося з 4 управлінь, 4 управ і окремого технічного комітету [10]. Професор В.В. Задунайський наголошує на

тому, що вказані вищі органи військового управління значною мірою наслідували дореволюційну російську систему, яка на початку XX ст. набула певної дієздатності й забезпечила функціонування найбільших у Європі збройних сил, хоча при цьому мала не тільки сильні сторони, але й певні недоліки (заплутаність повноважень і структурного поділу Генерального Штабу/Головного Управління Генерального Штабу, суперечності між окремими структурними одиницями тощо). Одним із прикладів таких суперечностей є включення до відомства Головного начальника постачання органів управління, які не мають жодного відношення до ЛЗ СБтО (Головних військово-юридичної та військово-геодезичної управ).

9 лютого 1918 р. у Брест-Литовську було підписано мирний договір між УНР і країнами Четверного блоку, які зобов'язались допомогти звільнити Україну від інтервентів, за що уряд УНР обіцяв надати значну економічну допомогу їхнім військам. Суперечності та конфлікт Центральної Ради з керівництвом німецько-австрійських військ через їхнє втручання у державні справи призвели до усунення Центральної Ради від влади й проголошення 29 квітня 1918 р. Гетьманом Павла Скоропадського. Того ж дня було оголошено про заснування Української Держави (на відміну від Української Народної Республіки) [11]. Попри супротив німецького командування, гетьманська адміністрація зуміла зробити важливі кроки щодо організації майбутньої української армії [9; 12, с. 424]. Вдосконалюється структура державних органів військового управління. У структурі Військового міністерства було створено Головне артилерійське, Головне інтендантське та Головне інженерне управління [9].

Після повстання проти Павла Скоропадського, яке розпочалося 15 листопада 1918 р. Українська держава знову стала Українською народною республікою під проводом Директорії [12, с. 452]. Проте, на думку В.В. Задунайського, лише у лютому 1919 р. з'явився достатньо функціональний проект вищого військового управління [10]. Так, згідно з наказом Військового міністра УНР № 60 [13, с. 15]

на чолі всього українського війська призначався Головний Отаман Республіканських військ Симон Петлюра. Разом з цим, В.В. Задунайський відмічає, що вище військове керівництво УНР за часів Директорії очолював Військовий міністр [10]. Що стосується державного управління системою ЛЗ СБтО держави, то слід зазначити, що Головний начальник постачання, у віданні якого перебувало 4 управління та 3 управи, знову підпорядковувався Військовому міністру.

Пори певні кроки щодо упорядкування державного управління ЛЗ СБтО України у період національно-визвольної революції 1917-1921 рр., українські СБтО перебували у незадовільному матеріальному і технічному стані. Достатньо глибокий аналіз проблем ЛЗ СБтО України у цей період провів Р.П. Мельник [14]. Так, на підставі архівних документів ним було розкрито проблеми матеріально-технічного забезпечення Збройних сил УНР, зокрема: незадовільне постачання набоїв до гармат та стрілецької зброї [15, с. 201–210; 16, с. 34]; брак ліків, санітарного матеріалу, лікарів, дезінфекторів, пралень і купалень, через що поширилася пошесть тифу, яка забрала щонайменше 30% армії [15, с. 57]; недбале ставлення до збереження матеріальних засобів, брак продовольства, амуніції та обмундирування, неналагодженість щодо всякого роду постачання [17, с. 41; 18, с. 66]. Крім того, Р.П. Мельник у цій же статті [14] вказує ряд документів, які свідчать про заборону практики реквізиції майна у населення. Разом з цим, сам С. Петлюра звертався до населення про допомогу зброєю та боєприпасами [18, с. 268], що опосередковано свідчить про наявність такої практики. Отже, як зазначає Р.П. Мельник «українська армія періоду перших визвольних змагань перебувала в поганому технічному і матеріальному становищі. Брак коштів, неправильність розташування і кваліфікування підприємств і заводів, невчасне, а інколи й постійне непостачання набоїв на фронт, брак забезпечення армії новими зразками зброї позначилося на наслідках цієї боротьби» [14]. У свою чергу, слід зазначити, що більшість проблем можна було б

уникнути, якщо б була організована дієва система державного управління логістичним (матеріально-технічним) забезпеченням СБтО УНР.

Тим часом в іншій частині українських земель, які підпали під більшовистську владу рад, також відбувались певні процеси створення СБтО та розбудови системи державного управління ними. Правда, слід зазначити, що на відміну від УНР та Гетьманату, які намагалися створити власні моделі, в Українській соціалістичній радянській республіці (далі – УСРР) копіювали таку систему у більшовистської Росії. Так, після прийняття 15 (28) січня 1918 р. Радою Народних Комісарів у Петрограді декрету про створення Робоче-селянської червоної армії (далі – РСЧА) у складі Всеросійської колегії з організації та управління РСЧА, створеної при Наркоматі у військових справах, було створено відділи, які керували тиловим (логістичним) забезпеченням нових формувань: озброєння, транспортний, санітарний, ветеринарно-санітарний, обліку та фінансовий [20]. В УСРР декретом від 15 січня 1919 р. про організацію влади на місцях у складі Військово-революційних комітетів (далі – РВК) створено 5 відділів, які безпосередньо опікувались силами безпеки та оборони, а також їх забезпеченням: військовий відділ, відділ боротьби із контрреволюцією (з підпорядкуванням йому надзвичайних комісій, революційних трибуналів та інших), відділ народної міліції (охорона безпеки, боротьба із грабунками та хуліганством, організації озброєної міліції трудящих), відділ продовольства та постачання, відділ організації господарства [21, ст. 8]. Виходячи з аналізу декретів про облік та здачі зброї, що мається у населення України [21, ст. 9–10], про взяття на облік і націоналізацію всіх автомобілів [21, ст. 23], про організацію при відділі Народного господарства підвідділу військових заготівель [21, ст. 23–24], про створення військово-продовольчого фонду [21, ст. 31–32], про вилучення надлишків хліба та встановлення твердих цін на них [21, ст. 100], про організацію при Наркомпроді відділу постачання армії та фронту [21, ст. 105–107] та інших, основним видом поповнення

запасів зброї, техніки та матеріальних засобів в УСРР була реквізиція.

Слід зазначити, що внаслідок періодичної зміни влади в самостійній Українській державі (УНР часів ЦР, Гетьманат, УНР часів Директорії), процес створення дієвої системи державного управління системою ЛЗ СБТО упроваджувався з меншою ефективністю, ніж в УСРР. Крім того, однією з основних причин, які призвели до втрати Україною незалежності у 1921 р., на нашу думку, стало ще і те, що СБТО УСРР, на відміну від УНР, мали змогу ширшого маневру запасами техніки, зброї, боєприпасів, продовольства, пально-мастильних матеріалів та інших матеріальних засобів як внаслідок реквізиції, так і внаслідок постачання з боку більшовистської Росії.

Після кінцевої втрати незалежності України у 1921 р. СБТО держави та їх логістичне (матеріально-технічне) забезпечення розвивалося у єдиній системі СБТО СРСР. Згідно з даними Російського державного військового архіву [22] головним органом державного управління ЛЗ СБТО було Головне військово-господарське управління (далі – ГВГУ), утворене наказом Наркомвійськ від 20 червня 1918 р. № 535 на базі наявних до цього Всеросійського військово-господарського комітету і демобілізаційного відділу Головного інтендантського управління, яке підпорядковувалося Центральному управлінню постачанням, а з вересня 1921 р. – головному начальнику постачань. На ГВГУ покладалися такі завдання: організація забезпечення частин і установ РСЧА продовольством, грошовим, речовим і обозним постачанням, контроль за виробництвом предметів речового постачання і продовольства. Наказом Реввоєнради (далі – РВР) від 15 вересня 1919 р. № 1487 завдання продовольчого постачання було покладено Головне управління постачання продовольством армії (далі – Головпостачпродарм). Після ліквідації Головпостачпродарму відання продовольчим забезпеченням знову повернуто наказом РВР від 2 березня 1922 р. № 529. Наказом РВР СРСР від 28 березня 1924 р. № 446/96 ГВГУ перейменовано у Військово-господарське управління (далі – ВГУ) з підпорядкуванням началь-

нику постачань РСЧА. Відповідно до положення про начальника постачань, оголошеному наказом РВР СРСР від 28 червня 1925 р. № 687 ВГУ виконувало завдання щодо організації всього спектру постачання СБТО. За наказом РВР СРСР від 13 листопада 1925 р. № 1100 ВГУ увійшло у новостворене Управління постачань РСЧА. У зв'язку з ліквідацією останнього як самостійне управління ВГУ РККА наказом РВР СРСР від 20 листопада 1929 р. № 360/78 підпорядковане першому заступнику голови РВР СРСР. Відповідно до положення про Народний комісаріат оборони (далі – НКО) СРСР від 22 листопада 1934 р. на ВГУ РСЧА, як центральний орган НКО, покладалося забезпечення РСЧА усіма видами військово-господарського постачання. Наказом НКО від 14 серпня 1935 р. № 0145 ВГУ РСЧА розділене на два самостійних управління – Управління обозно-речового постачання та Управління продовольчого постачання.

Слід зазначити, що логістичне забезпечення СБТО в СРСР організовувалося відповідно до Статуту тилу РСЧА (частина 1 – «Військовий тил») 1934 р. та Статуту тилу РСЧА (частина 2 – «Армійський тил») 1936 р., які, після бойових дій у районі ріки Халхін-Гол, в Іспанії, Фінляндії та у Західній Європі, у 1941 р. були перероблені у Статут тилу РСЧА (частина 1 – «Військовий і армійський тил»). Крім цього, у цей же період було розроблено й інші керівні документи: Настанова з військових доріг, Настанова з роботи ґрунтової ділянки військової дороги та інші [23, ст. 46].

Там же автори наводять інформацію, що безпосереднє керівництво тилом (логістичним забезпеченням) СБТО як у центрі, так у воєнних округах (фронтах), армій, з'єднань та частин здійснював загальновійськовий штаб. Начальники штабів персонально відповідали за організацію і роботу тилу щодо всебічного (в основному логістичного) забезпечення військ при веденні бойових дій. Так, до складу Генерального штабу входило Управління упорядкування тилу та постачання, яке визначало тиліві райони, розміщення тилівих частин і установ, підготовку та використання шляхів сполучень [23, ст. 46].

Безпосереднім управлінням видами логістичного забезпечення займались служби постачання і забезпечення: артилерійського, інженерного, інтендантського (продовольчо-фуражного, речового та обозно-господарчого), автобронетанкового постачання; постачання майном протихімічного захисту, засобами зв'язку, пально-мастильними матеріалами; санітарна, ветеринарна і фінансова служби [23, ст. 47].

В першому періоді війни влітку 1941 р. основною проблемою організації логістичного забезпечення було визначено відсутність єдиного органу управління службами постачання та забезпечення. Центральні управління постачання і забезпечення Наркомату оборони СРСР і органи управління ЛЗ фронтів і армій діяли без відповідної координації. Питаннями оперативного упорядкування тилу, планування постачань матеріальних засобів відали Генеральний штаб та штаби фронтів і армій. Проте, самі матеріальні засоби знаходились в руках різноманітних служб, які не були підпорядковані загальновійськовим штабам [23, ст. 75]. Вже у серпні 1941 р. було підписано наказ НКО СРСР про організацію Головного управління тилу Радянської армії (далі – ГУТ РА), управлінь тилу фронтів та армій, а також Положень про ці управління [23, ст. 76]. Начальник Тилу РА (він же начальник ГУТ РА) отримав статус заступника Наркома оборони СРСР. До складу ГУТ РА входили штаб начальника Тилу, Управління військових сполучень РА, Автодорожнє управління РА, Інспекція начальника Тилу. Також начальнику Тилу РА підпорядковувались Головне інтендантське управління, Управління постачання паливом, Санітарне і ветеринарне управління. У фронтах та арміях було створено управління тилом, які очолювались заступниками командувачів – начальниками тилу та підпорядковувались одночасно начальнику Тилу РА. Структура органів управлінь тилу фронтів і армій, права та обов'язки посадових осіб були аналогічні установлених центральним органам державного управління, але замість штабів тилу створювались організаційно-планові відділи [23, ст. 76].

Слід зазначити, що це було не останнє перетворення у системі державного управління тилом (логістичним) забезпечен-

ням СБТО СРСР у роки II світової війни. Постановою Державного Комітету Оборони СРСР від 9 червня 1943 р. скасовувалось Головне управління тилу РА, замість посади начальника Тилу РА – начальника ГУТ РА вводилась посада начальника Тилу РА – заступника Наркома оборони з тилу із безпосереднім підпорядкуванням його Народному комісару оборони. Начальник штабу Тилу ставав першим заступником начальника Тилу. Начальнику Тилу РА були підпорядковані Центральне управління військових сполучень, Головні управління РА – автомобільне, дорожнє, інтендантське, продовольчого постачання, військово-санітарне, управління РА – постачання паливом, ветеринарне, фінансове, з персонального обліку втрат молодшого начальницького і рядового складу діючої армії та пенсійному забезпеченні їхніх сімей, відділ кадрів [23, ст. 118]. Головним органом державного управління ЛЗ СБТО СРСР залишався штаб Тилу, який включав такі відділи: оперативно-організаційний, постачання фронтів і окремим арміям, постачання резервним арміям, військовим округам, запасним військовим частинам та військовим ешелонам, залізничних та водних перевезень, автомобільних та авіаційних перевезень, наказів і штатний [23, ст. 119].

Післявоєнний період історичного розвитку системи державного управління ЛЗ СБТО СРСР характеризувався, на думку О. Степанової, реорганізацією Збройних сил, в результаті якої у 1950 р. штаб Тилу був перетворений в Управління служби тилу. Начальники тилу були позбавлені прав заступників відповідних міністрів (командувачів, командирів). У центральному та оперативному ланках з їх підпорядкування були виведені служби військових сполучень і квартирно-експлуатаційна служба [24]. У червні 1958 р. знову була заснована посада заступника міністра оборони – начальника Тилу міністерства оборони, яка з 1962 р. іменується заступник міністра оборони – начальник Тилу Збройних Сил; в об'єднаннях, з'єднаннях і частинах посада начальника тилу була перетворена на посаду заступника командувача (командира) по тилу [25]. Така структура державного управління

логістичним (тиловим) забезпеченням СБТО СРСР залишалась до 1991 р. – часу розвалу СРСР та здобуття незалежності колишніми радянськими республіками, у тому числі й Україною.

Основні характерні ознаки розвитку державного управління ЛЗ СБТО на українських землях від часів національно-визвольної революції до розвалу СРСР у таблиці 1.

Таблиця 1

Історичні етапи та характерні ознаки розвитку державного управління логістичним забезпеченням сил безпеки та оборони на українських землях від національно-визвольної революції до розвалу СРСР

№ з.п.	Назва історичного етапу	Характерні ознаки
1.	Період національно-визвольної революції (1917-1921 рр.)	<u>Українська народна республіка часів Центральної ради</u> Квітень 1918 р. Впровадження комплексну систему вищого військового керівництва. Військовому міністру підпорядковувалися три основні гілки вищого військового управління: Генеральний штаб, Головний штаб, Головний начальник постачання. Управління Головного начальника постачання, яке було покликане забезпечити належне постачання усіх родів військ і структур збройних сил, а також інших СБТО, підпорядковувалося безпосередньо Військовому міністру та складалося з 4 управлінь, 4 управ і окремого технічного комітету. <u>Українська Держава часів Гетьманату</u> У структурі Військового міністерства було створено Головне артилерійське, Головне інтендантське та Головне інженерне управління. <u>Українська народна республіка часів Директорії</u> Лютий 1919 р. На чолі всього українського війська призначається Головний Отаман Республіканських військ Симон Петлюра. Військове керівництво очолював Військовий міністр. У віданні Головного начальника постачання перебувало 4 управління та 3 управи.
2.	Частина України у складі УСРР (1917-1921 рр.)	В Українській соціалістичній радянській республіці (УСРР) копіювали систему державного управління у більшовистській Росії. В УСРР декретом від 15 січня 1919 р. про організацію влади на місцях у складі Військово-революційних комітетів (РВК) створено 5 відділів, які безпосередньо опікувалися силами безпеки та оборони, а також їх забезпеченням: військовий відділ, відділ боротьби із контрреволюцією (з підпорядкуванням йому надзвичайних комісій, революційних трибуналів та ін.), відділ народної міліції (охорона безпеки, боротьба із грабунками та хуліганством, організації озброєної міліції трудящих), відділ продовольства та постачання, відділ організації господарства. СБТО УСРР, на відміну від УНР, мали змогу широкого маневру запасами матеріальних засобів як внаслідок реквізиції, так і внаслідок постачання з боку більшовистської Росії
3.	Україна у складі СРСР (1922-1991 рр.)	<u>Міжвоєнний період 1922-1941 рр.</u> Головним органом державного управління ЛЗ СБТО було Головне військово-господарське управління (з 1924 р. Військово-господарське управління), утворене на базі чинного до цього Всеросійського військово-господарського комітету і демобілізаційного відділу Головного інтендантського управління. На ГВГУ покладалися такі завдання: організація забезпечення частин і установ РСЧА продовольством, грошовим, речовим і обозним постачанням, контроль за виробництвом предметів речового постачання і продовольства. За наказом РВР СРСР від 13 листопада 1925 р. № 1100 ВГУ увійшло у новостворене Управління постачань РСЧА. Наказом НКО від 14 серпня 1935 р. № 0145 ВГУ РСЧА розділене на два самостійних управління – Управління обозно-речового постачання та Управління продовольчого постачання. З 1941 р. до складу Генерального штабу входило Управління упорядкування тилу та постачання, яке визначало тиліві райони, розміщення тилових частин і установ, підготовку та використання шляхів сполучень. Безпосереднім управлінням видами логістичного забезпечення займалися служби постачання і забезпечення: артилерійського, інженерного, інтендантського (продовольчо-фуражного, речового та обозно-господарчого), автобронетанкового постачання; постачання майном протихімічного захисту, засобами зв'язку, пально-мастильними матеріалами; санітарна, ветеринарна і фінансова служби.

№ з.п.	Назва історичного етапу	Характерні ознаки
3.	Україна у складі СРСР (1922-1991 рр.)	<u>Період участі СРСР в II світовій війні 1941-1945 рр.</u> Відсутність єдиного органу управління службами постачання і забезпечення у першому періоді війни влітку 1941 р. Центральні управління постачання і забезпечення Наркомату оборони СРСР і органи управління ЛЗ фронтів і армій діяли без відповідної координації. Питаннями оперативного упорядкування тилу, плануванням постачань матеріальних засобів відали Генеральний штаб та штаби фронтів і армій. Проте, самі матеріальні засоби знаходились в руках різноманітних служб, які не були підпорядковані загальновійськовим штабам. Серпень 1941 р. створення Головного управління тилу Радянської армії, управлінь тилу фронтів та армій. Начальник Тилу РА отримав статус заступника Наркома оборони СРСР. До складу ГУТ РА входили: штаб начальника Тилу, Управління військових сполучень РА, Автодорожнє управління РА, Інспекція начальника Тилу. Також начальнику Тилу РА підпорядковувались Головне інтендантське управління, Управління постачання паливом, Санітарне і ветеринарне управління. У фронтах та арміях було створено управління тилом, які очолювались заступниками командувачів – начальниками тилу та підпорядковувались одночасно начальнику Тилу РА. Структура органів управлінь тилу фронтів і армій, права та обов'язки посадових осіб були аналогічні установлених центральним органам державного управління, але замість штабів тилу створювались організаційно-планові відділи. Червень 1943 р. скасовувалось Головне управління тилу РА, замість посади начальника Тилу РА – начальника ГУТ РА вводилась посада начальника Тилу РА – заступника Наркома оборони з тилу із безпосереднім підпорядкуванням його Народному комісару оборони. Начальник штабу Тилу ставав першим заступником начальника Тилу, якому підпорядковувались Центральне управління військових сполучень, Головні управління РА – автомобільне, дорожнє, інтендантське, продовольчого постачання, військово-санітарне, управління РА – постачання паливом, ветеринарне, фінансове, з персонального обліку втрат молодшого начальницького і рядового складу діючої армії та пенсійному забезпеченні їхніх сімей, відділ кадрів. Штаб Тилу включав такі відділи: оперативно-організаційний, постачання фронтам і окремим арміям, постачання резервним арміям, військовим округам, запасним військовим частинам та військовим ешелонам, залізничних та водних перевезень, автомобільних та авіаційних перевезень, наказів і штатний. <u>Післявоєнний період.</u> 1950 р. – штаб Тилу був перетворений в Управління служби тилу. Начальники тилу були позбавлені прав заступників відповідних міністрів (командувачів, командирів). У центральному та оперативному ланках з їх підпорядкування були виведені служби військових сполучень і квартирно-експлуатаційна служба. Червень 1958 р. – відновлено посада заступника міністра оборони – начальника Тилу міністерства оборони, яка з 1962 р. іменується заступник міністра оборони – начальник Тилу Збройних Сил; в об'єднаннях, з'єднаннях і частинах посада начальника тилу була перетворена на посаду заступника командувача (командира) по тилу.

Висновки. Таким чином, історія управління логістичним забезпеченням сил безпеки та оборони на українських землях у XX ст. є невіддільною частиною історії воєнного мистецтва і загалом державного управління. В період національно-визвольної революції в Україні процеси, які проходили взагалі у системі державотворення та в економіці країни мали величезний вплив на процеси створення національних СБТО, у тому числі на створення системи державного управління їх логістичним

забезпеченням – основного фактора досягнення успіху у справі захисту держави. Так, політична нестабільність молодої держави та часта зміна влади не сприяли стабільному розвитку системи державного управління ЛЗ СБТО, а обмеженість державних економічних ресурсів не дозволяли забезпечити повне та безперебійне постачання зброї, боєприпасів та інших матеріальних засобів українському війську.

Після кінцевої втрати незалежності України у 1921 р. СБТО держави та їх

логістичне (матеріально-технічне) забезпечення розвивалося у єдиній системі СБТО СРСР та не мали своєї національної ідентичності. Проте, централізація державного управління ЛЗ СБТО в СРСР під час II світової війни дозволила налагодити адекватну систему постачання всім спектром матеріальних засобів для фронту, що, на нашу думку, відіграло визначальну роль у кінцевій перемозі над нацистами у Європі. Разом з тим, ми вважаємо, що жорстко-централізована система логістичного (тилового) забезпечення СБТО СРСР у мирний час була надто обтяжливою для економіки держави.

Після здобуття незалежності перед державою Україна постало одне з головних завдань формування національної системи СБТО, основною складовою якої є система державного управління логістичним (тиловим) забезпеченням. Саме це, на наше переконання, і є одним із подальших напрямків наших досліджень з проблем державного управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації.

Список використаної літератури:

1. Бондаренко О.Г. Розвиток державного управління логістичним забезпеченням сил безпеки та оборони на українських землях : історичний аспект (від княжої доби до часів I світової війни). Збірник наукових праць «Право та державне управління», 2018. № 4 (33). С. 90–99.
2. Кивлюк В.С. Формування політики і стратегії функціонування основних видів забезпечення оборонного комплексу України : дис. канд. екон. наук: 08.06.00. Київ : КМУЦА, 1999. 185 с.
3. Романченко І.С., Шуєнкін В.О. Погляди на розвиток системи матеріально-технічного забезпечення Збройних Сил України. *Наука і оборона*, 2007. №4. С. 22–27.
4. Ролін І.Ф., Морозов І.Є. Аналіз системи тилового забезпечення внутрішніх військ МВС України. *Честь і закон*, 2011. № 2. Харків : Акад. ВВ МВС України. С. 75–82.
5. Шмаков О.М., Ролін І.Ф., Морозов І.Є. Концептуальні положення теорії тилового забезпечення угруповань Національної гвардії України. *Збірник наук. праць ХУПС*, 2015. № 3. Харків : ХУПС. С. 131–136.
6. Красніков Є.В. Організаційно-правовий механізм управління державним оборонним замовленням в Україні: дис. канд. держ. упр. : 25.00.02. Харків: ХарПІ НАДУ, 2018. 239 с.
7. Товма Л.Ф. Військова логістика: історичний погляд на розвиток і становлення (початок). *Логистика: проблемы и решения*, 2011. № 4. Київ : НВФ «Студцентр». С. 73–79.
8. Товма Л.Ф. Військова логістика: історичний погляд на розвиток і становлення (закінчення). *Логистика: проблемы и решения*, 2011. № 5. Київ : НВФ «Студцентр». С. 82–89.
9. Пашинський В.Й. Генеза адміністративно-правового забезпечення оборони України. *Юридичний вісник*, 2017. № 1 (42). С. 64–73.
10. Задунайський В.В. Структура вищого керівництва Української народної республіки за часів Центральної ради (квітень 1918 р.) і Директорії (лютий 1919 р.) : спільне і відмінне. *Військово-науковий вісник*. 2017. Вип. 27. С. 176–182.
11. Мина Ж.В. Збройні Сили Директорії на початку її існування (листопад 1918 – травень 1918 рр.). *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*, 2000. № 408. Львів : Держава та армія. С. 49–54.
12. Історія Українського війська (від княжих часів до 20-х років XX ст.) І. Крип'якевич, Б. Гнатевич, З. Стефанів та ін.; упоряд. Б. З. Якимович. 4-те вид., змін. і доп. Львів : Світ, 1992. 712 с.
13. ЦДАВО України. Ф. 1075, оп. 1, спр. 15.
14. Мельник Р.П. Теоретичні основи матеріально-технічного забезпечення збройних сил в українській військовій літературі 20-30-х років XX ст. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2014. № 784. Львів : Держава та армія. С. 153–161.
15. Шанковський Л. Українська армія в боротьбі за державність. Мюнхен, 1958. 319 с.
16. Шатайло О. Генерал Ю. Тютюнник. Львів, 2000. 138 с.
17. Капустянський М. Похід українських армій на Київ-Одесу в 1919 році : Короткий воєнно-історичний огляд : У2-х кн. Мюнхен, 1946. Кн.1. 110 с.
18. Удовиченко О. Україна у війні за державність : історія, організація і бойові дії 1917–1921. Київ, 1995. 206 с.
19. Звернення С. Петлюри до українського селянства з проханням підтримати зброй-

- ний наступ проти більшовиків. *Петлюра Симон. Статті. Листи. Документи*. Київ : ПП Сергійчук М., 2006. Т. IV. 704 с.
20. Тыловое обеспечение первых формирований РККА. Информационно-аналитический портал «История тыла российской армии». URL: <http://www.oboznik.ru/?p=22003>.
21. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919 : Рада Народних Комісарів УРСР. *Офіційне видання Народного комісаріату юстиції*. Киев : Т-во «Печатня С.П. Яковлева», Золотоворотская. № 11. 1919. 580 с.
22. Военно-хозяйственное управление РККА (бывш. Главное военно-хозяйственное управление (ГВХУ), Военно-хозяйственное управление (ВХУ) Управления снабжений РККА). Ф. 47. Д. 3074. Дата 1918-1935. *Российский государственный военный архив (Центральный государственный архив Советской армии)*. URL: <http://libinfo.org/index/index.php?id=10404>.
23. Тыл Советских Вооруженных Сил в Великой отечественной войне 1941-1945 гг. / Под ред. С.К. Куркоткина. Москва : Воениздат, 1977. 559 с.; 4 л. ил.
24. Степанова Е. Развитие историографии тыла Вооруженных сил послевоенного периода во второй половине 1940-х – первой половине 1950-х годов. *Общественно-научный научно-политический журнал «Власть»*, 2011. № 10. С. 142–145.
25. Большая советская энциклопедия (ТБ). URL: https://www.e-reading.club/bookreader.php/82518/BSE__BoI%27shaya_Sovetskaya_Enciklopediya_%28TY%29.html.

Бондаренко А. Г. Развитие государственного управления логистическим обеспечением сил безопасности и обороны на украинской земле: исторический аспект (от времен национально-освободительной революции до развала СССР)

В статье исследовано исторический аспект государственного управления логистическим обеспечением сил безопасности и обороны на украинских землях (со времен национально-освободительной борьбы до развала СССР) и выявлены его основные признаки.

Ключевые слова: государственное управление, логистическое обеспечение, тыл, поставка, исторический аспект, силы безопасности и обороны.

Bondarenko O. The development of public administration of security and defense forces' logistic supply: a historical aspect (from the times of the national liberation revolution to the collapse of the USSR)

The article examines the historical aspect of public administration of security and defense forces' logistic supply in the Ukrainian lands (from the times of the national liberation revolution to the collapse of the USSR) and identifies its main features.

Key words: public administration, logistic supply, rear, supply, historical aspect, security and defense forces.

УДК 35.074

А. Б. Диріваспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України**ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ**

У статті обґрунтовується, що впровадження реформи децентралізації здійснюється для забезпечення сталого місцевого розвитку. Вказується, що реформа децентралізації сприятиме соціально-економічному розвитку регіонів. Визначено, що ступінь покращення економічного розвитку регіонів залежить передусім від ефективної політики врегулювання міжбюджетних відносин – поступового переходу від бюджетного забезпечення територіальних громад до бюджетного регулювання. Важливе значення в цьому процесі мають створення умов для розвитку економіки, створення робочих місць та умов для розвитку підприємництва.

Ключові слова: децентралізація, сталий місцевий розвиток, територіальна реформа, об'єднані територіальні громади, розвиток регіонів.

Постановка проблеми. Впровадження реформи децентралізації має підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів. Регіони, які успішно впроваджують цю реформу, мають стати більш конкурентоздатними. Успішне запровадження цієї системної реформи є тією метою, досягнення якої не лише кардинально змінить підходи до управління територіями, а і є важливою передумовою реалізації інших системних реформ в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реформування місцевого управління розглядалися в працях Ю. Глущенко [1], О. Гончаренко [2], О. Ольшанської [3], О. Шевченко [4], які звертали увагу на необхідності узгодження стратегічних пріоритетів місцевого розвитку з євроінтеграційними процесами.

З огляду на вищезазначене, передусім є необхідність у проведенні дослідження реформи децентралізації та її впровадження для забезпечення сталого місцевого розвитку.

Мета статті – проаналізувавши загальнотеоретичні та галузеві напрацювання науковців у публічному управлінні України, з'ясувати особливості впровадження процесу децентралізації на території України, виявити існуючі проблеми та запропо-

нувати заходи щодо вдосконалення системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Реформа територіальної організації влади передбачає зміцнення фінансових засад і компетенції місцевого самоврядування, запровадження дієвих механізмів стимулювання економічної активності, розробку ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку з метою досягнення головної цілі – підвищення якості життя населення і забезпечення його високим рівнем соціальних та адміністративних послуг незалежно від місця проживання [5]. Реформа охопила різні сфери: освіта, охорона здоров'я, містобудування, державна реєстрація, надання адміністративних послуг, соціальна сфера, сфера земельних відносин та ін.

Основою даної реформи стала фінансова децентралізація, яка передбачає процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності між центральним та місцевими рівнями управління, в результаті чого відбувається не тільки підвищення ефективності управління бюджетними коштами на місцях, а й зменшення впливу центру на розвиток регіонів і регіональної економіки. Загалом, фінансова децентралізація покликана «зміцнити спроможність територіальних громад та підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів» [6].

Бюджетно-фінансова децентралізація виконує функцію не лише перерозподілу коштів від бюджету одного рівня до іншого, а й виконує функцію регулюючого механізму, який повинен впливати на регіональний розвиток, формувати фінансову самодостатність територіальних громад, оптимізувати процеси перерозподілу бюджетних ресурсів між територіями, активізувати місцевий економічний розвиток, забезпечувати населення територіальних громад суспільними послугами на законодавчо визначеному рівні, вирішувати соціальні проблеми [7]. У цілому в країні ці процеси відбуваються успішно. У процесі реалізації реформи децентралізації проведено значну роботу щодо посилення інституційної спроможності регіонів, формування і запровадження нових механізмів стимулювання регіонального та місцевого розвитку, бюджетної децентралізації, формування спроможних територіальних громад [8].

Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною;

3) під час прийняття рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади [9].

Під час проведення адміністративно-територіальної реформи у Франції основним критерієм для визначення адміністративного центру була можливість за світловий день доїхати конем із центру до будь-якої крайньої точки нового адміністративно-територіального утворення і повернутися назад. Так було наприкінці XIX ст., а у XXI ст. у людей з'явилося значно більше можливостей у сфері транспорту і комунікації, і тому сьогодні можна забезпечити ефективне управління значно більшою територією, ніж це було 100 чи 150 років тому [10].

Процес об'єднання територіальних громад містить цілий ряд процедурних моментів. Вирішенням усіх організаційних питань, пов'язаних із процесом об'єднання територіальних громад, зокрема проведенням громадських обговорень, веденням документації, мають займатися сільські, селищні та міські голови. Після того, як відбулися громадські обговорення, і жителі громади дали згоду на об'єднання, із представників різних територіальних громад створюється спільна робоча група, яка готує проекти рішень, необхідні для завершення процесу об'єднання. Підготовлені спільною робочою групою проекти рішень ще раз мають пройти громадські обговорення і отримати схвалення на сесіях місцевих рад.

Важливим моментом є вибір адміністративного центру громади. Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт, який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до її географічного центру. Такий підхід є досить раціональним, оскільки дає змогу забезпечувати оперативність у процесі управління відповідною територією.

Наступним кроком має бути їх перевірка на відповідність Конституції і законам України обласною державною адміністрацією. У разі отримання позитивного висновку від ОДА місцеві ради ухвалюють остаточне рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. Після завершення цього процесу обласна державна адміністрація звертається до ЦВК і просить її призначити перші вибори голови та депутатів об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) [11].

Територіальна громада виконує важливі суспільні функції (політичну, економічну, соціальну, контрольну, фінансово-бюджетну, матеріальну), забезпечує реалізацію основних соціально-економічних прав громадян, є інструментом залучення їх до управління.

Принципами створення об'єднаних територіальних громад є:

1) принцип добровільності об'єднання;
2) розширення мотиваційного ряду для об'єднання:

– законодавче закріплення принципу повсюдності юрисдикції ОТГ;

- податкові преференції (акциз) лише для спроможних громад;
 - закріплення за містами статусу спроможних;
 - спрощення процедури об'єднання та приєднання;
 - не стимулювання утворення дрібних та фінансово неспроможних громад;
- 3) затвердження фінальних версій перспективних планів громад.

У ході процесу об'єднання територіальних громад необхідно буде вирішити такі завдання:

- злиття районів, територія яких повністю покривається ОТГ;
- оптимізація повноважень, структури органів управління, територія яких повністю покривається декількома ОТГ;
- до чергових виборів необхідно запровадити новий адміністративно-територіальний устрій на рівні громад і районів.

Реалізація вищеназваних завдань забезпечить втілення Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні та впровадження в Україні нової моделі багаторівневого врядування.

Основними цілями економічного розвитку є кількісне зростання населення і багатства, виникнення якісно нових товарів, цінностей явищ і процесів. У класичному розумінні економічний розвиток означає перехід від однієї економіки до іншої, коли в новому періоді не тільки виробництво тих товарів і послуг, які вже були вироблені, збільшується, а й виробництво нових товарів і послуг з використанням нових технологій у порівнянні з минулим. Тому домінуючим напрямом планування є орієнтування насамперед на планування місцевого економічного розвитку.

Є два такі елементи місцевої реальності: природне середовище та місцева громада. Рівновага розвитку і стан цих трьох сфер – економічних, соціальних і природних, без домінування жодної з них, є фактично сталим розвитком.

Концепція сталого розвитку (англійський еквівалент «сталого розвитку», що буквально означає «підтримуваний розвиток») перекладається українською мовою по-різному – «стабільний», «постійний», «встановлений», «збалансований» роз-

виток, але найчастіше використовують слово «стійкий». Ця концепція визначає правильну перспективу бачення розвитку (не тільки локальної, але насамперед глобальної) як динамічного балансу, своєрідного гомеостазу між економічними, соціальними, екологічними та просторовими компонентами розвитку.

Суть поняття полягає у збереженні динамічної рівноваги трьох сфер – екологічної, економічної та соціальної. Сталий розвиток є сучасною, широко поширеною концепцією взаємодії суспільства і природи, якою нині керують передові країни світу. Сталий розвиток – це примирення між економічним та соціальним розвитком суспільства та збереженням навколишнього середовища. В основі сталого розвитку лежить паритет відносин у тріаді: людина – економіка – природа.

Сталий розвиток – це економічно, соціально та екологічно обґрунтований розвиток певних територій, міських і сільських поселень (населених пунктів), спрямованих на узгоджене формування і функціонування своєї економічної, соціальної та екологічної складових ресурсів – трудових, виробничих, науково-технічних, інформаційних тощо).

Термін «сталий розвиток» офіційно був прийнятий на Всесвітній конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку, що проходила в Ріо-де-Жанейро. Це стало результатом багатобічної наукової, аналітичної та політичної роботи.

Складники розвитку міст і регіонів зафіксовано в Ольборзькій Хартії міст Європи, схваленій Конференцією, яка відбулася в Данії 27 травня 1994 року. Оскільки ці міста та регіони відрізняються один від одного, вони повинні розуміти «свій власний шлях розвитку, використовуючи переваги та потенціал як основу для місцевих планів». Сталість – «... це не тільки бачення і застигла держава, а це творчий місцевий процес, спрямований на пошук балансу, який поширюється на всі сфери прийняття рішень на місцевому рівні <...> Цей процес забезпечує місцеві органи влади постійним зворотним зв'язком, який показує, які заходи призводять до збалансованого розвитку міст і які, навпаки, заважають цьому» [12].

Стійкість розвитку також згадується в дев'ятому принципі ефективного управління Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, рекомендованої для здійснення на 15-й сесії Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління.

Економіка майже завжди є найважливішою, ключовою опорою всіх стратегічних рішень, але місцевий розвиток – це більше, ніж місцевий економічний розвиток [13, с. 15–16].

Місцевий розвиток – це процес певних змін у місцевій системі територіальної громади, що призводить до покращення якості життя в даний час і в майбутньому, пріоритет інтересів громади, бізнес-спільноти та місцевих органів влади для збільшення добробуту кожного члена спільноти та загального населення.

Тому коли йдеться про планування сталого розвитку в суспільстві в кращому вигляді, насамперед слід розуміти, що це питання планування місцевого економічного розвитку з акцентом на три складники: соціальне благополуччя, рівний доступ для всіх мешканців до державних послуг, охорони здоров'я, екологічної чистоти, екологічної безпеки та безпеки.

У сучасному світі здійснюються дослідження процесів децентралізації за методами Світового Банку та різних міжнародних організацій, зокрема: «Індекс децентралізації» (Decentralization Index) [14], «Індекс спроможності регіональних властей» (Regional Authority Index) [15]; «Індикатори демократизації і «гарного управління» (Indicators of Democratization and Good Governance) [16].

Протягом останніх 50 років у розвинених країнах світу відбулися значні зміни в практиці планування розвитку місцевих громад, зокрема:

1. Змінилися рівні відповідальності органів влади щодо здійснення планування територіального розвитку. Територіальні громади взяли на себе практично всю відповідальність за місцеву ситуацію, за якість роботи, навчання, дозвілля та життя в громаді.

2. Змінено методологію здійснення процесу управління місцевим розвитком. Усі заходи спільноти підпорядковуються стра-

тегії, яку створює та впроваджує громада, і яка реалізується через постійну плановану проектну діяльність.

3. Відбулася зміна суб'єкта господарювання. Завдяки партнерству та міжмуніципальному співробітництву міста почали самостійно розширювати власний вплив у регіоні, створюючи місцеві фактори конкурентних переваг, формуючи спільні проекти для підвищення конкурентоспроможності (транспортні коридори, індустріальні парки, державно-приватні партнерства, кластери) тощо).

За таких умов місцева влада повинна мати глибоке розуміння особливостей динаміки місцевого економічного розвитку, володіти необхідними знаннями, інформацією, навичками та досвідом для забезпечення більшої конкурентоспроможності своїх громад у складному світі нових реалій [17, с. 3].

Висновки і пропозиції. З огляду на вищевикладене слідує, що реформа децентралізації сприятиме соціально-економічному розвитку регіонів. Ступінь покращення економічного розвитку регіонів залежить передусім від ефективної політики врегулювання міжбюджетних відносин – поступового переходу від бюджетного забезпечення територіальних громад до бюджетного регулювання. Важливе значення в цьому процесі мають створення умов для розвитку економіки, створення робочих місць та умов для розвитку підприємництва.

Список використаної літератури:

1. Глушенко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми розвитку та фінансового забезпечення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4. С. 244–255.
2. Гончаренко О.А. Децентралізація як тенденція розвитку місцевого управління в європейських державах. *Право та інновації*. 2017. № 4. С. 62–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2017_4_10
3. Ольшанська О.В. Регіон як просторова соціально-економічна система. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. № 3 (117). С. 184–191.
4. Шевченко О.В. Бюджетно-фінансова децентралізація у контексті підвищення ефективності управління регіонами. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/9.htm>

5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
7. Шевченко О.В. Бюджетно-фінансова децентралізація у контексті підвищення ефективності управління регіонами. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/9.htm>
8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
10. Об'єднання територіальних громад «КРОК У КРАЩЕ МАЙБУТНЄ». *Цензор.нет*. URL: https://censor.net.ua/forum/3091997/obdnannya_teritorialnih_gromad_krok_u_krasche_mayibutn
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
12. Aalborg Charter. 1994. URL: http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf
13. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. *Асоціація міст України*. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.
14. Index of Decentralization World Map. URL: https://www.researchgate.net/figure/Index-of-Decentralization-World-Map_fig3_254456299
15. Hooghe Liesbet et al. (2016). Measuring regional authority. Volume I: a post-functional theory of governance. Oxford : Oxford University Press.
16. Indicators of Democratization and Good Governance as Measures of the Quality of Democracy in Africa – A Critical Appraisal Published in *Acta Politica*, 2004. 39. Pp. 248–278. September 2004. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500065
17. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. *Асоціація міст України*. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.

Дыри́в А. Б. Внедрение реформы децентрализации для обеспечения устойчивого местного развития

В статье обосновывается, что внедрение реформы децентрализации осуществляется для обеспечения устойчивого местного развития. Указывается, что реформа децентрализации будет способствовать социально-экономическому развитию регионов. Определено, что степень улучшения экономического развития регионов зависит, в первую очередь, от эффективной политики урегулирования межбюджетных отношений, что подразумевает постепенный переход от бюджетного обеспечения территориальных общин к бюджетному регулированию. Важное значение в этом процессе имеют создание условий для развития экономики, создание рабочих мест и условий для развития предпринимательства.

Ключевые слова: децентрализация, устойчивое местное развитие, территориальная реформа, объединенные территориальные общины, развитие регионов.

Dyrív A. Implement decentralization reform to ensure sustainable local development

The paper substantiates the concept that introduction of the decentralization reform is performed for the purpose of ensuring sustainable local development. It is pointed out that the decentralization reform will contribute to the socio-economic development of the regions. It has been determined that the degree of improvement of regional economic development depends, in the first place, on the effective policy of regulating inter-budget relations – a gradual transition from budget provision of territorial communities to budget regulation. An important role in this process belongs to creation of conditions for development of the economy, creation of jobs and promoting entrepreneurship.

Key words: decentralization, sustainable local development territorial reform, associated territorial communities, regional development.

М. Д. Карнаухова

молодший науковий співробітник, аспірант
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

АНАЛІТИКА СТРУКТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: НАРАТИВНИЙ ВИМІР

У статті досліджуються можливості наративного підходу в його застосуванні до аналізу структурних параметрів публічного управління і вивчення політико-адміністративних процесів у сучасній державі. Аналізується роль структури governance – управління у формуванні симетричних зв'язків дискурсивного простору врядування. Тематизується значення моделі governance та її наративного аналізу в контексті диверсифікацій методологічного простору сучасної управлінської науки.

Ключові слова: структура публічного управління, governance-управління, мережеві структури врядування, наративний дискурс, наратологія.

Постановка проблеми. Реформування системи державного управління в Україні в напрямі світових стандартів урядування потребує раціональної мережевої структуризації. Мережеві структури як форми соціальної організації і координації дій суб'єктів та різноманітних ціннісних моделей є вагомим поштовхом для оптимізації системи публічного управління. Вони характеризують зростання мобільності структур і функцій, розвиток їх адаптивної реакції на мінливе середовище і уможливають ефективне вирішення як інституційно оформлених, так і слабоструктурованих соціально-політичних проблем, що знаходяться за межами інституційного контролю. Тому академічна спільнота мусить запропонувати державним управлінцям нові методологічні підходи до аналізу управлінської системи, алгоритм дій по проектуванню життєздатних мережевих структур, що оптимізують дискурсивний простір взаємодії державних і недержавних акторів, залучаючи останніх в активний процес прийняття рішень.

У цьому контексті вельми продуктивним у межах сучасної наукової парадигми є звернення до тієї царини наукового пошуку, яка отримала назву наратології і має своїм предметом дискурсивні практики та комунікативні стратегії наративного спілкування. Однією з найістотніших

ознак наратології є аналітичне прояснення оповіді як структури, нав'язаної подіям (примат структури над подією), що конфігурує їх певним чином, задаючи параметри і правила ідентифікації об'єктів, які залучаються в дискурсивний простір. Звернення до наративного виміру структури публічно-управлінської діяльності й моделі governance-управління значно розширює інтерпретативні та пояснювальні інструменти аналізу і систематизації причинно-наслідкових управлінських зв'язків. Наративний підхід, що позиціонує й обґрунтовує управлінський дискурс, здатний збагатити його новими горизонтами дослідження як сукупності цілеспрямованих мовленнєвих подій, які оприявнюються в різних соціальних конструкціях, генеруючи дискурс певної ідеологічної модальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Насамперед слід вказати на внесок західних дослідників в осмислення оновлених моделей публічного управління (і передусім ідеї governance-управління), що стали політичним мегатрендом (P. Fawcett, H. Bang, F. Esmark., K. Provan, M. Bevir, T. Borzel, R. Eversole, B. Jessop, D. Maarsh, R.A.W. Rhodes, E. Sorenson та ін.). Так, у К. Прована governance постає як базова модель або форма мережевого врядування, що забезпечує вдосконалене фокусування на різних структурних властивостях управлінської дії.

Вітчизняні дослідники, усвідомлюючи наукову потребу в рецепції цих ідей, також однакові в думці щодо аналітичних переваг концепції мережевого врядування для дослідження нової парадигми публічного управління (В. Бакуменко, Р. Войтович, А. Колодій, І.В. Клименко, М. Лахижа, М. Лендьєл, В. Лобанов, О. Делія, О. Мороз, Л. Приходченко, С. Телешун, Ю. Шаров та ін.). Предмет аналізу публічної політики тлумачиться науковцями як «структура публічної політики» [14].

Тим часом провідне місце на інтелектуальній арені і вагому пояснювальну силу в дослідженні феномена публічного врядування як «сторітелінгу» [23] демонструє концепція наративу, що пов'язує факти і події, надаючи їм певної логіки, якої вони самі по собі не мали. Примітно, що й вітчизняні науковці, акцентуючи перспективність вивчення наратологічних досліджень для теорії стратегічних комунікацій і визначення меж «застосування наративного дискурсу в інформаційно-аналітичній діяльності» [7], почали аналізувати феномен стратегічного наративу (В. Горбулін, Д. Дубов, Є. Макаренко, М. Ожеван, Т.В. Сивак, С.Г. Соловйов тощо). Дедалі більше визнається, що публічне управління ґрунтується на «глибинній базисній наративній складовій» [10]. Отже, є підстави вважати, що залучення доробку наратології і, зокрема, акцентування вагомості наративного виміру дослідження структури врядування сприятимуть подальшій деталізації та конкретизації його окремих аспектів і наслідків впливу на соціальну взаємодію.

Метою статті є здійснення екстраполяції специфіки наративного підходу на аналіз базових характеристик структури публічного управління з метою осмислення принципів функціонування і шляхів оптимізації дискурсивного простору врядування.

Виклад основного матеріалу. Метод, найбільш релевантний для дослідження наративного виміру структури врядування, може бути позначений як структурно-функціональний або – віддаючи данину морфологічним працям В. Пропа, що розвивали ідеї Й. Гете і посприяли роз-

витку французької наратології – морфологічний. Критерій, що якнайкраще відповідає такому методу, полягатиме в оцінці множинності і системної упорядкованості тих досить чітких і визначених форм, в які викристалізуються засадничі інституції публічного управління. Як констатує М. Кастельс, домінування соціальної морфології над соціальною дією є характерною ознакою суспільства мережевих структур – глобальної координації складних структур комунікації, побудованих навколо «поєднання цілей». Такі структури постійно еволюціонують у пошуку найбільш ефективних мережевих домовленостей, причому «влада структури виявляється сильнішою за структуру влади» [5, с. 454–505].

Виникнення морфології багато в чому було пов'язане з необхідністю «каталогізувати всі морфологічні атоми мови» [4]. Сформульоване структуралізмом завдання морфології полягало в описі структури як конфігурації «цеглин» смислу; морфологічна система була усвідомлена як така, що задається принципами, які визначають синхронну структуру мови. Структурно-морфологічна стратегія у вивченні текстів і виявленні їх композиційної моделі є домінантою для наративного виміру наукового дослідження. Наративи, як зазначав американський політолог Х. Елкер, не просто впливають на наші засоби пізнання, але й структурують реальні економічні, соціальні та політичні взаємодії, повідомляють набір можливих способів дій, яким варто чи не варто слідувати [21, с. 304]. Д. Финкельштейн, зазначаючи, що найкращий спосіб для політика викласти свої переконання – це передати свої ідеї у вигляді історії, висловлює: «Маргарет Тетчер вважають видатним ідеологом, але насправді вона була генієм наративу» [цит. по: 18].

Власне наратив не є самим оповідуванням, він – «конфігурація двох рядів подієвості: референтного і комунікативного» [15, с. 8]. Адже достеменний сенс «оповідувальної форми», за свідченням Ю. Лотмана, полягає у виокремленні дискретних подій та «наділенні їх певним смислом, з одного боку, а також певною часовою, причинно-наслідковою, чи яко-

юсь іншою упорядкованістю, з іншого» [6, с. 238]. Не випадково, що семіотична модель наративу, розроблена Р. Бартом, описує його як владне поневолення подій структурами.

Формування в Україні системи публічного управління як взаємодії офіційних владних структур, суб'єктів приватного бізнесу та громадських об'єднань, спрямованої на надання якісних публічних послуг, певна річ, також передбачає її внутрішню урегульованість і функціональну пов'язаність частин. Утім, суспільство – це не просто спільнота людей, що поділяють загальні цінності й інтереси. Суспільство – це суперечливі соціальні структури, втягнені в конфлікти і перемовини між різними соціальними акторами. Конституючою ознакою суб'єктів і об'єктів управління є їх перебування в добре структурованій ситуації взаємного зіткнення. А отже, дослідження структури українського державного управлінського процесу потребує якісного перегляду його сутності й урахування того, що «вдало побудована експертна система знань має залучати морфологічний підхід» [22, с. 64].

Оскільки врядування – це процес прийняття та втілення рішень, то аналіз врядування зосереджується на тих формальних та неформальних структурах, вертикальних і горизонтальних управлінських зв'язках, що створені для прийняття та втілення рішень. І хоча, як зазначають вітчизняні аналітики, «беззаперечною особливістю системи публічного управління України в цьому контексті є перевага вертикальних зв'язків у порівнянні з горизонтальними [9, с. 44], вже відчутні деякі зміни інституційного дизайну публічного управління. Соціальні мережі, засновані на горизонтальних взаємодіях, не тільки змінюють традиційні організаційні структури громадянського суспільства, але й створюють мережеві конструкти, що інкорпорується в процес прийняття політико-управлінських рішень. Якісне дослідження їх специфіки не можливе без звернення до розгляду структурного характеру публічно-управлінської діяльності.

Питання функціонування структур врядування полягає передусім у дослідженні

конструктивних форм управлінського процесу. Акт структурації, на думку П. Рикера, породжує інтригу як інтелігібельну єдність, що створює композицію обставин, цілей і засобів, ініціатив і наслідків. Скажімо, запропонована І. Яровою і Ю. Шаровим модель механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні включає: процеси цілепокладання, формування стратегії, структурну інституціалізацію відповідальності, реалізацію стратегії і діагностику та ідентифікацію кризових небезпек [20]. Цілком прийнятним для аналізу дієвості цієї моделі буде звернення до поняття структури та її основних особливостей у потрактуванні структуралістів, тобто з погляду того, наскільки вона є цілісною, здатною до трансформованості та саморегульованості. Тим більше, що ці автори зазначають, що запропонований ними підхід передбачає також «інтеграцію стратегічних та антикризових функцій без створення антикризової структури» [20].

Візьмемо до уваги і проголошену структуралізмом неістотність відмінності між «структурою» й «елементом», зумовлену тим, що поняття структури не повинне уподібнюватися математичній множині елементів. Структура та елемент у наративному аналізі ієрархічно рівноправні, подібно до того, як для Ф. де Сосюра є однорідними означуване і означник знаку. Мережеві структури як найбільш ефективна організаційна форма політико-адміністративного простору сучасних держав [див.: 29, р. 652-662] також дедалі більше демонструють можливість віддалятися від «жорстких» ієрархічних побудов. Вони забезпечують довірливі взаємини між суб'єктами шляхом обміну інформацією, знаннями й іншими ресурсами. Політико-управлінська мережа відрізняється від інших типів мережевих структур передусім тим, що поєднує державних і недержавних акторів як рівноправних учасників управлінського дискурсу. Тим часом деякі дослідники, зазначаючи можливість певної напруги між врядуванням (за моделлю *governance*) і демократією, висновують, що подекуди неможливо (недемократичні) інститути демонструють кращі результати правління (зокрема,

у сфері економіки), аніж демократичні [24, с. 379].

Прагнення симетричності – найважливіше завдання комунікації і управлінських зв'язків. Утім, як доводять аналітики наративного дискурсу, подієва оповідь здебільшого засвідчує асиметричний, односпрямований суб'єкт-адресатний характер і являє собою вплив на адресата за допомоги смислових повідомлень; зворотний зв'язок представлений слабо і досить часто є ілюзорним. Не є виключенням у цьому сенсі і дискурсивний простір врядування з його асиметричними стосунками. Влада дозволяє соціальному актору асиметрично впливати на рішення інших соціальних акторів у тому вигляді, що відповідає її волі, інтересам і цінностям. Водночас, не ставлячи під сумнів переваги симетричної комунікації, зважимо на висновок В. Гьосле, що «асиметрія уможливорює симетрію»: існують приклади цілком моральної асиметричної поведінки (зокрема, виховання); до того ж асиметрії «не можна позбутися внаслідок об'єктивної нерівності, як, скажімо, не можна подолати відмінності в розумових здібностях людей» [3, с. 93]. Асиметричні стосунки виправдані, коли цього «потребує благо стратегічно діючих осіб». Зрештою керівництво, як і певне обмеження свободи іншого, «тільки тоді виправдано, коли воно здійснюється в інтересах підлеглих» [3, с. 94–95]. Отже, асиметричність структури управлінських зв'язків не передбачає тотального домінування одного актора над іншим.

Не випадково дослідники все напогливіше обстоюють тезу про важливість завдання вдосконалення зворотних зв'язків у системі українського державотворення, позиціонують публічне управління як «процес неієрархічного мережевого управління» [11, с. 18], актуалізують «перехід від ієрархічних до адаптаційних організаційних структур» [1] та вказують на доречність описувати державу в епоху мереж «через гетерархію, яка відрізняється від ієрархії можливістю суб'єктів, що діють на нижчих організаційних рівнях вільно взаємодіяти з багатьма суб'єктами більш високих організаційних рівнів, оминаючи встановлені вертикальні канали»

[8]. Сучасну ситуацію публічного управління нашої країни подекуди визначають як гібридний, інституційно-мережевий простір.

На думку багатьох науковців, саме феномен політичних мережевих структур найбільшою мірою відповідає базовим настановам врядування (*governance*), яке розглядають не тільки в термінах процесу і його певних результатів, але й у термінах структури. При цьому *governance* визначають як «міжорганізаційні мережі, що самоорганізуються і в якості управлінських структур доповнюють ринки та ієрархії» [29]. Серед структурних визначень *governance* переважають ті, що концентрують увагу на його інституційній структурі. До того ж теорія неоінституціоналізму проголошує вагомість не стільки інституцій самих по собі, скільки процесу інституціоналізації. Популярним є також акцентування значущості «управлінських механізмів» (*governing mechanisms*), особливо недержавних [30]. Проте особливо показовим визначенням, що базується на структурній концепції, є дефініція, запропонована Всесвітнім банком: «*governance* включає в себе традиції та інститути, за допомогою яких у країні здійснюється влада» [33]. Як бачимо, замість очікуваної оптики інноваційних змін у фокусі тотальної «переоцінки всіх цінностей» у цьому визначенні пропагується апеляція до «історичного апріорі» традиції. Анти-традиціоналістська політика державних менеджерів, за свідченням її дослідників, як і курс на надто різкі зміни і відмову від нормативних правил, а також перебільшення уявлень про власну самодостатність, вступають у конфлікт із принципами демократії [31, с. 197]. Отже, в цьому сенсі також актуалізується наративний вимір дослідження, що полягає у виділенні й описі тих принципів (мотивів/сценаріїв) врядування, що здатні утримуватися традицією. Приміром, для поняття «міського врядування» (*urban governance*) в американській версії теорії «режиму» обов'язковими є ознаки надійності і тривалості: стабільної взаємодії/коаліції акторів публічного і приватного секторів на засадах формальних і неформальних зв'язків та довіри. Зокрема, Ф. Кох, оцінюючи

евристичний потенціал американських теорій, які позиціонують стабільність і тривалість, висновує, що використання такої моделі врядування – з її фокусом на формальних і неформальних владних практиках і взаєминах між приватними і публічними акторами – є особливо плідним у пострадянських країнах, оскільки в їхній політичній сфері має місце сполучення типових європейських (міцна держава) і американських патернів, зумовлених розвитком ринкових механізмів [27].

Не менш вагомим компонентом у визначенні структури *governance* є інститути, адже мережева структура визначається якістю інституційної структури держави. Мережа відносин, за висновком П. Бурд'є, потребує постійної роботи з інституційного оформлення, пов'язаного із встановленням взаємостосунків через обмін (матеріальний чи символічний) а отже, передбачає соціабельність. Перетворення випадкових зв'язків на обов'язкові через їхню інституалізацію сприяє поєднанню соціальних агентів у групи, напрацюванню норм взаємності, а отже, і накопиченню соціального капіталу.

Інститути забезпечують здійснення законної влади в суспільстві. Саме тому Комітет з публічного менеджменту ОЕСР [28], характеризуючи *governance* як забезпечення і розподіл влади й авторитету, покликаних охороняти конституційні цінності, акцентує необхідність пошуку лідерів, які просуватимуть інституційні рішення. Причому лідерство не є нейтральним поняттям, воно – відображення потреб держави в певних фундаментальних цінностях та духовності нації. У запропонованому Всесвітнім банком визначенні *governance* також проголошується необхідність поваги громадян і держави до інститутів, що регламентують економічну і соціальну взаємодію між ними. Як висновує автор теорії структурації Е. Гіденс, інститути – це стандартизовані способи поведінки, що відіграють основну роль у просторово-часовій організації соціальних систем. Вони є «найглибше розшарованими» практиками, що утворюють соціальні системи. Розглядаючи інститути як окремий випадок системи, що існує в часі та просторі, Гіденс зазначає: «Інститу-

ційні особливості соціальних систем мають структуральні властивості в тому сенсі, що взаємозв'язки є стабільними і сталими в часі і просторі» [2, с. 29]. Проте стандартизація поведінки в часі й просторі передбачає її постійну перебудову в залежності від контексту повсякденної соціальної діяльності.

Розвиваючи думку щодо «дуальності структури» і вирішуючи проблему синтезу «структури-агентності», Е. Гіденс, проте, відкидає «розподіл на синхронію і діахронію, або статику і динаміку», зосереджуючись на «вивченні умов, що керують взаємодією цих двох моментів» [31, с. 16]. Адже рекурсивний характер соціальної системи, як і мови, неможливо зрозуміти без усвідомлення того, що засоби, за допомогою яких «відтворюються такі системи і тим самим існують як системи, містять у собі джерела змін» [31, с. 18]. Як бачимо, Гіденс здійснює критику структуралізму, вказуючи, що недооцінка часу неминуче веде до розмежування синхронії і діахронії, натомість дія – це «безперервний процес подій-у-світі» [2, с. 55]. Проте наскільки правомірна ця критика?

Звісно, ідеї Ф. де Сосюра передбачали певну імобілізацію часу, припускаючи важливість у межах опису синхронічного стану мови, відволікатися від «маловажливих» діахронічних змін: «вивчати мову статично – на практиці значить знехтувати маловажливими змінами, подібно до того, як математики за деяких операцій, наприклад, під час числення логарифмів, нехтують нескінченно малими величинами» [13, с. 104]. Проте вже М. Бахтін, поставивши докорінні для сучасної структурної наратології проблеми, запропонував – замість статичного членування тексту – модель, в якій структура тексту не є наявною, а виробляється стосовно до іншої структури. Діячі Празького лінгвістичного гуртка, критикуючи женецьку школу за відрив синхронії від діахронії (тобто від історичного аспекту), вказали на небезпеку абсолютизації синхронічного аспекту, на відносний і, радше, евристичний, ніж принциповий характер такого протиставлення, наголошуючи, що синхронія не означає нерухомості, статичності. Як пише Р. Якобсон, було б серйозною помилкою

стверджувати, що синхронія і статика – це синоніми. Статичний зріз – фікція: це лише допоміжний науковий прийом, а не специфічний спосіб існування. У цілому ряді досліджень Празької школи вказувалось, з одного боку, що оскільки діячі системи є еволюцією системи, вона не заперечує, а пояснює сутність синхронної організації для кожного окремого моменту. З іншого боку – відмічалась взаємоперехідність цих категорій. Прослідковуючи історію звукових і граматичних змін у різних мовах, Р. Якобсон «перейнявся переконанням про необхідність постійного сполучення двох протилежних сил, а саме тяжіння до збереження і, навпаки, до порушення даної рівноваги» [19, с. 240]. Отже, системно-структурна методологія структуралізму, зокрема в доробку Р. Якобсона, руйнує «міф про нерухомість системи» і вводить в аналіз «час як внутрішній фактор» розвитку системи, виявляючи «порядок з інваріантними множини контекстуальних варіацій». До того ж він визнає безпідставними спроби принципового, абсолютного розмежування між поняттям «осереддя змін і зоною їх експансії». Поодинокі соціальні факти змін, які спершу виникають як «факультативні», а згодом набувають обов'язкового характеру, відтворюються і множаться, що є свідченням про запит на них, про «факт зацікавленості, потреби в такій інновації» [19, с. 238–239]. Таке схрещення синхронії і діячості отримало назву інтердепенденції (взаємозалежності), а отже, немає жодних підстав заперечувати дієвість синхронічного аналізу соціальних структур, у тому числі й управлінських. Адже сучасність, за висновком М. Фуко, – це епоха простору, в якому домінує синхронність; світ відчуває себе мережею [16, с. 191–204].

А хіба не є цінним висновок «женивської лінгвістики» (здійснений під впливом Ф. де Сосюра) про знакову реальність як таку ієрархічну структуру, в якій зміна одного елемента передбачає трансформацію всієї системи? Адже ми спостерігаємо, що система врядування також може видозмінюватися внаслідок навіть незначних урядових заміщень або зміни бачення певної проблеми актором, відповідальним за прийняття рішень. Мережеві структури

не є стабільно заданою конфігурацією публічного управління. Вони актуалізуються і видозмінюються, зокрема, шляхом формування неінституціалізованих політичних акторів у вигляді нових соціальних рухів і окремих лідерів. Активізація мереж неминуче призводить до мобілізації громадського дискурсу і до значних трансформацій у структурі держави.

Прикметно, що Е. Гідденс, позначаючи процес оформлення соціальних систем концептом «структурація» і фокусуючи увагу на зв'язку понять влади і держави з поняттями дії і структури, не може не погодитися зі структуралістською вимогою «децентралізації» суб'єкта (позбавлення його центрального місця) і цілком справедливо розглядає подібне зміщення акцентів як фундаментальне для теорії структурації [2, с. 16–17]. Таким чином, можемо наголосити, що управлінський дискурс не є актом, який, здійснює суб'єкт, натомість, будучи надперсональним, він є смисловою структурою, яка створює суб'єкта.

Згадаємо також, що структуралістський метод, у найзагальнішому його трактуванні, передбачає пріоритетне виокремлення просторової парадигми. За висновком М. Фуко, простір – це привілейоване місце для розуміння того, яким чином діє влада [17, с. 220–248]. Серед чисельних дефініцій дискурсу як такого також переважає його візія як простору соціальної взаємодії, «інтертекстуального комунікативного простору» [15, с. 41]. Просторова характеристика концепту влади ґрунтується на ключовому значенні поняття центру, який може втрачати своє сакральне значення з розвитком горизонтального виміру управлінського простору, що базується на принципах самоорганізації і самоврядування. Показово, що А. Колодій, посиляючись на дослідження Ю. Шарова і І. Чикаренко і послуговуючись просторовою метафорою, проектує і відповідним чином структурує основні принципи демократичного врядування на тривимірний простір «урядування – адміністрування – менеджмент» [12, с. 13].

Стратегія інновацій запропонувала критерії оцінки структур і процесів управління, що розвивається в напрямі доброго врядування (Good Governance). Модель

Good Governance у документі «Програми розвитку ООН» позначається як така, що поєднує «механізми, процеси та інститути» [32]. Як бачимо, так само, як консервуючими механізмами наративу (які є досить різноманітними) виступає передусім сама наявність структури, де кожний елемент (або функція) передбачає існування іншого, так і вагомість феномена Good Governance у наведеному визначенні передбачає наголос на значущості функції «поєднання» його структурних елементів (механізмів, процесів, інститутів), які лише вкупі можуть забезпечити ефективність.

Як для наратології є загальноприйнятими не лише сегментація дискурсу на епізоди (мікроподії), а й виокремлення його специфічних модальностей (формальних і змістовних відношень між елементами тексту), так і для аналітики врядування є вельми актуальним урахування залежності властивостей і функцій різних політико-адміністративних феноменів від модальності інститутів влади. Різні інститути влади розрізняються своєю модальністю. Між учасниками комунікації завжди виникають модальні відносини, що сигналізують про відмінність суб'єктивних модусів комунікантів та ступінь їх розрізнення і водночас уможливають взаєморозуміння між ними. Так, модальність опінії (як громадської думки) в дискурсі владних інститутів – це не просто факультативна «оболонка» для інформації, а міцний дієвий інструмент політичної влади, що містить комунікативну заданість адресата і має величезний вплив на соціум. Модальність опінії є процесом набуття фактами реальної дієвості оціночних компонентів, що мають інтенцію впливу і маніпуляції свідомістю адресата, переконання в «правильності» думки адресанта.

Виходячи з класифікації видів модальностей, запропонованої однією з американських філософських енциклопедій [26], можна виокремити певні модальності управлінського дискурсу як вираження можливості, вірогідності та/або необхідності чогось з погляду: знання наявних фактів (епістемологічна модальність); закону чи моральних принципів (деонтологічна модальність); побажань

адресанта (модальність бажання); конкретних об'єктивних обставин (динамічна модальність); досягнення мети (телеологічна модальність). Загалом, міжсуб'єктна модальність дискурсу врядування може бути позначена як процес суб'єктивації об'єктивного, царина суб'єктивних осмислень стану і перспектив розвитку управлінських зв'язків.

Отже, система врядування як об'єкт структурно-морфологічного опису стає більш жорстко організованою, ніж це має місце насправді, оскільки ми дозволяємо собі нехтувати її деякими неістотними видозмінюваннями. Вочевидь, таке спрощення є загальнонауковою нормою структурації систем. І це є особливо актуальним в умовах постійного зростання мобільності структур і функцій управлінського дискурсу.

Висновки та пропозиції. Акцент на наративному вимірі структури публічного управління, беззаперечно, виправданий і є відображенням найважливіших дослідницьких преференцій, заданих реальністю дискурсивного простору врядування. Застосування логіки оповіді до фіксації логіки і структури політико-управлінського процесу є евристично цінним, оскільки будується на підставі виділення в описуваному об'єкті морфологічно універсальних елементів системи і зв'язку, які характеризуються певною інваріантністю, що протистоїть іррегулярності позасистемних елементів. Тобто об'єкт у процесі структурно-морфологічного опису доорганізується з метою з'ясування його істотності та специфіки функціоналізації в межах системи.

Перефразовуючи славнозвісне свідчення К. Леві-Строса про те, що «структура міфу працює» (тобто міф, подібно до мови, завдяки структурі передає певний ідейний зміст), маємо підстави зробити висновки, що система врядування «працює» завдяки її адекватній структурі. Так, ідея *governance* – управління, що постає як особливого роду дискурсивні взаємини, втілюється в раціональній публічно-управлінській структурі та функціонує за допомогою цієї багаторівневої структури. Функція структурації управлінських зв'язків є формативною, конструктивною функцією структурування досвіду врядування.

Формування міцної крос-секторальної структури врядування і оптимізація управлінських зв'язків (інституціоналізованих і неінституціоналізованих, формальних і неформальних, вертикальних і горизонтальних, симетричних і асиметричних, синхронічних і діахронічних тощо) потребує подальшого дослідження їхніх модальностей і того способу референтності, що здійснюється управлінським дискурсом.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2015. № 1.
2. Гидденс Устроение общества : очерк теории структуризации. Москва, 2003.
3. Гюсле В. Практична філософія в сучасному світі ; пер.: А. Єрмоленка. Київ : Лібра, 2003.
4. Демьянков В.З. Морфологическая интерпретация текста и ее моделирование. Москва : Изд-во МГУ, 1994. 206 с. Заключение.
5. Кастельс М. Становление общества сетевых структур. *Новая постиндустриальная волна на Западе*. Academia, 1999. С. 454–505.
6. Лотман Ю.М. Внутри мыслящих миров. *Семиосфера. Культура и взрыв. Внутри мыслящих миров*. Санкт-Петербург : «Искусство-СПБ», 2000.
7. Мандзюк О.А. Підходи до будови алгоритму аналітичного наративу в рамках теорії стратегічних комунікацій.
8. Михайлова О.В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики : автореферат. Москва, 2014.
9. Мороз О. Публічне управління в Україні: проблеми становлення та ефективності. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34.
10. Почепцов Г.Г. Управление социальными ситуациями с помощью нарративов. Эл. ресурс.
11. Приходченко Л.Л. Багаторівневе публічне управління. ПУ.
12. Публічна політика, публічне врядування й адміністрування: наук. розробка / авт. кол. А.Ф. Колодій. Київ : НАДУ, 2014.
13. Соссюр Ф. де. Курс общей лингвистики. Москва, 1933.
14. Телешун С.О. Аналіз публічної політики. *Публічне управління: термінологічний словник*. 2018.
15. Тюпа В. Очерки современной нарратологии. *Критика и семиотика*. 2002. Вып. 5.
16. Фуко М. Другие пространства. *Интеллектуалы и власть: избранные полит. статьи, выступления и интервью*. Москва : Праксис, 2006. Ч.3
17. Фуко М. Око власти. *Интеллектуалы и власть: избранные полит. статьи, выступления и интервью*. Москва : Праксис, 2006. Ч. 1.
18. Шейгал Е.И. Многоликий нарратив. *Политическая лингвистика*. Екатеринбург, 2007. Вып. 22 (2). С. 86–93.
19. Якобсон Р. Язык как бессознательное. Москва, 1996.
20. Ярова І.В., Шаров Ю.П. Модель механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні. *Аспекти публічного управління*. 2014.
21. Alker H. Rediskoveries and Reformulation. Cambridge, 1996, P. 304.
22. Anderson S.R. Morphological Theory. Cambridge, 1988.
23. Bevir M. Public Administration as Storytelling. *Public Administration*, 89, 2011. P. 183–195.
24. Bevir M. Encyclopedia of Governance. London, 2007.
25. Giddens A. Central problems in social theory. London, 1979.
26. Kai von Fintel. Modality and Language. Encyclopedia of Philosophy. MacMillan, USA. 2006.
27. Koch F. A new Form of Urban Governance? Living in the 21st Century City. 2009.
28. Public Sector Modernization: a new Agenda. 2002.
29. Rhodes R.A.W The New Governance: Governing without Government. Political studies. 1996.
30. Stoker G. Governance as theory. 1998.
31. Terry L. Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. 1998.
32. UNDP, 'Good' Governance and Human Development. 2002.
33. World Bank web site: Governance. 2010.

Карнаухова М. Д. Аналитика структуры публичного управления: нарративное измерение

В статье исследуются возможности нарративного подхода в его применении к анализу структурных параметров публичного управления и изучения политико-административных процессов в современном государстве. Анализируется роль структуры governance – управления в формировании симметричных связей дискурсивного пространства управления. Тематизируется значение модели governance и ее нарративного анализа в контексте диверсификаций методологического пространства современной управленческой науки.

Ключевые слова: структура публичного управления, governance-управления, сетевые структуры управления, нарративный дискурс, нарратология.

Karnaukhova M. Analytics of public administration structure: narrative measurement

The article explores the possibilities of a narrative approach in its application to the analysis of structural parameters of public administration and study of political and administrative processes in a modern state. Also, it conducts the analysis of the role of governance structure in the formation of symmetric connections of the discursive governance space. Finally, article covers the significance of the governance model and its narrative analysis in the context of diversification of the methodological space of modern management science.

Key words: public administration structure, governance-management, network governance structures, narrative discourse, narratology.

УДК 343.85:343.352(477)

Д. В. Костенкоздобувач кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України**КОМПЛЕКС ПРОБЛЕМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена аналізу комплексу проблем протидії корупції в Україні. Визначено, що головними невирішеними проблемами в подоланні корупції та викорененні конфлікту інтересів є: неефективна співпраця з іншими країнами щодо формування узгодженої політики боротьби з корупцією; неналежна реалізація Україною міжнародних вимог стосовно співпраці держави із суспільством у реалізації антикорупційної політики; не здійснюється або затримується реалізація антикорупційних рекомендацій громадських організацій; посилення корупціогенних чинників у виборчих законодавчих актах.

Ключові слова: антикорупційне законодавство, корупція, корупціогенні чинники, неправомірна вигода, корупційне правопорушення, система протидії корупції.

Постановка проблеми. В Україні загалом створена досить ефективна антикорупційна база, про що свідчить пакет антикорупційних законів, прийнятих Верховною Радою України та десять антикорупційних кроків уряду. На даний момент у нашій державі здійснюються заходи у сфері запобігання корупції, однак ситуація поки залишається незмінною. Однак поряд з окремими органами державної влади деякі органи місцевого самоврядування все більше втягуються в корумповану систему влади і тим самим не тільки стають поживним середовищем для організованої злочинності, а й іноді намагаються створити у своїх межах організовані злочинні групи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням проблематики протидії корупції займалися такі провідні науковці, як І. Валюшко, І. Дралюк, О. Заблоцька, О. Маланчук, В. Трепак та ін. Проте існує необхідність здійснення аналізу комплексу проблем протидії корупції в Україні, що є предметом даної наукової статті.

Мета статті – здійснити аналіз комплексу проблем протидії корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Складна проблема появи і розвитку явища корупції зумовлена тим, що корумповані структури або суб'єкти корупційних зло-

чинів можуть зупиняти та заплутувати антикорупційне розслідування, маючи достатні для цього владні та фінансові засоби впливу, та тим, що державна правоохоронна система не готова до жорсткої протидії таким суб'єктам. Серед них є такі працівники державної служби, що здатні тим чи іншим способом впливати на правоохоронні органи, які беруть участь у примноженні ряду безкарних корупційних злочинів. Зловживання службовим становищем завдає шкоди реалізації економічних державних інтересів, створює базу підтримки злочинів, пов'язаних із контрабандою, легалізацією кримінального капіталу тощо. Це, як вважають деякі дослідники, не дає змогу завершити реформування адміністративного характеру та появи тіньових механізмів, що беруть участь у вирішенні важливих державних питань. Цей та інші фактори значно ускладнюють діяльність, спрямовану на протидію корупції [3].

Корумпованість суспільної сфери є наразі фактором, який значно ускладнює і загальний процес розбудовування правової держави та встановлення європейських стандартів. Неймовірними темпами зростає кількість зареєстрованих карних впроваджень за корупційні дії, що мають місце на рівні держслужб, зокрема, за отримання неправомірних зисків, акт підкупу суб'єкта державної служби та інших корупційних явищ, означених в Особливій частині КК України. Отри-

мання неправомірних зисків чи акт підкупу є вкрай небезпечними злочинними діями, будучи руйнівними силами економічної стабільності, що знижують авторитетність державного апарату, підприємства, установи чи організації, комерційної чи підприємницької системи, нівелюють значення діяльності правоохоронної, судової та інших структур, а також ці процеси порушують систему суспільних та державних моральних цінностей [4].

Ще одним корупційним правопорушенням є корумпованість судової і правоохоронної структури, що має стабільний, високий показник попри активні профілактичні заходи в цих сферах та поінформованість населення щодо вимог антикорупційної нормативної системи.

Для ефективного вирішення цієї проблеми можна запровадити більш суворі заходи покарання за корупційні злочини, що здійснюються правоохоронними органами (третья частина кримінальної корупційної злочинності – працівники правоохоронної сфери), запровадити неможливість мати в майбутньому будь-які посади на держслужбі. Ще один спосіб знищення корупційних явищ в органах правоохоронного характеру – активізація Державного бюро розслідувань, яке й досі не створено, попри планування, передбачене КПК України.

Незважаючи на створення багатьма органами виконавчих владних структурних підрозділів, що мають протистояти корупції, згідно зі ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» їхня активна співпраця з правоохоронною системою досі не налагоджена. Чинниками неефективної праці таких структур є відсутні практичні навички осіб, що працюють над виявленням і протидією корупційних діянь; залежні зв'язки виконавців та керівників певного державного органу; наявність довіри до суб'єктів праці, що пов'язані з корупцією. Недостатня правосвідомість та наявність «кругової поруки» серед владних органів спричинює те, що тільки в окремих ситуаціях підрозділи по запобіганню та вияву корупції повідомляють правоохоронні органи про факт здійснення корупційного злочину, хоч це – їхній безпосередній обов'язок [8].

Важливою передумовою виникнення корупції в законодавчій сфері України є низький рівень ефективності контрольної функції у площині нормативно-правової діяльності [7]. Основним проблемним питанням на цьому етапі є неготовність влади вести повноцінний діалог із представниками суспільства, оскільки державна верхівка – це домінуюча структура. Нині наявність Громадської експертної ради з проблем законодавства скеровує свою діяльність на створення системи, за якої урядом не здійснювалися б ухвалення, поки він не отримав згоду громадян.

Зараз для нашої держави характерна і така передумова корупції, як дискреційний характер державної та місцевої владних структур. Вони уповноважені самостійно приймати рішення. Окрім цього, обсяг дискреційного повноваження, призначеного виконавчій владі, має прогресивний характер, а щоденні практики цієї сфери висувують ряд проблем створення систем ефективної контрольної функції, що стосувалася б реалізації такого виду повноваження. Дискреційні ознаки повноважень державного органу пов'язуються з видачами дозволу, ліцензіями, питанням кар'єрного росту, розгляданням адміністративних та дисциплінарних правопорушень та багатьох інших випадків, за яких чиновники здійснюють «розсуд» адміністративного характеру [7].

Корупційний рівень і способи майбутніх використань дискреційних повноважень мають тісний взаємозв'язок (маємо на увазі, такі можливі розвитку: опора на «розсуд» адміністративного характеру для всебічних обліків їх передумов або під час отримання «рентових» елементів дії). Високий корупційний показник, який зумовлений великою кількістю причин (від низьких заробітних плат посадовців до традиційної моделі поведінки), викликає неможливість нормативних використань дискреційного повноваження, яке у свою чергу призведе тільки до підвищення кількості корупційних процесів.

Корупційні ризики, які виникають під час застосування норм права, включають і їхню нестабільність. Переважне число законопроектів, що приймає Верховна Рада України, спрямовані на зміни

та доповнення чинного законодавства [7]. Особливе занепокоєння викликають справи виборчого законодавства держави, яке, за висновком спеціалістів у цій галузі, має найбільшу корупціогенність. Варто виокремити ряд проблем під час формування і витрат на фонд виборчої системи, списки партій, депутатську недоторканність депутатського складу рад на місцях тощо. Більшість фахівців Фонду «Демократичні ініціативи» також відзначають необхідність змін у виборчому законодавстві.

Погоджуємося з І. Валюшко в тому, що скептичне ставлення до ефективних методів корупційних протидій говорить про те, що розроблення антикорупційних стратегій має забезпечити врахування чинників ризиків, які можуть перешкоджати їх реалізаціям. На думку автора, сюди варто віднести:

- порушення цивільного права: корупція не є терористичним актом, і застосування репресивного інструментарію в цьому разі часто не виправдане, але обов'язково повинне мати місце введення систематичних профілактичних дій;

- культурні передумови: антикорупційні дії мають містити врахування факту вкорінених відсутніх ініціатив з виявлення порушників закону, підтримування вирішення питань «по знайомству» і непотизм (перевага кровних інтересів перед державними);

- ідеологізація боротьби з корупцією: протидія корупційним явищам займає основоположне місце серед керівних функцій держави, а всі проблеми пояснюються існуванням корумпованих систем. Використання надзвичайного інструментарію за цих умов може справді поліпшити ситуацію, проте його дія не повинна бути тривалою, бо може викликати зворотні ефекти – громадські «девальвації» корупційних явищ;

- одноразовість характеру: під час боротьби з корупційною системою не результативним буде задіявання окремих акцій, цей процес має відзначатися цілісністю та стратегічністю;

- відсутній політичний консенсус: у разі відвертого протистояння головних політсил боротьба з корупцією являється

засобом легітимації цілей, отримання електоральних дивідендів чи усунення опонентів [2].

Впродовж останнього часу в громадських та політичних колах активно ведеться дискусія навколо одного з ключових органів протидії корупції в Україні – Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Предметом обговорень стали технічні проблеми, пов'язані з функціонуванням такої законодавчої норми, як Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які унеможливили подання декларацій перед останніми термінами їх подачі.

Вищезазначені моменти зумовлюють доцільність опису основної проблематики в цій сфері, що відображена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»: пасивний характер співробітництва України в напрямках налагоджень ефективності скоординованих політичних заходів з корупційної боротьби держав, що взяли участь у Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року (що не раз відзначали фахівці Transparency International – Україна); неналежний рівень виконання міжнародно-правових актів партнерських відносин держави та громадян у сфері антикорупційного спрямування (незважаючи на цілу низку прийнятих норм правового поля, жоден із них не прописує чіткі механізми державної взаємодії та громадської організації в боротьбі з корупцією; невиконання або ж затягування із втіленням положень, запропонованих антикорупційними громадськими організаціями; відсутність акту підтримання загальнонаціональних методик визначення корупційних показників згідно зі стандартами органів ООН. Такий акт має забезпечити Кабінет Міністрів України, розроблення ж його регламентує Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»); корупціогенний характер виборчих законодавств: недостатнє фінансове забезпечення виборчих кампаній політичних утворень, відсутнє

належне правове регулювання по запобіганню конфліктів інтересу в межах дії виборних осіб та непрозорість лобіювальних положень [5].

Серед найбільших проблем у запобіганні та протидії корупції можна виділити такі: питання ефективного запобігання та протидії корупції, встановлення причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних злочинів та правопорушень, відсутність дієвого механізму в реалізації антикорупційного законодавства, відшкодовування збитку, що є наслідком корупційного злочину; недостатній рівень доброчесності посадовців, недосконалість адміністративних процедур, толерантне суспільне ставлення до корупційних явищ, сприймання взятки як способу отримання очікуваних результатів [6].

Спеціалісти антикорупційної сфери наголошують теж на недостатності держпрограм, спрямованих на знешкодження корупції, вони пропонують активний контроль та моніторинг державної діяльності з боку суспільства. Аналіз, проведений Transparency International, виявив, що найголовнішим органом боротьби з корупцією є суспільство, таким чином, громадяни мають найважливіше значення в забезпеченні цього процесу. Важливість проблеми корупційного поширення в повсякденних життєвих сферах зайняла одну з трьох лідируючих позицій (94,4%), при цьому корумпованість органів влади як її окремий випадок майже не відрізняється за ступенем актуальності (93,8%). Рештою питань, що були визначені достатньо серйозними для понад 90% опитаних, є [1]: високі ціни на медичні послуги (94,3%), ця відповідь лідирувала завдяки прогнозованим показникам опитування старшого покоління та жителів сіл; інфляційні та девальваційні процеси нацвалюти (93,4%) – з практично однаковим показником у різних вікових групах; безробіття (93,0% – найбільше турбує сільських мешканців); невідповідність високої вартості низькій якості функцій ЖКТ та решти послуг держави (92,8%) – однаковою мірою непокоїть усю країну; на тлі гостроти всіх інших проблем, що турбують українців у повсякденні, децентралізаційну потребу серйозною назвали 71,9% опитаних.

Варто зазначити, що реалізація такого надважливого для НАЗК завдання, а саме перевірки поданих суб'єктами декларацій, покладене на Департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя.

Проте станом натеper навіть за наявності затверджених нормативних актів і дієвого регламентування роботи цього структурного підрозділу існують деякі концептуальні труднощі. Найвагомим із них є відсутність технічної можливості перевіряти ці декларації в автоматичному режимі, оскільки необхідні для цього блоки програмного забезпечення системи реєстру не були розроблені. Такий стан справ гальмує роботу Департаменту фінансового контролю та моніторингу способу життя, оскільки «ручний» режим потребує значних часових затрат. Також неможливо не згадати про труднощі, з якими стикається Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що спостерігало українське суспільство в розпал другої хвилі електронного декларування.

На жаль, поряд із неможливістю безперервної роботи Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, існують також вагомі проблеми, а саме відсутня можливість автоматизованої перевірки декларацій, оскільки необхідні для цього блоки програмного забезпечення системи реєстру не були розроблені, що негативно впливає на кількість та якість перевірених декларацій.

Отже, головними невирішеними проблемами в подоланні корупції та викорененні конфлікту інтересів є: неефективна співпраця України з іншими країнами щодо формування узгодженої політики боротьби з корупцією; неналежна реалізація Україною міжнародних вимог стосовно співпраці держави із суспільством у реалізації антикорупційної політики (незважаючи на те, що прийнято цілу низку нормативно-правових документів, жоден із них не визначає чіткої системи взаємодії держави з громадськими орга-

нізаціями щодо боротьби з корупцією); не здійснюється або затримується реалізація антикорупційних рекомендацій громадських організацій; брак нормативних документів щодо методики оцінювання рівня корумпованості у відповідності зі стандартами ООН; посилення корупційно-генних чинників у виборчих законодавчих актах (недосконале законодавство щодо спонсорства виборчої кампанії і політичної партії, брак відповідного правового регулювання стосовно відвертання конфлікту інтересів у осіб, які приймають участь у виборах).

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи все вищесказане, можемо зробити висновок, що на питання заходів протидії корупції впродовж останнього часу в Україні звертають увагу не лише силові, а й структури держави та діячі громади, наукових і світових спільнот. Корупційні процеси формують сукупність передумов перешкоджання національному розвитку і насамперед вони шкодять міжнародній співпраці, особливо з європейськими країнами. Також вона загрожує системі прав та свобод громадян і верховенству права. До головних проблем антикорупційної протидії належать: пасивна співдіяльність державних напрямів забезпечення ефективних скоординованих дій, спрямованих на розвиток антикорупційної політики держав, що взяли участь у Конвенції ООН проти корупції, недостатнє забезпечення вимог міжнародно-правового поля партнерських відносин між владою та суспільством у межах антикорупційної боротьби та корупційногенності виборчої законодавчої системи України.

Список використаної літератури:

1. Альтернативний звіт: Протидія корупції. Формування атмосфери несприйняття корупції. URL: http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20UKR.pdf
2. Валюшко І.В. Антикорупційна політика: концептуальні підходи. Стратегічні пріоритети. Київ : НІСД, 2013. № 4. С. 101–105.
3. Дралюк І.М. Проблеми формування державної антикорупційної політики та реалізації нового антикорупційного законодавства в контексті забезпечення національної безпеки України. *Наше право*. 2015. № 2. С. 179–181.
4. Заблоцька О.Ю. Отримання неправомірної вигоди як небезпечна форма корупції: проблемні аспекти. *Наука і правоохорона*. 2015. № 4 (30). С. 150–153.
5. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-УП. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
6. Маланчук О. Протидія корупційній діяльності в Україні: проблеми та пріоритетні напрямки. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 3 (71). С. 82–87.
7. Підсумковий звіт, підготовлений Інститутом прикладних гуманітарних досліджень в рамках Канадсько-українського проекту сприяння доброчесності. URL: http://www.aj.org.ua/files/7/Zvit_Buromenskogo_short_Canada.doc
8. Трепак В.М. Проблеми застосування антикорупційного законодавства в сучасних умовах. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 262–266.

Костенко Д. В. Комплекс проблем противодействия коррупции в Украине

Статья посвящена анализу комплекса проблем противодействия коррупции в Украине. Определено, что главными нерешенными проблемами в преодолении коррупции и искоренении конфликта интересов являются: неэффективное сотрудничество с другими странами по формированию согласованной политики борьбы с коррупцией; ненадлежащая реализация Украиной международных требований относительно сотрудничества государства с обществом в реализации антикоррупционной политики; не осуществляется или задерживается реализация антикоррупционных рекомендаций общественных организаций; усиление коррупционных факторов в избирательных законодательных актах.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, коррупция, коррупционные факторы, неправомерная выгода, коррупционное правонарушение, система противодействия коррупции.

Kostenko D. The complex of problems of combating corruption in Ukraine

The article is devoted to the analysis of a complex of problems of counteraction to corruption in Ukraine. It was determined that the main unresolved problems in overcoming corruption and eliminating conflicts of interest are: ineffective cooperation with other countries on the formation of a coordinated anti-corruption policy; Ukraine's lack of proper implementation of international requirements regarding cooperation between the state and society in the implementation of anticorruption policy; not implemented, or implementation of anti-corruption recommendations of public organizations is delayed; the increase of corruption-related factors in electoral legislative acts.

Key words: *anti-corruption legislation, corruption, corruption-related factors, unlawful profit, corruption offense, anti-corruption system.*

О. В. Марухленко

кандидат економічних наук,
докторант кафедри гуманітарної та соціальної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті проаналізовано міжнародний досвід формування та реалізації інвестиційної політики, зокрема показано ефективність реалізації управління інвестиційним процесом у країнах Європи, особливості інвестиційної політики у вільних економічних зонах Польщі. На підставі проведеного аналізу зроблено висновки і пропозиції щодо використання зарубіжного досвіду в Україні.

Ключові слова: інвестиційна політика, європейські програми, міжнародний валютний фонд, спеціальні економічні зони, державне стимулювання інвестиційної діяльності.

Постановка проблеми. Одним із ключових завдань розвитку будь-якої економічної системи є створення умов для сталого економічного зростання, яке може бути забезпечене шляхом удосконалення використання залучених ресурсів і наявного економічного потенціалу. На цьому етапі розвитку економіки особливу увагу в Україні приділяють питанням реалізації державної інвестиційної політики в контексті загальносвітових тенденцій руху потоків капіталу і регулювання.

Аналіз еволюції світових моделей макро-економічного регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринку показав, що більш ніж за 400-річну історію державна політика у сфері інвестицій зводилася до регулювання діяльності інвесторів у періоди стабільного стану економіки (переважно непрямыми методами) і до застосування механізмів державного управління (переважно прямими методами) в кризові періоди. Сучасний етап розвитку концепції державної інвестиційної політики передбачає системне зміцнення і розвиток інституційних основ, пошук нових форм і способів залучення інвестицій шляхом установлення стабільних і транспарентних правил здійснення інвестиційної діяльності, що стимулюють приплив капіталу в економіку і розвиток підприємницької ініціативи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед досліджень інвестиційної

політики можна виділити роботи рейтингового агентства Експерт-РА, Міжнародних рейтингових агентств, а також дослідження В.Д. Андріанова, В.С. Барда, Д.Б. Борисова, О.Ч. Дзгоева, В.Ю. Катасонова, О.В. Мачульська, В.І. Маколова та ін.

Вивченню основних інструментів формування інвестиційної політики присвячені роботи Д.В. Архипової, Е.Н. Єгорової, В.П. Жданова, Д.А. Карцева, І.К. Комарова, Ю.А. Петрова, Р.Г. Тагірбекова, A. Barreix, J. Morrisset, P. Neda, L. Villela, P. Fisher та ін.

Метою статті є дослідження міжнародного досвіду формування та реалізації інвестиційної політики та на підставі проведеного аналізу зробити висновки і пропозиції щодо використання зарубіжного досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. Згідно з рамковими умовами OECD [1] і рекомендаціями для країн світу UNCTAD [2], комплекс заходів, що вживається державою щодо стимулювання інвестиційної діяльності відповідно до концепції сталого розвитку, має забезпечувати правильну побудову державної інвестиційної політики і нормальне функціонування окремих сфер економіки (фінансового, громадського та інших секторів). Тенденції останніх 15 років свідчать про переважне використання країнами заходів щодо лібералізації і стимулювання інвестиційної діяльності. За результатами 2017 року в 58 країнах було прийнято 124 заходи

щодо зміни державної інвестиційної політики, з них 84 спрямовані на лібералізацію і стимулювання інвестиційної діяльності, 22 – регулювального й обмежувального характеру (рисунок 1).

Найбільший вплив на рух світових потоків капіталу, крім геополітичних

і сировинних чинників, мають економічні методи державного регулювання інвестиційної діяльності за допомогою реалізації фіскальної та грошово-кредитної політики.

В Україні на цьому етапі майже не реалізується державна політика стимулювання



Рис. 1. Тенденції змін державної інвестиційної політики країн світу у 2003–2017 рр.

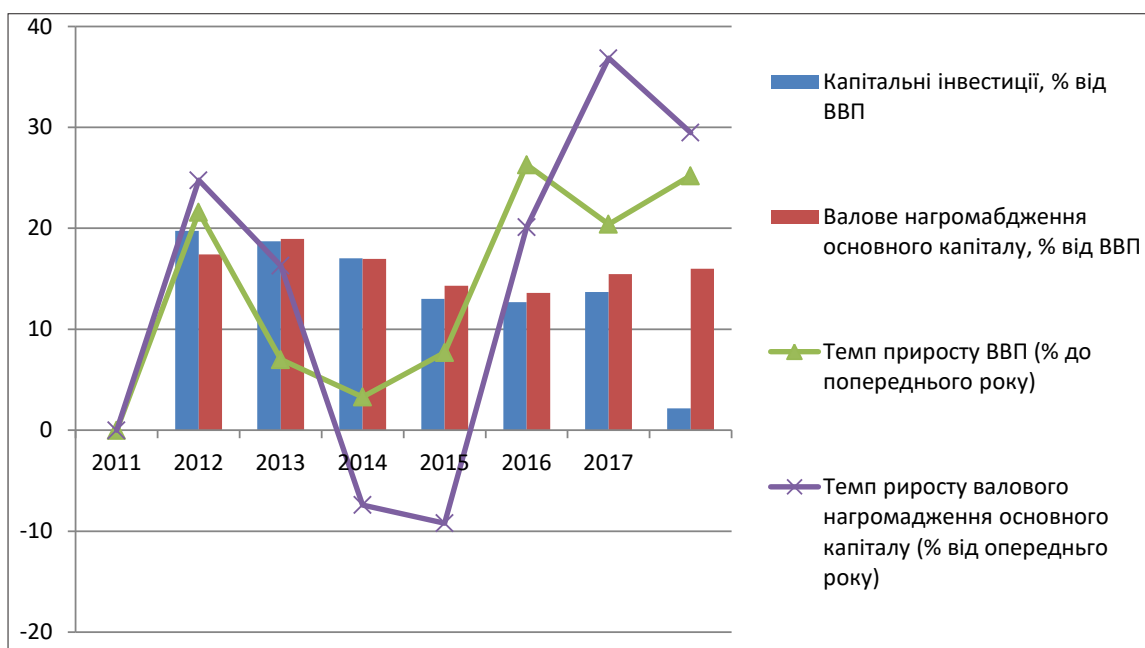


Рис. 2. Валовий внутрішній продукт, валові накопичення основного капіталу і прямі іноземні інвестиції в Україні (розраховано автором на основі [4; 5])

інвестиційної діяльності. До того ж в Україні гостро постає проблема ресурсного забезпечення інвестиційного процесу [4], оскільки має місце недолік інвестиційних ресурсів і зростає потреба в зовнішньому залученні капіталу в економіку (рисунк 2).

Висока роль бюджету у фінансуванні інвестиційної діяльності та нерозвиненість фінансових інструментів вимагають комплексного і системного підходу до вибору найбільш ефективних заходів економічного регулювання інвестиційної діяльності відповідно до наявного позитивного досвіду зарубіжних країн.

При цьому перспективи економічного зростання для країн із транзитною економікою, до яких належить Україна, відіграють важливу роль в ухваленні інвестиційних рішень. Уповільнення темпів зростання країн із перехідною економікою з 2010 р. багато в чому визначено циклічним характером розвитку, за якого, як було виявлено Т. Дідьєром [7], фіскальні стимули можуть сприяти зростанню ВВП і залученню інвестицій у реальний сектор економіки.

Позитивний ефект державного стимулювання інвестиційної діяльності за допомогою фіскальних стимулів на приплив приватних інвестицій показано у звіті Всесвітнього банку «Глобальні економічні перспективи: слабкі інвестиції в невизначений час» [8], де відповідно до моделі VAR для країн, що розвиваються і країн із перехідною економікою було виявлено 0,26% зростання приватних інвестицій, що вище базового рівня при 1%-му збільшенні державних інвестицій (із запізненням у 1 рік).

Як показує досвід розвинених країн, застосування фіскальних стимулів інвестиційної діяльності мусить мати цілеспрямований характер, максимально враховувати не тільки макроекономічну кон'юнктуру, а й регіональні особливості розвитку.

Так, у Німеччині [9] східним регіонам (Бранденбург, Мекленбург-Передня Померанія, Саксонія, Саксонія-Ангальт і Тюрінгія, а також деяким райони Берліна) виділяється істотна підтримка за рахунок державного фінансування у вигляді субсидій, кредитів під низьку процентну ставку,

підтримки власного капіталу (з різних державних установ) і гарантій (надаються щодо інвестицій у проекти і капіталовкладення). Будь-яке порушення умов може призвести до обов'язків інвестора повернути дотації або субсидії. Відповідно до Закону «Про інвестиційні дотації-2010» (з пролонгацією до 2018 р.) стимулювання внутрішніх інвестицій здійснюється за допомогою дотацій на здійснення інвестицій в основний капітал за новими проектами (обробна промисловість, сфера послуг) в східних регіонах, що надаються для реалізації нових інвестиційних проектів в обробній промисловості, сфері виробничих послуг, готельному бізнесі.

Крім цього, регіональне стимулювання за допомогою інвестиційних субсидій регулюється законом про вдосконалення регіональної економічної структури (GRW або GA).

Субсидії надаються на основі узгодженого з ЄС плану заходів, який затверджується комісією щодо п'яти зазначених вище східних регіонів і Берліна, а також низки населених пунктів у західних регіонах зі слабким соціально-економічним розвитком.

Інвестиційні позики з метою стимулювання регіонального розвитку в межах Європейської програми відновлення надаються малим і середнім підприємствам для середньо- і довгострокового фінансування інвестицій у регіонах зі слабкою економічною структурою. Максимальний обсяг фінансування (до 3 млн. Євро на 15 років) у пільгових ставках у східних регіонах і Берліні – до 85% від планованого обсягу інвестицій, у західних – до 50%. Термін позик на реалізацію будівельних проектів може бути збільшено до 20 років. Причому для позик строком до десяти років установлюється фіксована процентна ставка на весь термін договору, а також допускається поєднання інвестиційних позик з отриманням коштів з інших програм стимулювання ЄС. Для малих і середніх підприємств діють преференційні умови у вигляді єдиного вікна прийому та пільгових процентних ставок.

Яскравим прикладом реалізації державної регіональної інвестиційної політики є також спеціальні економічні зони

(далі – СЕЗ). У розвинених країнах СЕЗ використовуються переважно як інструмент регіональної економічної політики, спрямований на залучення, насамперед іноземних інвестицій.

Міжнародним валютним фондом у доповіді про фінансову політику за 2017 рік було виявлено, що витрати держави на залучення іноземних інвесторів у вигляді надання податкових пільг у преференційних зонах стали не найефективнішим вкладенням бюджетних асигнувань [10]. Однак у контексті глобалізації світових торгових і виробничих відносин СЕЗ успішно розвивалися в деяких країнах світу.

Для України інтерес представляють польські СЕЗ, створені з підтримкою держави у всіх регіонах країни за аналогією з вітчизняними вільними економічними зонами, однак мають виражену регіональну диференціацію. За 18 років розвитку було видано понад 1 700 дозволів резидентам, обсяг інвестицій перевищив 93 млрд. злотих, створено понад 250 тис. робочих місць. Натепер польські СЕЗ займають верхні рядки в міжнародних рейтингах FDI Intelligence [11].

Регіональний підхід і диференціація умов і розмірів державного стимулювання інвестиційної діяльності притаманні більшості країн ЄС.

Система стимулювання інвесторів у Польщі вміщує СЕЗ-кредит, який є максимальною податковою економією, причому фактичний розмір наданої підтримки варіюється, виходячи з регіональної приналежності компаній і масштабів бізнесу. Найбільш пільгові умови ведення бізнесу було встановлено для менш розвинених воєводств Польщі, які межують із Калінінградською областю, Литвою, Білоруссю й Україною. При цьому під час безперервного моніторингу відбувався перерозподіл інвестиційних пільг між регіонами, виходячи з поточного соціально-економічного становища. У Мазовецькому воєводстві встановлено диференційовані розміри СЕЗ-кредиту: для східних повітів – до 35%, західних – до 20%, у Варшаві – до 10%. На 20% було знижено поріг входу за числом створених робочих місць для повітів, де рівень безробіття середній або

нижче середнього у країні, для інших – на 30% [13]. Для великих компаній рівень державної підтримки становив від 15 до 50% витрат, для середніх – у діапазоні 25–60%, для малих – 35–70%.

Крім податкових пільг, державна підтримка інвесторів здійснюється в межах ліній ЄС і Програми підтримки найбільш важливих інвестицій у польській економіці на 2011–2020 рр., якою передбачається можливість вибору інвестором компенсації за кожне створене робоче місце в максимальному розмірі 15,6 тис. злотих або частини капітальних витрат до 10% у високотехнологічному секторі і до 7,5% в інших видах економічної діяльності.

Для усунення соціально-економічного диспаритету між регіонами і здійснення цілеспрямованої інвестиційної політики в ЄС функціонує Фонд згуртування (The Cohesion Fund), ресурси якого направляються в країни, для яких рівень ВНД на душу населення становить 90% і менше від середнього рівня ЄС. Ефективність діяльності цього фонду досліджено і доведено в роботі П. Уостнера [14]. На період 2014–2020 рр. фондом здійснюється фінансування пріоритетних інвестиційних проектів (інфраструктура, зелена економіка) у розмірі 63 млрд. євро в Болгарії, Хорватії, на Кіпрі, Чехії, Естонії, Греції, Угорщині, Латвії, Литві, Мальті, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччині та Словенії.

Створено спеціальне агентство Спільної допомоги з підтримки проектів у європейських регіонах (JASPERS), що здійснює допомогу в підготовці, оцінці і реалізації інвестиційних проектів, що фінансуються в межах діяльності Європейського інвестиційного банку (далі – ЄІБ), ЄБРР, Європейського регіонального фонду розвитку (далі – ЕРФР) і Фонду згуртування.

Висновки і пропозиції. Виходячи з вищевикладеного, можна зробити такі висновки:

1) еволюція світових моделей макро-економічного регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринку показала, що більше ніж за 400-річну історію державна політика у сфері інвестицій зводилася до регулювання діяльності інвесторів у періоди стабільного стану економіки (пере-

важно непрямыми методами) і до застосування механізмів державного управління (переважно прямими методами) в кризові періоди. Тенденції останніх 15 років свідчать про переважне використання країнами заходів щодо лібералізації і стимулювання інвестиційної діяльності, де особлива роль відводиться економічним методам державного регулювання інвестиційної діяльності за допомогою реалізації фіскальної та грошово-кредитної політики. При цьому в умовах циклічного уповільнення темпів зростання країн із транзитивною економікою застосування фіскальних стимулів може сприяти збільшенню ВВП і залученню інвестицій у реальний сектор економіки. Нинішні умови господарювання з порівняно низькими процентними ставками для України дають можливості застосування інструментів фіскального стимулювання з мінімально можливим погіршенням довгострокової фінансової стійкості;

2) відповідно до досвіду розвинених країн, застосування фіскальних стимулів інвестиційної діяльності мусить мати цілеспрямований характер, який максимально враховує не тільки макроекономічну кон'юнктуру, а й регіональні особливості розвитку. На основі порівняльного аналізу застосування економічних методів державного регулювання інвестиційної діяльності в країнах ЄС запропонувати диференціацію заходів державної підтримки інвестиційної діяльності в Україні, виходячи з соціально-економічного диспаритету між регіонами і середньодержавним рівнем. Зважаючи на досвід Польщі, Словенії, Китаю, одним із головних інструментів, за допомогою якого проводиться регіональна політика у сфері інвестиційної діяльності, має стати БЕЗ, де преференційний режим функціонування резидентів має бути диференційованим;

3) одним з основних напрямів удосконалення застосування економічних заходів державного регулювання інвестиційної діяльності України в умовах обмеженості бюджетних ресурсів має стати використання системного та структурованого підходу, заснованого на економічно обґрунтованих оцінках ефектів

державного стимулювання. Використання тільки економічних показників ефективності інвестиційних проектів не дозволяє повністю спрогнозувати й оцінити вплив ужитих заходів інвестиційної політики на соціально-економічний розвиток як у регіональному, так і в державному контексті. Упровадження в Україну, що широко зарекомендували себе і довели свою ефективність у міжнародній практиці методів оцінки соціально-економічної доцільності державної підтримки інвестиційних проектів (CBA, CEA, MCA). Це дозволить підвищити якість державного стимулювання інвестиційної діяльності та оптимізувати витрати бюджету;

4) у напрямі досягнення цілей сталого розвитку ПРООН в Україні державної інвестиційної програмою має бути передбачено обсяги інвестицій в інфраструктуру і людський капітал у розмірі близько 1,9–3,1% від ВВП на рік, крім загального середнього рекомендованого обсягу інвестицій в основний капітал у розмірі 25% ВВП. Пріоритетне значення мають угоди про ДПП, спрямовані на нове будівництво або модернізацію великих інфраструктурних об'єктів і реалізовані на принципах проектного фінансування. Крім класичних варіантів ДПП, необхідним є удосконалення фінансування інвестицій в інфраструктуру на основі використання інструментів приватної фінансової ініціативи з досвіду Великобританії.

Крім цього, в межах удосконалення макроекономічного регулювання інвестиційної діяльності в Україні необхідним є залучення в державну інвестиційну програму інвестиційних проектів як на конкурсній основі, так і в умовах державно-приватного партнерства.

Перспективами подальшого дослідження є використання інструментів інвестиційної політики щодо розвитку соціального потенціалу регіонів.

Список використаної літератури:

1. Policy Framework for Investment [Electronic resource] // OECD. URL: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/Policy-Framework-for-Investment-2015-CMIN2015-5.pdf>. – Date of access: 14.02.2019.

2. Investment Policy Framework for Sustainable Development [Electronic resource] // UNCTAD. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2015d5_en.pdf. – Date of access: 14.02.2019.
3. World Investment Report 2017 // UNCTAD. 2017. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf. – Date of access: 14.02.2019.
4. Міністерство фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua>. – Дата доступу: 14.02.2019.
5. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Дата доступу: 14.02.2019.
6. World Development Indicators // World DateBank. 2017. URL: <http://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>. – Date of access: 14.02.2019.
7. Didier T., Kose M.A., Ohnsorge F., S.Ye L. Slowdown in Emerging Markets: Rough Patch or Prolonged Weakness? *Policy Research Note 4 World Bank*. Washington, 2015. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/177081449524209011/PRN04Dec2015EmergingMarkets.pdf>. – Date of access: 14.02.2019.
8. Global Economic Prospects: Weak Investment in Uncertain Times. *World Bank Group*. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25823/9781464810169.pdf>. – Date of access: 14.02.2019.
9. Обзор состояния экономики и основных направлений внешнеэкономической деятельности Федеративной Республики Германия в 2017 году // М-во экономического развития РФ. URL: [http://91.206.121.217/.../2018-04-28-Обзор-экономики-ФРГ-за-2017-год%20\(2\).docx](http://91.206.121.217/.../2018-04-28-Обзор-экономики-ФРГ-за-2017-год%20(2).docx).
10. IMF Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times. IMF. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>. – Date of access: 16.02.2019.
11. Raport EY Poland a true special economic zone. EY. URL: http://www.ey.media.pl/file/attachment/565201/6c/sse_raport_final_18.11.pdf. – Date of access: 16.02.2019.
12. Вільні економічні зони України. М-во економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=65af61ae-d9d8-48fc-b1f0-a8ee8094994b&title=PerelikSezTaTpr>. – Дата доступу: 14.02.2019.
13. Смирнов А.А. Анализ развития специальных экономических зон в Польше: выводы для России. *Финансовый журнал*. 2016. № 5. С. 82–93.
14. Wostner P. The Effectiveness of EU Cohesion Policy Revisited: Are EU Funds Really Additional? *European Policies Research Centre*. URL: <http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:550de9e6-5965-4c61-914a-0433d8b8e24c/EPRP%2069.pdf>. – Date of access: 14.02.2019.

Марухленко О. В. Международный опыт формирования и реализации инвестиционной политики

В статье проанализирован международный опыт формирования и реализации инвестиционной политики, в частности показаны эффективность реализации управления инвестиционным процессом в странах Европы, особенности инвестиционной политики свободных экономических зон Польши. На основании проведенного анализа сделаны выводы и предложения по использованию зарубежного опыта в Украине.

Ключевые слова: инвестиционная политика, европейские программы, международный валютный фонд, специальные экономические зоны, государственное стимулирование инвестиционной деятельности.

Marukhlenko O. International experience in the formation and implementation of investment policy

The article analyzes the international experience in the formation and implementation of investment policy. In particular, the effectiveness of the implementation of the investment process management in Europe, the features of the investment policy in the free economic zones of Poland are shown. Based on the analysis, conclusions and suggestions were made on the use of foreign experience in Ukraine.

Key words: investment policy, European programs, international monetary fund, special economic zones, government stimulation of investment activity.

УДК 351.82

Муц Луай Файсал

кандидат соціологічних наук,
директор центру освітніх послуг для іноземних громадян
Запорізького національного університету

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ФОРМ МІГРАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ: НАСЛІДКИ ДЛЯ ДЕРЖАВИ

Розглядаються основні питання щодо визначення домінуючих форм міграції в українських реаліях. Указано на проблематику міграційного процесу в Україні, що становить основний базис міграційної політики України щодо розвитку країни як економічного, соціального, так і політичного. Зазначено базиси міграційної політики, зокрема причини, наслідки щодо предметного обговорення диверсифікації міграційних потоків. Підкреслено географічну приналежність міжнародної трудової міграції. Визначено основні негативні фактори у виникненні міграційного процесу. Підбито підсумки щодо процесу міжнародної міграції останніх десятиліть, у яких активно брало участь українське населення, а також щодо появи нових форм міграції та трансформації міграційних процесів унаслідок суспільних запитів «кращого життя» в Україні та кризи як в економічних, так і в політичних відносинах, що вплинуло на збільшення процесу міграції до інших країн.

Ключові слова: міграційна політика, форми міграції, критерії, класифікація, мігранти, вигода, розвиток.

Постановка проблеми. Підвищення комунікації між країнами вплинуло на всі сфери життя суспільства, розпочався процес трансформації трудових ресурсів на рівні глобальних відносин, що охопив як висококваліфіковану, так і низькокваліфіковану робочу силу. Міграційний процес в Україні слід розглядати з точки зору соціального виміру. Основним компонентом соціального виміру є географічне розширення трудової еміграції громадян України до інших держав із метою отримання вищих доходів та забезпечення належного існування своєї родини. Щодо відтоку висококваліфікованої робочої сили, то метою є забезпечення запитів щодо розвитку своїх здібностей. Актуальність цього напрямку становить основні питання щодо розвитку країни як в економічному, соціальному, так і в політичному аспектах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед вітчизняних та закордонних науковців, які у своїх працях висвітлили різні види форми міграції та здійснили аналітику, причини її зростання, можна виділити В. Преведенцева, Б. Хорева, Ж. Зайончковську, В. Іонцева, Т. Юдіну, Л. Рибаківського, А. Хомра, І. Прибиткову, Т. Петрову,

Е. Лібанову, О. Малиновську та ін. Наукові пошуки у напрямі міграційних процесів для розвитку людського потенціалу в Україні здійснено Г. Осовською, О. Крушельницькою, М. Долішнім, У. Садовою, Л. Семів, О. Риндзак, Т. Токарським, С. Наконечним, Т. Терещенком, Т. Романюк, А. Мокієм, І. Чекан, І. Куревіною та іншими. Однак на тлі економічних негаразд та соціальної напруженості в країні актуальним питанням залишається подальше дослідження форм міграції.

Мета статті – визначити та надати характеристику основним формам міграції, які домінують в умовах українських реалій, урахувавши економіко-політичну кризу в країні.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи міграційну політику, визначаючи основні причини, наслідки щодо предметного обговорення зростаючої диверсифікації міграційних потоків. Із метою симпліфікації визначення сучасних форм міграції громадян країни важливим моментом стає диверсифікація міграції населення на широке коло видів та класифікації за певними критеріями. У науковій літературі виділяють такі види міграції, як зовнішня і внутрішня, зворотна і незворотна, добровільна і примусова, органі-

зована і неорганізована [1, с. 133–134; 2, с. 6].

Додатково можна виділити такі форми міграції населення, як епізодична, маятникова, сезонна і незворотна. Сутність епізодичної міграції полягає у переміщенні громадян із метою вирішення ділових питань, рекреаційних поїздок, що можуть мати характер нерегулярних у часі та не обов'язково в одному і тому ж напрямі. Маятникова міграція характеризується своєю постійністю в інтервалах часу та в напрямі певних населених пунктів. Сезонна міграція – це тимчасова робота працездатного населення працювати на певний проміжок часу з метою збереження основного місця роботи. Для незворотної міграції характерною ознакою є зміна постійного місця проживання [3, с. 22–24].

У своїх наукових публікаціях А. Адепозу розділяє міграцію на короткотермінову (менше двох років), середньотермінову (від двох до десяти років), довготермінову (більше десяти років) та постійну (понад двадцять років) [4, с. 106]. Учений А. Ічдуйгу класифікує учасників міжнародної міграції на: 1) постійних переселенців; 2) тимчасових робітників, контрактників; 3) тимчасових працівників-професіоналів; 4) нелегальних працівників; 5) осіб, що шукають притулку; 6) біженців; 7) транзитних мігрантів [5, с. 133]. Згідно з визначенням міграційних процесів, міжнародна організація ООН класифікує учасників міжнародної міграції так: 1) іноземці, які перебувають у країні з метою отримання освіти; 2) мігранти, які приїхали отримати тимчасовий заробіток; 3) мігранти, метою яких є об'єднання або пошук і створення нової сім'ї; 4) мігранти для постійного проживання; 5) іноземці, що входять до особливої категорії таких мігрантів, як біженці [6, с. 38].

Міграційний процес щодо правового статусу слід ділити на легальний, нелегальний та напівлегальний. До легальної міграції слід віднести перетин кордону на основі додержання правових відносин особою на основі однієї з форм в'їзної візи на певний термін. До нелегальної міграції слід віднести як нелегальний, так і легальний в'їзд із подальшим нелегальним перебуванням

після закінчення терміну дії візи. Напівлегальні мігранти мають усі характерні риси легального мігранта на основі певної в'їзної візи, але з певних причин залишаються на незаконних умовах в країні після завершення терміну дії візи.

Наступним етапом буде виділення політичної імміграції, яка ділиться на два види: 1) перший має характерні риси переміщення населення внаслідок зміни політичного устрою в країні або ж підтримки іншої політичної сили, а також таких громадян називають політичними біженцями; 2) міграція дипломатичного корпусу або ж військових із метою встановлення та підтримки дружніх зв'язків з іншою країною. Сьогодні найбільш актуальною міграцією є економічна. Цей вид міграції є характерним для більшості населення України. Економічна міграція має низку критеріїв, які необхідно враховувати в процесі дослідження цього виду. Такий вид міграції визначається як перетин державних та міжнародних кордонів із метою отримання нової роботи, інвестицій, продажу товарів – діяльність, що має економічні цілі та мотиви. Економічні біженці – це особи, які виїжджають із місця постійного проживання, задовільні економічні умови в країні чи на певній території країни.

На нашу думку, слід зазначити, що як економічна, так і трудова міграція має характерні риси та мотиви, зокрема для людей, які шукають нову роботу для отримання прибутку внаслідок економічної ситуації в країні. Однак для трудової міграції характерним є тільки пошук роботи, інший вид діяльності не розглядається. Також трудову міграцію поділяють залежно від рівнів кваліфікації мігрантів. Здебільшого трудовими мігрантами є некваліфікована або низькокваліфікована робоча сила, що найбільше має попит у країні імміграції. Іншим підвидом є міграція висококваліфікованих кадрів, що пов'язана з незадоволенням рівнем матеріально-технічного та інформаційного забезпечення професійної діяльності. Іншим підвидом трудової міграції є інтелектуальна, де основними учасниками процесу є вчені, викладачі університетів, наукові співробітники дослідних інститутів, що працюють за спеціальністю

та оформлені на основі короткострокових та довгострокових контрактів у країнах імміграції, отримуючи кращі умови праці і вищу зарплатню, ніж в Україні.

Вагомого значення набуває циклічна міграція, що характеризується довгостроковою мобільністю громадян між різними країнами світу [7, с. 2]. Варто зауважити, що раніше циклічна міграція мала короткотермінову ознаку, однак, починаючи з 2007 року, вона відрізняється від процесу, коли вони повертаються додому, формуючи при цьому закритий цикл. Унаслідок відкритості кордонів та інструментів комунікації, обмін робочою силою відбувається в єдиному економічному середовищі. Тому визначення циклічної міграції трансформовано внаслідок сучасного етапу становлення економічних, соціальних та політичних відносин у суспільстві, де основною рисою циклічної міграції стала повторюваність [7, с. 3]. Відрізняючи циклічну міграцію від маятникової, слід окреслити критерії щодо переміщення мігрантів. Маятникова міграція характеризується регулярністю або повторюваністю переміщення осіб із метою до тієї ж країни, тоді як для циклічної міграції характерними є одноразові, багаторазові регулярні чи нерегулярні переміщення до різних країн на різні місця праці з постійним поверненням додому. Специфічним видом є ротаційна трудова міграція, що характерна для роботи на одному місці, але вона розподіляється між кількома мігрантами, що по чергову прибувають до місця роботи [8, с. 77]. Цей підвид міграції слід віднести як до маятникової, так і до циклічної. Він може бути характерним для співробітників транснаціональних корпорацій.

За географічної приналежності міжнародну трудову міграцію слід диференціювати:

1) за дистанцією (регіональна, міжрегіональна, внутрішньоконтинентальна, міжконтинентальна);

2) за переміщенням (північ – південь, схід – захід, південь – північ та ін.);

3) за населеним пунктом (село – місто, місто – село, місто – місто, село – село).

Щодо кількості міграційних процесів розподіляють численну та нечисленну міграцію: 1) нечисленна характеризується

незначною кількістю осіб, що вирішили емігрувати до іншої країни та суттєво не впливають на економічний розвиток країни-донора чи реципієнта; 2) численна – великою кількістю осіб та має економічний ефект як для країни-донора, так і для реципієнта [9].

Територіальне переміщення громадян слід характеризувати як певний набір запитів членів суспільства, що можуть задовольнити кожну особу, зокрема його бачення можливостей працевлаштування, отримання або придбання житла, рівня освіти, можливості, спілкування, відпочинку, різні екологічні параметри, рівень політичної стабільності та особистої безпеки. Просторова самоорганізація населення є вибірковою у соціальному, економічному та політичному баченні кожного громадянина країни щодо території проживання. Самоорганізація у суспільстві є важливим чинником, що впливає на зацікавленість окремих осіб, унаслідок чого виникає міграційна мотивація. Також варто зазначити, що за умов класифікації різних форм міграції слід визначити основні фактори, які є невід’ємними елементами та характеризують міграційні процеси як із негативного, так і з позитивного боку, є основними базисами під час обрання кожним громадянином певних дій для підвищення свого благополуччя.

Основними негативними факторами під час виникнення міграційного процесу є: 1) зменшення чисельності населення України внаслідок втрати людського капіталу в процесі міжнародного обміну; 2) моральним аспектом є перехід межі в питаннях із недоотриманням заробітчанамі медичної допомоги, ненормований робочий день, відсутність побутових умов, майже відсутня правова захищеність; 3) погіршення ситуації у суспільстві, характерні міграційні настрої з отриманням більшої вигоди, внаслідок чого розпадаються сім’ї, залишаються без догляду діти та люди похилого віку; 4) наявність структурних деформацій унаслідок потоку міграції до інших держав, що знижує купівельну спроможність товарів та послуг і призводить до нерівномірного розподілу коштів та ще більшого розшарування суспільства;

5) баланс між працездатним та непрацездатним населенням погіршується в бік соціально незахищених верств населення; 6) національна структура і міграції в Україні мають процес міграції переважно з таких країн, як Туреччина, Китай, Іран; такому процесу характерна ознака «імміграція без розвитку іммігрантів»; 7) негативного значення набуває прихована латентна міграція внаслідок використання іноземними компаніями людського капіталу країни, але без адекватного інвестування в його потенціал та можливості. Найбільш поширеними інвестиціями в людський капітал є підвищення кваліфікації на робочому місці та отримання освіти. Надання інвестиції в людський капітал характерне специфічним галузям. Цей підхід іноземних компаній обмежує міжрегіональну мобільність трудових ресурсів та трансформацію економіки в напрямі інновацій та розвитку; 8) у разі міграції висококваліфікованих кадрів, що емігрували з метою стажування, контракти поступово переростають на постійне проживання, впливаючи на зниження інтелектуального потенціалу країни-донора [9].

Позитивними факторами міграційного процесу є трансформація людського потенціалу в країні внаслідок: 1) надходження валюти на батьківщину у формі грошових переказів від емігрантів, що покращує платіжний баланс країни, збільшуючи витрати країни на соціальну сферу; 2) зниження кількості безробітних у країні, що є донором мігрантів внаслідок експорту трудових ресурсів безробіття зменшується, а також зменшується кількість претендентів на вакантні робочі місця; 3) підвищення рівня життя членів сімей мігрантів; 4) отримання нового досвіду для самих мігрантів, що є рушійною силою інновацій в країні, яка є донором мігрантів; 5) підвищення рівня страхування від економічних негаразд, скорочення бідності та економічних ризиків [10].

На нашу думку, також варто виділити інтелектуальну міграцію, що є актуальним питанням для України. Так, до інтелектуальної праці слід віднести три види, зокрема освітню, наукову та техноло-

гічну (ІТ-галузь). Унаслідок глобалізації відносин освітні міграційні процеси посилюються, тому Україна прямує до єдиного «Європейського простору вищої освіти» та «Європейського простору досліджень». Такі загальнонаціональні заходи забезпечують можливості академічної мобільності студентів, викладачів і дослідників. Більшість міграційних процесів в освіті здійснюються в межах території України. Ураховуючи наявність міжнародних програм мобільності як дослідницьких, так і академічних, кількість студентів-науковців прагнуть здобути закордонного досвіду в цікавій їм галузі. Варто брати до уваги, що освітні заклади розміщено відповідно до територіально-галузевої структури економіки. Однією з особливостей міграційного процесу в напрямі інтелектуальної міграції є технологічна, що характерна для ринку інформаційних технологій, зокрема основними іммігрантами цієї сфери є такі кваліфікаційні робітники у сфері інформаційних технологій, як програмісти, розробники, системні адміністратори та інші.

Для внутрішньої форми міграції працівників сфери інформаційних технологій є сильний дисбаланс у вакансіях, зокрема 59% вакансій на ІТ-ринку праці припадає на столицю. Робота в столиці є більш високооплачуваною та перспективною для кар'єрного зростання. До великих міст, що потребують кваліфікованих фахівців у сфері інформаційних технологій, належить Харків, Дніпро, Львів, Одеса. Специфікою роботи спеціалістів з інформаційних технологій є робота на замовлення іноземних корпорацій у філіях або за формою дистанційної зайнятості [11]. Також для працівників у сфері інформаційних технологій домінують різні типи виїзної міграції, які вже були зазначені у цій статті.

Висновки та пропозиції. За останні десятиліття міжнародна міграція вплинула на появу нових форм міграції та трансформувала міграційні процеси. Унаслідок наявності людського потенціалу в Україні та кризи як в економічних, так і політичних відносинах, спостерігається процес інтенсифікації міграції до інших країн. Класифікуючи міграційні

мотиви, можна визначити, до якої з форм міграції можна віднести осіб, що мають на меті перетнути кордон та отримати робоче місце чи збудувати нове життя. Однак для того, щоб цей процес був керованим, необхідна чинна міграційна система, що знижує нелегальні міграційні потоки. Варто зазначити, що, враховуючи особливості основних форм міграції населення, можна скорегувати міграційну політику України, що знизить таке негативне явище, як нелегальна міграція.

Список використаної літератури:

1. Дмитриев А. Конфликтогенность миграции: глобальный аспект. *Социологические исследования*. 2004. №10. С. 4–13.
2. Мазин А. Теоретические аспекты миграции населения. *Народонаселение*. 2001. №1. С. 132–146.
3. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. Москва: Наука, 1987. 200 с.
4. Адеподжу А. Взаимосвязь между внутренней и международной миграцией: африканская действительность. *Международный журнал социальных наук*. 1999. № 24. С. 101–111.
5. Ичдуйгу А. Региональные и локальные перспективы. Политика международ-
- ных мигрирующих режимов: транзитные миграционные потоки в Турции. *Международный журнал социальных наук*. 2001 № 032. С. 131–142
6. Ровенчак О. Визначення та класифікації міграцій: наближення до операційних понять. *Політичний менеджмент*. 2006. № 2. С. 127–139.
7. Newland K., Agunias D., Terrazas A. Learning by Doing: Experiences of Circular Migration / Migration Policy Institute. Washington: DC, 2008. 28 p.
8. Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинарное учеб. пособие; под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. Москва: Центр миграционных исследований, 2007. 370 с.
9. Blangiardo G.C. Typology and Geography of European Mass Migration. URL: <http://www.un.org/popin/confcon/milan/plen3/3rdplen.html>
10. Леонова С.В. Дихотомія міграційних процесів у розвитку людського потенціалу України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2012. N735: Логістика. С. 118–126.
11. Чекушина Ю.В. Види інтелектуальної міграції населення України. *Держава та регіони. Сер. : Економіка та підприємництво*. 2013. № 3. С. 76–79.

Муц Луай Фай сал. Характеристика основных форм миграции населения в Украине: последствия для государства

Рассматриваются основные вопросы по определению основных форм миграции в украинских реалиях. Указана проблематика миграционного процесса в Украине, что составляет основной базис миграционной политики Украины относительно развития страны как в экономическом, социальном, так и в политическом плане. Указаны базисы миграционной политики, в частности причины, последствия относительно предметного обсуждения растущей диверсификации миграционных потоков. Подчеркнуто географическую принадлежность международной трудовой миграции. Отмечены основные негативные факторы при возникновении миграционного процесса. Подведены итоги процессов международной миграции последнего десятилетия, в которых активно участвовало украинское население, о появлении новых форм миграции и трансформации миграционных процессов, в результате общественных запросов «лучшей жизни» в Украине и кризиса как в экономических, так и в политических отношениях, повлиявших на увеличение процесса миграции в других стран.

Ключевые слова: миграционная политика, формы миграции, критерии, классификация, мигранты, выгода, развитие.

Muts Luai Faisal. Characteristics of the basic forms of migration of the population in Ukraine: consequences for the state

The main issues in relation to the definition of the main forms of migration in Ukrainian realities are considered. The problems of the migration process in Ukraine, which constitutes the basic basis of Ukraine's migration policy in terms of the country's development, both in economic, social and political terms, have been highlighted. During the study attention was paid. works of domestic and foreign scholars where various types of forms of migration were covered and the reasons for the migration data were analyzed. The bases of migration policy are given, in particular, the reasons, consequences of the substantive discussion of the increasing diversification of migration flows. The geographical affiliation of international labor migration is underlined. It was noted the main negative factors in the emergence of the migration process. Summing up the recent decades processes of international migration in which the Ukrainian population actively participated, the emergence of new forms of migration and the transformation of migration processes, as a result of public requests for "better life" in Ukraine and crises in both economic and political relations that influenced the increase of the migration process to other countries.

Key words: migration policy, forms of migration, criteria, classification, migrants, benefits, development.

УДК 351:338.2

В. Г. Пугач

кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології, соціології та соціальної роботи
Міжрегіональної академії управління персоналом

УПРАВЛІНСЬКА РЕАКЦІЯ ДЕРЖАВИ НА ЗРОСТАННЯ НЕРІВНОСТІ: ДЕЯКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проблематика нерівності залишається вкрай актуальною у XXI столітті, зважаючи на факти і тенденції сучасності, які фіксують «надмірну нерівність». У статті представлено конгломерат ідей та підходів, змістовна специфіка яких полягає в інтелектуальному осмисленні управлінської ролі сучасної держави щодо нерівності. Стверджується думка, що питання, пов'язані з розподілом багатства, є сферою відповідальності держави, яка має виступити своєрідним «архітектором превентивної системи», покликаної убезпечити суспільство від загрозової динаміки зростання нерівності.

Ключові слова: держава, державне регулювання, капітал, концентрація багатства, нерівність, оподаткування.

Постановка проблеми. Нерівність є однією з головних проблем людства. Питання, пов'язані з причинами її виникнення, поглиблення, подолання, завжди були у центрі дискусій як академічної спільноти, так і широкої громадськості. Не втратила своєї актуальності ця проблематика і сьогодні. На думку багатьох провідних експертів та дослідників, зростання нерівності є одним із найбільших викликів сучасного суспільства поряд із такими загрозливими глобальними трендами, як зміна клімату, тероризм, зростання кіберзалежності людства. Так, у доповіді впливової міжнародної доброчинної та експертної організації *Oxfam*, приуроченої до початку цього річного Всесвітнього економічного форуму в Давосі, наголошується на концентрації світового багатства: 26 найбагатших мільярдерів володіють такими самими активами, що й 50% (3,8 мільярда людей) найбіднішого населення. За даними *Oxfam*, кількість мільярдерів, що мають такі ж статки, як і половина населення, неухильно зменшується: якщо у 2016 році їх було 61, то у 2017 році скоротилася до 43, а у 2018 році – до 26. Як зауважив представник *Oxfam* М. Спенсер: «Масове скорочення кількості людей, що живуть у злиднях, є одним із найбільших досягнень за останню чверть століття, але

зростання нерівності ставить під загрозу подальший прогрес» [1]. Посилення нерівності має вкрай згубні наслідки, відтак є потреба у діях, котрі зупинили б тенденцію її зростання. І в цьому аспекті держава має стати головним ініціатором та регулятором таких заходів. Як підкреслив у своїй передмові до «Звіту про глобальні ризики 2019» президент Всесвітнього економічного форуму Б. Бренд, саме національні зобов'язання і ресурси необхідні для боротьби з нерівністю та зміцнення соціального захисту [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема нерівності представлена значним корпусом доробків як емпіричного, так і теоретичного характеру. До праць, які останніми роками викликали найбільший резонанс, належить «Капітал у XXI столітті» (2013) французького економіста Т. Пікетті. Зважаючи на значний масив емпіричних даних, французький економіст спростував припущення відомого американського економіста, лауреата Нобелівської премії (1971) С. Кузнеця щодо зменшення нерівності по мірі зростання економіки («крива Кузнеця»). Пікетті стверджує, що нерівність є необхідною характеристикою капіталізму, який має бути реформованим, адже під загрозою опиниться сама демократія. Нерівність як загрозу демократії розглядає А.Р. Менокал. На думку дослідниці,

нерівність підриває стабільність демократичного врядування, оскільки спустошує значну частину формальних і неформальних інституцій, які надають демократії сенс та сприяють її стійкості [3, с. 168]. Вплив глобалізації на нерівність досліджують, окрім інших, американські вчені Л. Бір, Т. Босуелл, британська дослідниця М. Мілзс [4]. У контексті аналізу кількох аспектів бездіяльності уряду американський професор Б. Орбах актуалізує проблему державного регулювання нерівності [5]. Стрижневими постатями сучасного дискурсу нерівності є американські економісти, лауреат Нобелівської премії (2001) Дж. Стігліц, сербсько-американський економіст Б. Меланович, британський економіст Т. Аткинсон.

Мета статті – посилаючись на пропозиції, висловлені авторитетними вченими щодо приборкання зростання нерівності, витлумачити роль та можливості держави стосовно надмірної нерівності.

Виклад основного матеріалу. Нерівність між людьми притаманна будь-якому суспільству. У сучасному суспільстві фіксується низка тривожних симптомів, котрі змушують багатьох дослідників розвивати й поглиблювати сучасні підходи до осмислення економічної нерівності, пропонувати й пропагувати власні рецепти приборкання темпів її зростання, адже саме нерівність у сфері розподілу доходу загрожує економічною стагнацією, зниженням соціальної мобільності та солідарності. До того ж емпірично доведено, що нерівність «не лише стримує інвестиції та зростання через неефективний розподіл капіталу і ресурсів, але й підвищує ризик соціальної та політичної нестабільності, збільшує рівень злочинності, корупції, насильницьких конфліктів» [6, с. 8]. Крім цього, як припускають Ж. Дарвас та Г. Вольф, високий ступінь нерівності зіграв свою роль у голосуванні *Brexit* [7]. Тобто зростання нерівності збільшує загрозу протестного голосування на референдумах та виборах. Підкреслимо також, що зростання нерівності може похитнути демократичні основи політичної системи. На цій обставині наголошував ще французький мислитель А. де Токвіль, котрий уважав, що будь-який зсув у бік надмірної соціальної

та економічної нерівності неминуче поставить під загрозу демократичну політику. Нерівність суттєво підриває принципи, які забезпечують функціонування демократичної системи, зокрема такий засадничий принцип, як «одна людина, один голос». Громадяни, відчуваючи несправедливість політичної системи, нехтують громадянськими обов'язками, зокрема голосуванням. Так, виборців треба спонукати голосувати, а забезпечувати явку стає дорого. Чим більший ступінь розчарування, тим дорожче це коштує. «Але що більше грошей потрібно, то більшої влади набувають фінансові кола. Для тих, хто має гроші витрати на формування політичного процесу – аж ніяк не питання громадянської чесноти: це інвестиція, від якої вони вимагають (і отримують) прибутки. Тому цілком природно, що вони зрештою формують політичний процес у своїх інтересах. А це посилює почуття розчарування, яке охоплює решту електорату і далі зміцнює владу грошей» [8, с. 212]. Отож, сьогодні головна небезпека для демократії – це не «раптова смерть від державного перевороту» (А. де Токвіль), а, як влучно зазначає американський дослідник Т.Л. Карл, «повільне удушення підступною олігархією» [9, с. 150]. Ці та інші негативні явища, пов'язані зі зростанням нерівності, помітно підвищили чутливість наукової спільноти до проблеми її регулювання з особливим наголосом на ролі держави в цій сфері. Так, як свідчать дані [10], глобальна нерівність зменшилася, а різниця у доходах збільшується саме в середині країн. До того ж, як підкреслює Б. Міланович, для глобальної рівності немає механізму, відсутні чіткі інструменти, оскільки немає глобального уряду [11].

Зважаючи ситуацію, що складається, є підстави стверджувати, що сьогодні відсутні надійні дієві механізми для запобігання концентрації багатства. На тлі послаблення управлінських можливостей держави з одночасним збільшенням впливу транснаціональних корпорацій, які збільшують статки заможних і фіксують нерівність, дійсні інструменти нівелюються. Незважаючи на це, Пікетті переконаний, що «демократичне суспільство володіє засобами для відновлення

контролю над капіталізмом, щоб гарантувати перевагу суспільних інтересів над приватними, зберігаючи відкритість економіки та уникаючи протекціоністських і націоналістичних реакцій» [12, с. 10]. На думку французького дослідника, запобігти нерівності можна лише шляхом державного втручання. Із метою скорочення нерівності він пропонує, окрім іншого, запровадити систему прогресивного оподаткування капіталу. Ця система не зможе подолати «концентрацію багатства», проте сприятиме, як засвідчив досвід XX століття, помітному зменшенню майнового розшарування суспільства. Такої точки зору дотримується й Стігліц. На його думку, прогресивна політика оподаткування і витрат, яка оподатковує здебільшого заможних, а не бідних і створює системи належного соціального захисту, здатна обмежити ступінь нерівності [8, с. 99]. Так, якщо навіть орієнтований більше на «вільний ринок» впливовий журнал *«The Economist»* у своїй редакційній статті *«True Progressivism»*, висловлюючи позицію, що певний ступінь нерівності корисний для економіки, все ж визнає, що нерівність нині досягнула того рівня, коли вона може бути «неефективною і шкідливою для зростання». Отож, на думку *«The Economist»*, пріоритетом має стати «рузвельтівська атака на монополії та корисливі інтереси», зокрема визнається необхідність у більш прогресивному оподаткуванні, «не для покарання заможних, а для більш ефективного і прогресивного збирання грошей». Щодо цього *«The Economist»* пише: «Скорочення розриву між ставками оподаткування зарплат і прибутку на капітал; і більше покладатися на ефективні податки, які непропорційно сплачуються багатими, наприклад, деякі податки на майно» [13].

Міланович виокремлює два типи сил, які здатні призвести до скорочення нерівності, зокрема злякисні та доброякісні. Провідною злякисною силою є війна, а зменшення нерівності відбувається не лише за рахунок знищення матеріальних цінностей, але й засобом збільшення податків, необхідних для здійснення бойових дій та утримання армії. Добро-

якісними силами він виокремлює масову освіту, профспілки, соціалістичні партії, високі податки й соціальні трансферти, а також технічний прогрес. Проте Міланович сумнівається, що більшість «сил» другої групи будуть дієвими у майбутньому. На його думку, провідні «доброякісні» сили зменшення нерівності в майбутньому полягатимуть у «вирівнюванні ендаументів». «Це означає, по-перше, кращий доступ до високоякісної освіти для усіх, щоб користь від освіти була більш рівною, і, по-друге, «деконцентрацію» володіння капіталом» [14]. Останнє передбачає податкові пільги для сприяння розширення володіння капіталом, а також схеми щодо володіння акціями працівниками. «Якщо розрив у заробітній платні між співробітниками стане меншим, а розподіл доходів буде більш рівним, то можна досягнути відносно рівних результатів... В іншому випадку, це загрожує тим, що за умови вкрай викривленого розподілу власності, що має місце буквально в усіх багатих економіках, будь-яке збільшення частки капіталу в національному доході безпосередньо призводитиме до ще більшої нерівності в особистих доходах» [14].

Шляхи «модерації» нерівності пропонує й відомий британський економіст Т. Аткінсон. Учений є прихильником повної зайнятості, підкреслюючи, що остання – це не просто джерело доходу, це ще й важливий складник самосприйняття людей та статусу в суспільстві. Отож, британець рекомендує зробити те, за що проголосував Конгрес США у 1970-х роках, зокрема створити систему гарантованої зайнятості [15]. Очевидно, що діджиталізація і роботизація загрожує технологічним безробіттям. Зважаючи на це, підкреслюється необхідність залучення уряду до технологічних змін. Уряд має визначати пріоритети у розробленнях технологій, де критерієм має бути не інтерес розробників, а попит і потреби споживачів. Спрямовуючи кошти на дослідження і розроблення, уряд має ставити питання, наприклад те, чи є автомобілі або вантажівки без водіїв пріоритетом [15]. Ще одна пропозиція, висловлена Аткінсоном, стосується широко обговорюваної ідеї

основного доходу – системи мінімальних виплат усім громадянам держави, яка має своїх прихильників у Німеччині, Нідерландах, Швейцарії, Франції та інших країнах. Британець не є палким прихильником базового доходу, пропонуючи натомість «дохід від участі» («*participation income*»). Ідеться про «кваліфікаційну умову» для отримання базового доходу. Як підкреслює Аткинсон, це не обов'язково означає оплачувану роботу, це може бути повна зайнятість у навчанні, догляд за дітьми, людьми похилого віку тощо [15]. Важливим кроком у зменшенні нерівності є «реабілітація оподаткування». «Я вважаю, що наші політичні лідери зробили нам ведмежу послугу, не відстоюючи того факту, що якщо ви хочете жити в суспільстві, ви маєте платити за підтримку інфраструктури цього суспільства і забезпечення потреб освіти, охорони здоров'я і таке інше». «Оподаткування – це ціна, яку ми сплачуємо за цивілізацію», – цитує Аткинсон напис на одній із будівель податкової служби США [15]. Глобалізація, вільна торгівля тощо значно обмежили можливості національних держав у цій сфері, тому, на думку Аткинсона, слід переосмислити деякі речі, зокрема корпоративне оподаткування, наголошуючи на важливості укладання багатонаціональної угоди. Адже навряд чи хтось не погодиться з У. Баффетом – людиною, чії статки на лютий 2019 року оцінюються у 84,9 млрд. дол., який вважає неправильним, що він сплачував менше податків, аніж його секретар [15]. Крім цього, Аткинсон виступає за максимальну ставку податку у розмірі 65% та розширене оподаткування, разом із податками на нерухомість відповідно до актуальних цін на неї. Також в арсеналі Аткинсона є ідея щодо створення державного інвестиційного органу. Хоча він і не є прихильником націоналізації, проте вважає доцільним і корисним, аби держава володіла меншість частками виробничих підприємств. Це може бути менше 49%, але держава все одно мала б змогу отримати переваги в плані технологічних змін та зростання підприємств.

Загалом, Аткинсон пропонує п'ятнадцять «потенційних рішень» для зменшення

нерівності. На його переконання, основна проблема полягає у тому, що дійсною нині є нерівність між поколіннями. Так, «якби мені довелося обирати – це були б інвестиції у дітей» [15].

Отже, те, що є економічна політика, здатна знизити високий ступінь нерівності, є очевидною річчю. Як підкреслює Стігліц, «зв'язок між економічною нерівністю і політичною ставить перед нами запитання про те, якими є перспективи ухвалення такої політики?» [8, с. 31]. Адже політична система демонструє високу чутливість до фінансових кіл, виникає «порочний зв'язок» між політикою і економікою, які разом формують «суспільні сили (сформовані ними), зокрема соціальні звичаї та інституції, які сприяють зміцненню дедалі більшої нерівності» [8, с. 46].

Висновки і пропозиції. Сучасній державі, котра опинилася в ситуації, коли «всього, що пов'язано з економічним життям, їй заборонено торкатися: будь-який крок у цьому напрямку викличе негайні й жорстокі заходи з боку світових ринків» [16, с. 55], дедалі важче здійснювати соціально орієнтовану політику, запобігати зростанню соціального розшарування суспільства. Проте національна держава, як підкреслює Пікетті, досі залишається «чітким рівнем, на якому можна модернізувати будь-яку соціальну та фіскальну політику й розвивати нові форми управління та спільної власності, проміжні між державною і приватною» [12, с. 581]. Отож, варто позбутися почуття неминучості деконструкції управлінських можливостей сучасної держави щодо нерівності. Держава, розподіляючи ресурси, створюючи інфраструктуру, забезпечуючи дотримання законів, має виступити своєрідним «архітектором превентивної системи», покликаної зарадити небезпечній динаміці зростання нерівності. Очевидно, що і бізнес, і різноманітні організації можуть зробити значний внесок у зменшення поляризації суспільства, однак провідна роль має належати державі як регулятору, що встановлює відповідні норми, правила, стандарти і ретельно стежить за дотриманням їх.

Список використаної літератури:

- World's 26 richest people own as much as poorest 50%, says Oxfam. *The Guardian*. 2019. Jan. 21. URL: <https://www.theguardian.com/business/2019/jan/21/world-26-richest-people-own-as-much-as-poorest-50-per-cent-oxfam-report>
- The Global Risks Report 2019, 14th Edition. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf
- Menocal A.R. Mind the gap: can democracy counter inequality? *The Global State of Democracy's Resilience*. Stockholm, 2017. P. 158-199.
- Mills M. Globalization and Inequality. *European Sociological Review*. 2009. Vol. 25, № 1. P. 1-8.
- Orbach B. A State of Inaction: Regulatory Preferences, Rent, and Income Inequality. *Theoretical Inquiries in Law*. 2015. Vol. 16, №1. P. 45-68. URL: <http://din-online.info/pdf/th16-1-3.pdf>
- Bubbico R. L., Freytag L. Inequality in Europe. *European Investment Bank*. 2018. 45 p. URL: https://www.eib.org/attachments/efs/econ_inequality_in_europe_en.pdf
- Darvas Z., Wolff G. B. An anatomy of inclusive growth in Europe. Brussels: Bruegel, 2016. URL: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/10/BP-26-26_10_16-final-web.pdf
- Стігліц Д. Ціна нерівності / пер. з англ. П. Тарашука. Київ: Темпора, 2017. 584 с.
- Karl T.L. Economic inequality and democratic instability. *Journal of Democracy*. 2000. Vol. 11, № 1. P. 149-156.
- Poverty and shared prosperity 2016. Taking on inequality. Washington: World Bank Group. 2016. 170 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf>
- On Income Inequality: An Interview with Branko Milanovic. 2014. Nov. 14. URL: <https://www.demos.org/blog/11/14/14/income-inequality-interview-branko-milanovic>
- Пікетті Т. Капітал у XXI столітті / пер. за англ. Н. Палій. Київ: Наш формат, 2016. 696 с.
- True Progressivism. *The Economist*. 2012. Oct 13. URL: <https://www.economist.com/leaders/2012/10/13/true-progressivism>
- Interview to Branco Milanovic. 2016. Dec. 28. URL: <http://focoeconomico.org/2016/12/28/interview-to-branko-milanovic/?lang=en>
- Atkinson T. Inequality: What Can Be Done About It? 2016. Sept. 14. URL: <https://www.socialeurope.eu/inequality-can-be-done>
- Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства / Пер. з англ. І. Андрущенко; за наук. ред. М. Вінницького. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 109 с.

Пугач В. Г. Управленческая реакция государства на рост неравенства: некоторые рекомендации

Проблематика неравенства остается крайне актуальной в XXI в., учитывая факты и тенденции, фиксирующие «избыточное неравенство». В статье представлен конгломерат идей и подходов, содержательная специфика которых состоит в интеллектуальном осмыслении управленческой роли государства относительно неравенства. Утверждается мнение, что вопросы, связанные с распределением богатства в обществе, являются сферой ответственности прежде всего государства, которое должно выступить в роли «архитектора превентивной системы», призванной обезопасить общество от угрожающей динамики увеличения неравенства.

Ключевые слова: государство, государственное регулирование, капитал, концентрация богатства, неравенство, налогообложение.

Puhach V. Administering state reaction for growing inequality: some recommendations

The problem of inequality remains extremely relevant in the 21st century, given the modern time facts and trends of the present recording "excessive inequality". The article presents a conglomerate of ideas and approaches dedicated to the intellectual understanding of the managerial role of the modern state in relation to inequality. It is argued that the distribution of wealth is primarily a sphere of the State responsibility, which should act as a kind of "architect of the preventive system", designed to protect society from the threatening dynamics of the growth of inequality.

Key words: state, government regulation, capital, concentration of wealth, inequality, taxation.

Л. М. Тимченко

старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено проблемним питанням формування понятійно-категоріального апарату системи публічних послуг. Розглянуті дослідницькі методи, використання яких допоможе сформувати теоретичний інструментарій особливостей надання адміністративних послуг та визначити їхнє місце в системі публічних послуг. Запропонована авторська модель структури публічних послуг.

Ключові слова: публічні, адміністративні, муніципальні та державні послуги, державне управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Основною проблемою формування понятійно-категоріального апарату дослідження проблем надання адміністративних послуг, на наш погляд, варто вважати відносну «молодість» науки державного управління, яка має значні риси міждисциплінарного походження. Це привело до синтетичних методологічних підходів у дослідженнях і появи суміжних понять у понятійно-категоріальному інструментарії. Теоретико-методологічні основи дослідження проблеми надання адміністративних послуг у науці державного управління представлені широким спектром понять, категорій, принципів та методів дослідження, сформованих у межах напрямів досліджень науки державного управління, а також запозичених з юриспруденції, економіки, політології, соціології, філософії й інших сфер наукових знань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам понятійно-категоріального апарату системи публічних послуг присвячені дисертаційні дослідження багатьох учених, серед них: К. Афанас'єв, Д. Жерліцин, В. Сороко, І. Венедіктова, Ю. Даньшина. Але більшість із них у своїх працях розглядали лише окремі аспекти системи публічних послуг або особливості надання адміністративних послуг у різних сферах державного управління. Сьогодні відсутня єдина концепція публічних

послуг, чітко не визначені роль і місце в ній адміністративних послуг.

Мета статті – формування понятійно-категоріального апарату адміністративних послуг у системі публічних послуг.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що процес формування теоретичного інструментарію особливостей надання адміністративних послуг в Україні зумовлює залучення цілої сукупності дослідницьких методів, які формують методологію дослідження проблематики загалом, серед них такі методи, як системний, функціональний, історичний, порівняльно-правовий, формально-логічний, формально-юридичний, моделювання, аналіз, синтез, а також інші методи. Використання вказаних методів дослідження дозволить розкрити всі особливості адміністративних послуг у системі публічних послуг.

Системний метод (метод системно-структурного аналізу) полягає в тому, що органи публічної влади розглядаються як особливі соціальні системи, що взаємодіють одна з одною та з іншими елементами політичної системи. Даний метод виходить з того, що: 1) система являє собою цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів; 2) вона становить єдність із середовищем; 3) зазвичай будь-яка досліджувана система являє собою елемент системи більш високого рівня; 4) елементи будь-якої досліджуваної системи зазвичай виступають як системи більш низького порядку. Із системним методом тісно пов'язаний функціональний

метод, який використовується для виділення в системах органів публічної влади складових структурних частин з погляду їхнього соціального призначення, ролі, функцій, зв'язків між ними [7].

Історичний метод передбачає розгляд роботи з надання адміністративних послуг органами державної влади в розвитку, в їхньому історичному взаємозв'язку; дозволяє простежити зародження і дію тенденцій розвитку органів державної влади на різних етапах, ураховуючи чинники наступництва і змін [7].

У межах державно-управлінської науки ще в 40-х рр. минулого століття виокремився такий потужний напрям, як порівняльне державне управління (англ. – comparative government). Представники цього напрямку неодноразово здійснювали вдалий порівняльний аналіз систем державного управління окремих країн за предметною логікою державно-управлінської науки, починаючи з дослідження особливостей державного ладу й історії розвитку державно-політичного устрою, звертаючись потім до характеристики органів державної влади всіх гілок і рівнів та інституту державної служби. Саме тому використання даного методу у сфері дослідження надання адміністративних послуг дозволить виокремити спільне і відмінне між суміжними термінами, як-от «адміністративні послуги», «державні послуги» тощо, одночасно надаючи можливість здійснювати практичні компаративні дослідження надання публічних послуг у різних державах для напрацювань шляхів удосконалення вітчизняної системи [10, с. 14].

Формально-юридичний метод – основа констатації й аналізу окремих законодавчих положень і норм (тлумачення принципів місцевого управління, їхнього змісту, форм втілення в законодавстві). Даний метод має одне із ключових значень у формуванні механізмів надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади на місцях.

Метод моделювання в науці державного будівництва і місцевого самоврядування полягає в уявному створенні моделей організації роботи органів публічної влади і подальшому оперуванні ними

з метою пошуку оптимальних варіантів вирішення конкретних організаційно-правових проблем. Моделювання виходить з ідеї подібності, тобто із припущення, що між різними об'єктами можуть встановлюватися взаємно однозначні відповідності, отже, знаючи характеристики одного з них (моделі), можна впевнено робити висновок про інший (про оригінал) [7].

В умовах пошуку оптимальних моделей організації роботи органів публічної влади, що відбувається в Україні на сучасному етапі, дедалі більшої ваги набуває метод державно-правового експерименту. У загальному вигляді експеримент у державному будівництві – це науково поставлений дослід, який проводиться з метою перевірки деяких гіпотез, нововведень і змін в організації роботи органів публічної влади. В основі цього методу лежить діалектико-матеріалістичний постулат про практику як критерій істини. Водночас цінність державно-правового експериментування полягає не тільки в практичній спрямованості на вирішення конкретних проблем організації роботи органів публічної влади, але й у тому, що воно слугує джерелом нових ідей, гіпотез, теоретичних положень, тобто дозволяє комплексно підійти до вивчення проблем надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі [7].

Застосовуючи зазначені й інші методологічні інструменти, дослідники дуже часто ототожнюють поняття адміністративних послуг з іншими суміжними дефініціями. Найбільш часто поняття адміністративних послуг ототожнюється з такими поняттями, як «державні послуги» й «публічні послуги». Так, І. Космідайло наводить таке визначення державної послуги: державна послуга – це діяльність щодо виконання запиту громадян і (або) організацій про визнання, встановлення, зміни або припинення їх прав, встановлення юридичних фактів, одержання для їх реалізації у відповідних випадках матеріальних або державних засобів, передбачених чинним законодавством, а також надання інформації з питань, що входять до компетенції органа виконавчої влади і включені до реєстру державних послуг згідно із законодавством [6, с. 166].

Ми погоджуємося з І. Космідайло в тому, що суміжні поняття мають певну стратифікацію і поняття адміністративних послуг та інших зазначених категорій є більш вузьким, ніж «публічні послуги» або «державні послуги», відрізняється від терміна «муніципальні послуги». Методологія такого трактування понять базується передусім на визначенні суб'єктів надання послуг: «державні послуги» – суб'єкт надання – держава; «муніципальні послуги» – суб'єкт надання – органи місцевого самоврядування тощо.

Цікавою для визначення місця адміністративних послуг є класифікація, запропонована В. Чорною, яка зазначає, що залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги, їх можна поділити на державні та муніципальні послуги. Державні послуги – це такі, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. Муніципальні – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями [12, с. 78]. Автор визначає поняття державних і муніципальних послуг більш вузьким, ніж адміністративні послуги.

Подібне твердження подається дослідником О. Цигановим, який зазначає, що залежно від суб'єктів надання адміністративні послуги поділяються на державні та муніципальні. Державні послуги, на його погляд, – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої), підприємствами, установами й організаціями, що належать до сфери їх управління. Муніципальні послуги – це такі, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями [11, с. 62].

Вчені визначають публічні послуги як «усі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та публічним коштом», тобто термін «публічні послуги» має ширше значення, ніж термін «державні послуги». Це пояснюється тим, що їх можуть надавати і державні, і недержавні (громадські) організації й установи.

Дослідники визначають такі ознаки поняття «публічна послуга»:

- 1) отримання послуги за заявкою;
- 2) реалізація адміністративними органами владних повноважень під час надання послуги;
- 3) реалізація суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи як мета отримання послуги;
- 4) законодавче визначення права на отримання особою конкретної послуги та відповідних повноважень адміністративного органу з їх надання;
- 5) формалізація надання публічно-владних послуг в адміністративному акті (рішення або дія), який має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги (особа, яка звернулася по таку послугу);
- 6) задоволення шляхом отримання публічно-владних послуг конкретних потреб фізичної чи юридичної особи (право використання їх на власний розсуд);
- 7) оперативність надання послуг (швидкодія та своєчасність) [9, с. 45]

Ю. Даньшина подає таку дефініцію публічних послуг: публічні послуги – це такий вид послуг, які надаються органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування (адміністративними органами) з метою забезпечення прав, свобод й охоронюваних законом інтересів фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб, надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Автор наголошує на тому, що діяльність адміністративних органів не пов'язана з реалізацією їхніх владних повноважень, не є публічно-владними послугами, категорія ж так званих платних послуг господарського характеру (ксерокопіювання, ламінування, надання бланків тощо) повинна зникнути як негативне явище для суспільства [4].

Отже, можна зробити висновок, що адміністративні послуги можуть надаватися як державними органами, так і органами місцевого самоврядування.

Особливістю адміністративних послуг є те, що вони виникають здебільшого за ініціативою людини (громадянина), яка, репрезентуючи себе особисто або, за певних обставин, іншого суб'єкта даних

відносин (юридичну особу), звертається до уповноваженої посадової особи, органу публічної влади з метою реалізації права, закріпленого в законодавчому або іншому нормативному акті. На представника органу державного управління або місцевого самоврядування покладається зобов'язання повного та своєчасного виконання функцій щодо реалізації відповідного права. Повнота в такому разі означає якісне та своєчасне здійснення своїх обов'язків у максимальному обсязі, створення належних умов для повноцінного втілення в життя прав і свобод людини і громадянина. У зв'язку із цим до надання адміністративних послуг залучаються і спеціалізовані державні та комунальні установи, які можуть забезпечити всебічне обслуговування громадян різними адміністративними послугами – центри надання адміністративних послуг. Тому до переліку надавачів цих послуг варто віднести вищезгадані установи. Другою особливістю адміністративних послуг є те, що вони закріплюються нормативно, тобто передбачаються нормами законодавчих актів, актів органів виконавчої влади, інших органів державного управління, а також органів місцевого самоврядування України. Загальний перелік адміністративних послуг зазначений у Реєстрі адміністративних послуг, формування та ведення якого покладено на Мінекономрозвитку.

Автори здебільшого не розмежовують надання послуг органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Проте, на погляд Д. Жерліцина, муніципальні послуги – це діяльність органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб або створених ними установ, організацій та комунальних підприємств із виконання своїх обов'язків перед територіальними громадами (або їх спільністю) щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами (членами відповідних територіальних громад) своїх прав і свобод. У межах повноважень, на думку вченого, органи місцевого самоврядування регіонального рівня можуть надавати управлінські та неуправлінські послуги. Обсяг надання муніципальних послуг, які можуть надавати районні

та обласні ради, обмежений повноваженнями цих органів, що є здебільшого організаційними та майже не передбачають виконання управлінських дій, спрямованих на забезпечення потреб конкретних громадян. Тому дана особливість є обмеженням діяльності районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування регіонального рівня [5, с. 439].

Отже, поняття «адміністративні послуги» тісно пов'язане з поняттями «державні послуги» і «муніципальні послуги». Воно є таким, що об'єднує останні.

Що стосується поняття публічних послуг, то варто зазначити, що деякі вчені широко розглядають сучасне поняття «публічні послуги», яке трактують як «надання послуг населенню» органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що проблематика регулювання надання послуг пов'язана зі зміною орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки, отже, держава має слугувати, тобто надавати певні обов'язкові послуги, перетворюючись на «сервісну державу» – постачальника публічних послуг [2, с. 90].

Необхідно зазначити, що в проекті закону України «Про стандарти публічних послуг» В. Сороко зазначає: «Послугами вважається надання споживачам (фізичним і юридичним особам) результатів реалізації функцій органами публічної влади (органами державної влади та органами місцевого самоврядування), за допомогою яких вони виконують зобов'язання держави перед громадянами – забезпечують реалізацію їх прав і свобод» [9, с. 13]. Публічні послуги органи державної влади й органи місцевого самоврядування можуть виконувати самостійно або делегувати їх виконання органам місцевого самоврядування чи організовувати їх виконання комерційними та некомерційними організаціями. У роботі К. Афанас'єва підкреслюється, що основна частина публічних (державних) послуг надається не органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, а підвідомчими їм установами, підприємствами, організаціями, що мають статус державних або муніципальних [1].

Водночас висловлюються й інші погляди. Так, І. Голосніченко зазначає, що розпорядча діяльність не може бути послугою, але водночас підкреслює, що державно-управлінська діяльність має перетворюватися з адміністративно-владної на діяльність, що забезпечує пріоритет прав особи в її відносинах із державою і зорієнтована на надання громадянам управлінських послуг [3, с. 190].

Варто зазначити, що теорія послуг органів влади і сервісного обслуговування прийшла до нас із західних країн, але в їхніх доктринах в основному вживається термін «публічні послуги», який об'єднує в собі і послуги органів державної влади, і послуги органів місцевого самоврядування, а також послуги, які надаються установами і підприємствами під контролем держави та її коштом. Термін «адміністративні послуги» не вживається в законодавстві європейських країн. Лише в працях німецьких дослідників адміністративного права можна побачити термін «адміністративні послуги», який досить часто ототожнюють з публічними та характеризують як «позитивні» індивідуальні акти, які ухва-

люються з метою задоволення інтересів фізичних або юридичних осіб.

Висновки і пропозиції. Отже, теоретико-методологічні основи вивчення понятійно-категоріального апарату засвідчують дискусійність досліджуваної дефініції «адміністративні послуги», а також суміжних понять і категорій. Учені з різних галузей наукових знань, застосовуючи різні методологічні підходи, в основному розходяться в поглядах на значення органів місцевого самоврядування у формулюванні поняття адміністративних послуг. Спільною проблемою також є ототожнення адміністративних послуг із публічними послугами, а також із державними послугами. Тому важливо побудувати чітку структуру публічних послуг, визначити в ній місце адміністративних послуг. З огляду на визначення адміністративної послуги, подане в Законі України «Про адміністративні послуги», та виходячи з характерних рис публічних та адміністративних послуг, розглянутих вище, можна запропонувати таку схему взаємозв'язків окремих видів публічних послуг:



Послуги, які оплачуються публічним коштом, мають свої характерні риси: 1) надання цих послуг становить загальний (публічний) інтерес, тобто вони надаються всьому суспільству або широкій, чітко не визначеній групі людей; 2) можуть надава-

тися як приватними, так і державними чи комунальними установами; 3) кожний громадянин повинен мати рівний доступ до цих послуг; 4) надання цих послуг не пов'язано з реалізацією владних повноважень. Прикладом таких послуг можуть бути послуги

громадського транспорту, житлово-комунальні, поштові та телекомунікаційні послуги, послуги з охорони здоров'я тощо.

Варто зазначити, що теорія публічних послуг лише формується в Україні. Тому потребує більш глибоко та детального дослідження.

Список використаної літератури:

1. Афанасьев К. Административные (управленческие) услуги: исследование значения понятия. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3 (Спеціальний випуск. Розвиток держави і права в сучасних умовах: досвід, реалії, перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Луганськ, 29 травня 2009 р. URL: <http://www.jurlugansk.org/conférence/2009/ia-03-afanasev.htm>.
2. Венедиктова І. Юридична природа публічних послуг. *Вісник Харківського національного університету*. 2009. № 841. С. 88–91.
3. Голосніченко І., Стахурський М., Золотарьова Н. Административное право Украины: основные понятия : навчальний посібник / за заг. ред. І. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. 232 с.
4. Даньшина Ю. Теоретичні засади надання административних послуг в Україні. URL: <http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc6-2-1/39.pdf>.
5. Жерліцин Д. Теоретико-методологічні засади надання послуг органами місцевого самоврядування. *Теорія і практика державного управління* : збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. 2010. № 4 (31). С. 433–440.
6. Космідайло І. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України : збірник наукових праць / Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки ; за ред. О. Любіч та ін. Вип. 10. Київ : ДНДІІМЕ, 2009. С. 164–174.
7. Методологія науки державного будівництва та місцевого самоврядування. URL: http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/02.php.
8. Методика підготовки інформації про державні послуги / Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку. URL: <http://www.ssmc.gov.ua>.
9. Сороко В. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навчальний посібник. Київ : НАДУ, 2008. 104 с.
10. Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню / Б. Савченко та ін. ; за заг. ред. Б. Савченка. Київ : НАДУ, 2009. 28 с.
11. Циганов О. Класифікація административних послуг. *Наука і правоохорона*. 2013. № 1 (19). С. 60–66.
12. Чорна В. Поняття та класифікація административних послуг. *Вісник ХДУ. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 3–2. С. 76–79.

Тимченко Л. М. Теоретико-методологические вопросы формирования понятия административных услуг в Украине

Статья посвящена проблемным вопросам формирования понятийно-категориального аппарата системы публичных услуг. Рассмотрены исследовательские методы, использование которых поможет сформировать теоретический инструментарий особенностей предоставления административных услуг и определить их место в системе публичных услуг. Предложена авторская модель структуры публичных услуг.

Ключевые слова: публичные, административные, муниципальные и государственные услуги, государственное управление, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Tymchenko L. Theoretical and methodological issues of the formation of the concept of administrative services in Ukraine

The article is devoted to the problematic issues of the formation of the conceptual and categorical apparatus of the public services system. Research methods are considered, the use of which will help to form the theoretical tools of the features of the provision of administrative services and determine their place in the public services system. The author suggests a model of the structure of public services.

Key words: public, administrative, municipal and state services, public administration, government departments, local governments.

М. В. Турик

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ПАРЛАМЕНТСЬКІ МЕХАНІЗМИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Стаття присвячена питанням удосконалення механізмів парламентських коаліцій. Представлено характеристики коаліційної угоди, її зміст та обсяг. Проаналізовано обсяг угод, зазначено, що вони можуть значно відрізнятися навіть у межах однієї країни. Визначено, що коаліції, які ґрунтуються на детально виписаній угоді, є міцнішими й ефективнішими, ніж коаліції, угоди яких містять лише загальні принципи.

Ключові слова: співробітництво політичних партій, коаліції, парламентські коаліції, коаліційні угоди, принцип коаліційності.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення в Україні виникла нагальна потреба вдосконалення політичної системи суспільства завдяки зміцненню конституційного ладу, поглибленню демократичних основ державного управління, становленню інститутів громадянського суспільства, зміцненню національної безпеки та підвищенню міжнародного авторитету держави.

Проблема аналізу створення уряду на основі коаліційних домовленостей у світлі сучасних подій є надзвичайно актуальною, проте малодослідженою темою та недостатньо висвітленою в українській публіцистиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Типологію формування парламентських механізмів в умовах співробітництва політичних партій та органів публічної влади у своїх наукових працях досліджували В. Бронніков [1], С. Здіорук [2], Л. Гонюкова [3], В. МIRONENKO [4], В. Чуба [5] та ін.

З огляду на вищезазначене, насамперед є необхідність у проведенні комплексного дослідження системи понять, серед яких «принцип коаліційності», «коаліція», «парламентська коаліція».

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень функціонування парламентських механізмів сталого розвитку

в публічному управлінні України виявити наявні проблеми, зокрема й понятійного та термінологічного характеру, а також запропонувати напрями їх вирішення, що дасть змогу вдосконалити механізми парламентських коаліцій та практику їх застосування.

Виклад основного матеріалу. Насамперед варто зосередити увагу на умовах формування уряду та відзначити той факт, що спосіб створення та регулювання цілком залежить від форми правління в державі. «У президентських республіках, абсолютних та дуалістичних монархіях передбачається позапарламентське формування уряду, коли глава держави призначає посадовців без реальної участі парламенту. У парламентських і змішаних формах правління уряд формується за участю парламенту, часто із числа самих депутатів. В основу формування уряду, як правило, покладено принцип коаліційності» [6, с. 281].

Варто зазначити, що коаліційні уряди формуються в умовах об'єднання політичних партій, які, безпосередньо, мають представників у парламенті та спрямовують свої дії на отримання виконавчої влади для управління державою. Отже, принцип коаліційності базується за умов, які зосереджені на тому, що жодна партія самостійно не може отримати підтримку більшості в парламенті для створення уряду, та полягає в тому, що політичні партії плідно співпрацюють та знаходять

спільні інтереси, реалізуючи їх у процесі управління країною.

Сьогодні феномен «коаліція», що походить від латинського "coalitio", тобто «союз», розглядають як «політичний або інший союз держав чи інших політичних сил (партій, рухів, громадських діячів), об'єднаних спільною домовленістю» [7, с. 91].

Однак, на думку А. Раппапорта, «коаліція – це угода двох чи більше акторів, які вирішили кооперуватися між собою з метою максималізації власної користі» [8, с. 52]. А. Люпіа і К. Стром визначали коаліцію як сукупність індивідуумів або груп, які об'єдналися для спільних дій [9, с. 52].

Вчений У. Райкер розглядав термін «коаліція», виходячи із процесу ухвалення рішень. Якщо в якійсь групі виділяється підгрупа, яка, відповідно до встановлених і прийнятих усіма учасниками групи правил, може ухвалювати рішення для всіх членів групи, то така підгрупа буде називатися коаліцією. Не важливо, чи є вона найбільшою групою, чи ні: акцент робиться на можливості ухвалення значущого, зобов'язуючого рішення для всієї групи [10, с. 12].

Варто зазначити, що в «Оксфордському тлумачному словнику політики» поняття «коаліція» сформульовано як будь-яке об'єднання політичних партій для перемоги на виборах [11, с. 238]. Однак у «Кембріджському словнику» більш чітко сформульовано дане твердження як «об'єднання разом різних політичних партій чи груп для конкретної мети, як правило, на обмежений період, чи уряд, сформований таким чином» [12].

Дослідник Е. Келлі у своїх наукових здобутках розглядає коаліцію як групу (або групи) індивідів, яким властиві такі ознаки [13, с. 853–855]:

- згодні рухатися до спільної, чітко вираженої мети;
- задіють для досягнення цієї мети значні ресурси;
- свідомо обмінюються інформацією і засобами для досягнення мети;
- дійшли згоди щодо розподілу вигоди, отриманої від досягнення цілей.

Вітчизняні науковці ідентифікують термін «коаліція» у двох аспектах, а саме: [14, с. 254].

– Як політичний чи військовий союз держав із тих або інших питань міжнародних відносин;

– як угоду кількох політ, партій про утворення уряду із представників цих партій – так званого коаліційного уряду.

Отже, «коаліція – це сформоване за результатами виборів і на основі узгоджених політичних позицій та на засадах, установлених Конституцією України і цим Регламентом, об'єднання депутатських фракцій, народних депутатів, до якого входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради» [15, ст. 61].

Варто зауважити, що поняття «коаліція» закріплено «на найвищому нормативно-правовому рівні Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222–IV, згідно з яким до Конституції України були внесені істотні зміни в частині розподілу повноважень між гілками влади. Коаліція депутатських фракцій з'явилася окремим суб'єктом, без якого неможлива робота парламенту і уряду» [16].

Вітчизняний дослідник В. Мироненко у своїх наукових здобутках виокремлює такі типи коаліцій, що відіграють значну роль у політичній діяльності:

– коаліція між двома і більше політичними партіями – політичні партії погоджуються працювати разом для максимізації вигід від перебування при владі чи посилення своїх позицій у законотворчому процесі;

– коаліція між виборними чиновниками – державні службовці високого рангу погоджуються координувати свою діяльність або ж принаймні не створювати перешкод один одному для досягнення взаємної вигоди. Ці умови можуть бути підтримані політичними партіями в законодавчому органі чи політиками з конкретного регіону, які погоджуються працювати разом для досягнення спільної мети;

– коаліції між політичними партіями та громадськими організаціями: громадські організації можуть створювати коаліції з політичними партіями для надання їм допомоги і реалізації спільного порядку денного;

– коаліції між громадськими організаціями – громадські організації можуть

погодитися на об'єднання зусиль на політичній арені для впливу на результати виборів чи голосування щодо конкретного законопроекту в законодавчому органі [17, с. 51].

З огляду на вищезазначене, коаліція являє собою суб'єкт політичної діяльності, що активізує свої дії в сприянні розвитку української держави.

Слушно, що співпраця політичних партій та громадських об'єднань спрямована на результативність дій під час створення коаліції. За змістом зазначену діяльність можна систематизувати так (від найлегшої до найскладнішої):

- згода не конкурувати – політичні партії та кандидати можуть вирішити, що вони просто не конкуруватимуть за ті ж самі місця чи округи. Вони можуть також вирішити, що не будуть голосувати проти законодавчих ініціатив одна одної. Такий тип співробітництва може бути публічним і відомим усім громадянам чи таємним і приховуватися від публіки;

- об'єднати сили заради чогось / ідеї – політичні партії можуть публічно заявити, що вони підтримують програму одна одної. Це не вимагатиме від них спільної роботи чи поділу ресурсами більше, ніж це потрібно для публічної демонстрації підтримки;

- ділитися ресурсами – кандидати чи політичні партії поєднують свої ресурси, щоби перемоги іншого кандидата, партію чи коаліцію [17, с. 51].

Разом із терміном «коаліція» у наукових колах досить часто вживається термін «парламентська більшість». Генезис словосполучення «парламентська більшість» часто використовується у двох значеннях

- як кількість голосів депутатів, що становить більше половини від конституційного складу парламенту (водночас це може бути абсолютна більшість (50% + 1 голос) або кваліфікована більшість 2/3, 3/4 тощо);

- як структурне утворення парламенту, що створюється відповідно до певної законодавчої процедури, до складу якого входять депутатські фракції, яке становить абсолютну більшість від конституційного складу парламенту, має на меті спільну участь його членів у виробленні

державної політики (зокрема, через формування складу уряду), є політично відповідальним за її здійснення [18, с. 14]:

Отже, «парламентська більшість» вважається синонімом терміна «коаліція», а більш прийнятною є друга гіпотеза.

В умовах активного законодавчого закріплення досягнень демократичного розвитку політичної системи в українській державі особливої гостроти набуває питання забезпечення діяльності парламентської коаліції як невіддільного елемента такого розвитку.

Ключовим елементом для структурування парламенту та створення уряду в період становлення України як незалежної держави на міжнародній арені стала «парламентська коаліція» – новий для України політичний інститут, який повинен зміцнити зв'язок між урядом і парламентом, а також підвищити політичну відповідальність влади перед суспільством. Дефініція «парламентська коаліція» показує, що йдеться про союз, укладений між двома різнорівневими організаційними структурами: структурою представницької демократії та структурою виконавчої влади. У першому разі дана коаліція представляє інтереси народу як суверенна, контролює їх забезпечення парламентськими методами, у другому варіанті – втілює інтереси політико-економічних груп. Організаційна структура вищого рівня цілком може генерувати організаційну систему нижчого рівня, контролювати її, спрямовувати, взаємодіяти, але не укласти з нею союзу. Результат такого союзу в державі є правовим і управлінським абсурдом.

О. Кукуруз розглядає поняття «парламентська коаліція» як «угоду фракцій про спільні дії в парламенті. Утворюється у більшості парламентських та парламентсько-президентських держав, де парламент має вагоме значення в процесі управління державою. Стимулом для об'єднання фракції, груп є прагнення контролювати уряд. Як правило, така коаліція створюється найбільшою фракцією, до якої приєднуються менші. Інколи виникає ситуація, коли найменші фракції, об'єднавшись, формують парламентську коаліцію, а найбільша фракція опиняється в меншості» [19, с. 335].

Виходячи із цього, систему роботи парламентської коаліції можна вважати єдиним керівним органом, інтереси якого спрямовані на досягнення певної мети в межах розвитку держави. Як зазначає В. Сидоров, «на весь політичний процес можна дивитися крізь призму коаліцій. Чим краще ми розуміємо, як формуються і діють коаліції, тим краще ми розуміємо, як функціонують демократичні парламентські системи» [2, с. 3–4].

Формування парламентських коаліцій можна вважати парламентською демократією та можна охарактеризувати як «лад, який за своєю суттю полягає у формуванні населенням правлячих команд через механізм виборів» [2, с. 6]. На думку фахівців, найбільш наближеною до парламентської моделі демократії є лише двопартійна система, оскільки дві великі партії мають однакову можливість виграти на виборах та сформувати уряд або перейти до нього в опозицію.

Ю. Шведа запевняє, що парламентські коаліції складаються за таких умов:

1) наявність вільної конкуренції політичних сил, за якої вони намагаються отримати максимальний доступ до влади, але неспроможні здійснювати її самостійно;

2) розпорошення політичних сил, яке виражається в тому, що жодна партія і жодний політичний блок неспроможні отримати абсолютну перевагу;

3) поляризація політичних сил у парламенті [17, с. 276–278].

Питання формування парламентської коаліції тісно пов'язане з існуванням різних виборчих систем. За мажоритарної системи зростання числа голосів може призвести до проходження до парламенту двох головних партій, отже, до збільшення вірогідності того, що одна з них сформує уряд самостійно. Система ж пропорційного представництва може збільшити число партій і зменшити вірогідність того, що одна партія отримає більше половини місць [18, с. 263–264]. Наслідком мажоритарної системи є те, що численні партії по суті вже є «коаліціями».

На формування коаліції впливає низка чинників, зокрема: 1) кількість учасників; 2) кількість політичних партій; 3) ідеологія й ідеологічна близькість учасників; 4) поділ повноважень між учасниками.

Як свідчить аналіз досвіду функціонування коаліцій в 14 західноєвропейських демократіях, створених у період із 1945 по 1996 рр., із 223 парламентських коаліцій 87 створено без відповідної угоди [9, с. 155]. Коаліційні угоди укладаються як після проголошення результатів виборів, так і напередодні їх проведення. Коаліційні угоди поділяють на формальні та неформальні, можуть мати приватний або публічний характер. На основі письмової угоди коаліції практично завжди створювалися в Люксембурзі, Норвегії, Португалії, Фінляндії, Франції та Швеції. Однак вони дещо відрізнялися за своїм характером: у Португалії та Франції вони набували форми передвиборчих коаліційних маніфестів, у Норвегії – парламентської альтернативи законопроекту уряду про бюджет. Більшість коаліційних угод була публічною в Нідерландах (91%), Бельгії (89%), Австрії (86%), Німеччині (66%) та Данії (60%). У Люксембурзі вони трималися в таємниці. Формальні коаліції більш прийнятні в Італії, тільки 3% урядів уклали формальну угоду, на другому місці – Данія, яка майже в 60% випадків обходилася без укладання коаліційної домовленості. На третьому – Німеччина, в якій 12 урядів із 21 створено без відповідної угоди [9, с. 156].

На думку В. Мироненко, коаліційна угода виконує чотири основні функції: координаційну, контрольну, прогностичну й оціночну.

1. Координаційна функція передбачає, що коаліційна угода покликана координувати діяльність партнерів, установлюючи різний ступінь дисципліни учасників коаліції як під час голосувань за законопроекти, так і в інших видах парламентської діяльності.

2. Контрольна функція означає, що коаліційна угода може використовуватися як моніторинговий механізм для зменшення відхилень у діяльності уряду.

3. Прогностична функція. Важливість коаліційної угоди зумовлена тим, що дає змогу виборцям спрогнозувати курс нового уряду, а в кінці електорального циклу оцінити діяльність політичних партій, що ввійшли до складу парламентської коаліції.

4. Оціночна функція. Низка емпіричних досліджень свідчить про те, що коаліційні угоди містять питання, що як об'єднують, так і роз'єднують коаліційних партнерів [9, с. 156–157].

Висновки і пропозиції. У результаті аналізу вивчених матеріалів варто врахувати, що питання парламентської коаліції вчені розглядають здебільшого однобічно, з акцентом на галузевому аспекті цих інститутів. Водночас, з огляду на реальні, зазначена проблематика потребує комплексного теоретико-методологічного дослідження парламентських механізмів в умовах публічного управління.

Важливими характеристиками коаліційної угоди є її зміст та обсяг. Обсяг угоди може значно відрізнятися навіть у межах однієї країни. Коаліції, які ґрунтуються на детально виписаній угоді, міцніші й ефективніші, ніж коаліції, угоди яких містять лише загальні принципи.

Список використаної літератури:

1. Бронніков В., Степаненко О. Конфлікти коаліцій як умова нестабільності парламенту в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Політологія»*. 2012. Т. 182. Вип. 170. С. 5–8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2012_182_170_3.
2. Здіорук С., Бичек В. Проблеми функціонування політичних партій в Україні в системі владних відносин : монографія. Київ : НІСД, 2001. 144 с.
3. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : НАДУ, 2009. 392 с.
4. Мироненко В. Еволюція та функції коаліційної угоди в країнах Європи. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2016. Vol. 3. Iss. 2. S. 155–160. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2016_3_2_23.
5. Чуба В.Д. Конституційно-правовий статус коаліції депутатських фракцій у верховній раді України: сутнісний і структурно-функціональний аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.36/part_1/18.pdf.
6. Вступ до публічного адміністрування : навчальний посібник / Н. та ін. ; за заг. ред. Н. Гавкалової. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 382 с.
7. Введение в политологию : словарь-справочник / под ред. В. Пугачева. Москва : Аспект-Пресс, 1996. 264 с.
8. Rappoport A. N-Person Game Theory: Concepts and Applications. Dover Publications Inc. ; Dover Ed edition, 2003. 332 p.
9. Lupia A., Strom K. Bargaining, transaction costs, and coalition governance. *Cabinets and coalition bargaining: The democratic life cycle in Western Europe* / K. Strom, W. Müller, T. Bergman. Oxford : Oxford University Press, 2008. P. 49–68.
10. Riker W. The theory of political coalitions. New Haven : Yale University Press, 1962. 300 p.
11. Политика. *Толковый словарь: Русско-английский*. Москва : Инфра-М ; Издательство «Весь Мир», 2001. 360 с.
12. Carroll R., Cox G. The logic of Gamson's law: Pre-electoral coalitions and portfolio allocations. *American Journal of Political Science*. 2007. Vol. 51. P. 300–313.
13. Kelly E. Techniques of studying coalition formation. *Midwest Journal of Political Science*. 1968. Vol. 37. № 3. P. 853–855.
14. Коаліція. *Юридична енциклопедія: у 6 т. / за ред. Ю. Шемшученка (голова редкол.) та ін. Т. 3*. Київ : Українська енциклопедія, 1998. 500 с.
15. Порядок утворення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді. *Законодавство України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1952-17>.
16. Чуба В. Конституційно-правовий статус коаліції депутатських фракцій у верховній раді України: сутнісний і структурно-функціональний аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.36/part_1/18.pdf.
17. Мироненко В. Політико-правові засади формування і діяльності парламентської коаліції: зарубіжний досвід і Україна : дис. ... канд. політ. наук. Київ, 2016. 223 с.
18. Совгиря О. Парламентська коаліція в Україні: особливості законодавчого регулювання. *Юридичний вісник України*. 2006. 27 травня – 2 червня. С. 14.
19. Кукуруз О. Коаліція парламентська. *Політична енциклопедія*. Київ : Парламентське видавництво, 2011. С. 335–336.
20. Сидоров В. Формирование партийных коалиций в парламентских системах : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Киев, 2013. 162 с.

Турик Н. В. Парламентские механизмы устойчивого развития в публичном управлении: понятийно-категориальный анализ

Статья посвящена вопросам совершенствования механизмов парламентских коалиций. Представлены характеристики коалиционного соглашения, его содержание и объем. Проанализирован объем соглашений и отмечено, что они могут значительно отличаться даже в рамках одной страны. Определено, что коалиции, основанные на детально выписанном соглашении, крепче и эффективнее, чем коалиции, соглашения которых содержат только общие принципы.

Ключевые слова: сотрудничество политических партий, коалиции, парламентские коалиции, коалиционные соглашения, принцип коалиционности.

Turyk M. Parliamentary mechanisms of sustainable development in public administration: conceptual-categorical analysis

The paper is devoted to the issues of improvement of the mechanisms of parliamentary coalitions. The characteristics of a coalition agreement, its content and scope are presented. The scope of the agreement has been analyzed with the emphasis that its versions may vary even within one and the same country. It has been determined that coalitions that are based on a detailed written agreement are stronger and more effective than those whose agreements contain only general principles.

Key words: cooperation of political parties, coalitions, parliamentary coalitions, coalition agreements, coalition principle.