МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ: ТЕНДЕНЦІЇ, ПЕРСПЕКТИВИ, ПРАКТИКА

Колективна монографія

IZDEVNIECĪBA BALTIJA PUBLISHING
2022

УДК 342.9(477)
К65

Рецензенти:

Курило Володимир Іванович, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України, член-кореспондент НААН України, заслужений юрист України;

Коропатнік Ігор Михайлович, доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри правового забезпечення Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Рекомендовано до друку Вченою радою
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 14 від 30 травня 2022 року)

Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика : колективна монографія / Є. Герасименко, П. Діхтієвський, Н. Задирака,Т. Коломоєць, В. Клинчук та ін.; за заг. ред. П. Діхтієвського, В. Пашинського. Рига, Латвія : "Baltija Publishing", 2022. 986 с.

ISBN 978-9934-26-233-3
DOI 10.30525/978-9934-26-233-3

Колективне монографічне дослідження підготовлене до 10-ліття кафедра адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка. В монографії розглядаються актуальні теоретичні та практичні проблеми розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу в сучасних умовах, в контексті діяльності суб'єктів публічної влади щодо забезпечення публічного інтересу, прав і свобод людини та їх судового захисту.

Монографія має на меті подальший розвиток фундаментальних засад сучасної адміністративно-правової науки, використання сучасних науково-теоретичних та практичних наукових рішень для викладення відповідних навчальних дисциплін з адміністративного права та процесу, а також у практичній діяльності суб'єктів публічної влади.

Монографія буде корисною для наукових та науково-педагогічних працівників, аспірантів, студентів вищих юридичних навчальних закладів, публічних службовців, суддів, усіх, хто цікавиться проблемами адміністративного права та процесу.

.

УДК 342.9(477)

© Є. Герасименко, П. Діхтієвський, Н. Задирака,
Т. Коломоєць, В. Клинчук та ін., 2022
© Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2022

ISBN 978-9934-26-233-3

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE
TARAS SHEVCHENKO NATIONAL UNIVERSITY OF KYIV
EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC INSTITUTE OF LAW
DEPARTMENT OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS

CONCEPTUAL BASIS OF DEVELOPMENT OF DOMESTIC ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS: TRENDS, PERSPECTIVES, PRACTICE

Collective monograph

IZDEVNIECĪBA
BALTIJA
PUBLISHING
2022

UDC 342.9(477)
C74

Reviewers:

Kurylo Volodymyr Ivanovych, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law of the National University of Bioresources and Nature Conservation of Ukraine, Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Ukraine, Merited Lawyer of Ukraine;

Koropatnik Ihor Mykhailovych, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Legal Support of the Military Institute of Taras Shevchenko National University of Kyiv

Recommended for publication
by the Academic Council of the Educational and Scientific Institute of Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv
(Protocol No. 14 dated the 30th of May, 2022)

Conceptual basis of development of domestic administrative law and process: trends, perspectives, practice : collective monograph / E. Gerasimenko, P. Dikhtievskyi, N. Zadyraka, T. Kolomoets, V. Klynchuk and others; in general ed. P. Dikhtievskyi, V. Pashinskyi. Riga, Latvia : "Baltija Publishing", 2022. 986 p.

ISBN 978-9934-26-233-3
DOI 10.30525/978-9934-26-233-3

A collective monographic study prepared for the 10th anniversary of the Department of Administrative Law and Process of the Educational and Scientific Institute of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv. The monograph examines the current theoretical and practical problems of the development of domestic administrative law and process in modern conditions, in the context of the activities of public authorities to ensure the public interest, human rights and freedoms and their judicial protection.

The monograph aims at further development of the fundamental principles of modern administrative and legal science, the use of modern scientific-theoretical and practical scientific solutions for the presentation of relevant educational disciplines in administrative law and process, as well as in the practical activities of public authorities.

The monograph will be useful for scientific and scientific-pedagogical workers, graduate students, students of higher legal educational institutions, public servants, judges, and all those interested in the problems of administrative law and process.

UDC 342.9(477)

© E. Gerasimenko, P. Dikhtievskyi, N. Zadyraka,
T. Kolomoets, V. Klynchuk and others, 2022
© Taras Shevchenko National University of Kyiv, 2022

ISBN 978-9934-26-233-3

ЗМІСТ

Діхтієвський Петро
Вступне слово **13**

Розділ 1.
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НАУКИ

Колпаков Валерій
Антикорупційна місія адміністративного права **18**

Діхтієвський Петро
Права особи та адміністративна юстиція: міжнародні засоби захисту **64**

Коломоєць Тетяна, Кремова Дар'я
Присяга у службовому праві: інституційний вимір **96**

Заярний Олег
Публічно-правові засади розвитку науки інформаційної деліктології на сучасному етапі цифрової трансформації України **123**

Задирака Наталія
Джерела адміністративного процесуального права: актуальні питання доктринального визначення, види та класифікація **150**

Смокович Михайло
Доктрина адміністративного права і процесу у практиці Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду **181**

Бевзенко Володимир
Оцінка в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень: від доктрини до прикладного правозастосування **198**

Герасименко Євген
Адміністративне провадження у справах щодо статусу біженців **227**

Пасенюк Олександр
Запровадження адміністративного судочинства в Україні – подолання проблем розмежування юрисдикцій **267**

Волкова Юлія
Судовий контроль в адміністративному судочинстві: від теорії до практики **288**

Нашинець-Наумова Анфіса
Концепт «електронної держави» у рамках нової системи публічного управління **313**

Пашинський Володимир
Адміністративно-правове забезпечення оборони України: історичний розвиток та сучасні тенденції **338**

Ковбас Ігор
Матеріально-правові аспекти заборони діяльності політичних партій у мирний час та в умовах дії воєнного стану: міжнародні стандарти та перспективи для законодавства України **382**

Колюх Валерій
Правове регулювання оборони України: теоретичні аспекти **404**

Соломаха Артем
«Історія адміністративного права України» як навчальна дисципліна в Київському університеті **435**

Розділ 2.
СУЧАСНІ ДОСЛІДЖЕННЯ АКТУАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

Голосніченко Іван, Голосніченко Дмитро
Правові режими та адміністративні послуги: взаємозв'язок та необхідність врахування **466**

Легеза Юлія
Нормативно-правове забезпечення функціонування публічних інформаційних сервісів **482**

Омельчук Василь
Витоки дослідження адміністративно-правового регулювання захисту прав людини у сфері національної безпеки України **502**

Пухтецька Алла
Розвиток підходів до запровадження нових адміністративно-правових спеціалізацій та удосконалення циклу адміністративно-правових дисциплін у закладах вищої освіти України **528**

Міхровська Марина
Електронне урядування – важливий крок до забезпечення прав людини **567**

Клинчук Вікторія
Державне регулювання у сфері транспорту в державах-членах ЄС: адміністративно-правовий аспект **609**

Савіцька Вікторія
Особливості адміністративно-правової охорони селекційних досягнень у рослинництві **653**

Діхтієвський Володимир
Роль адміністративної процедури у забезпеченні доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів **688**

Медвідчук Ганна
Участь саморегулівних організацій в адміністративно-правових відносинах **714**

Рафальська Олена
Поняття «множинність учасників» у сфері адміністративного судочинства України **749**

Сусак Марина
Інфраструктура населеного пункту: поняття, ознаки та складові елементи **783**

Чорноус Андрій
Механізм адміністративно-правового регулювання національної інформаційної інфраструктури України . . . **809**

Чернявська Богдана
Забезпечення державою права на об'єднання у громадські організації волонтерського та благодійницького спрямування під час воєнного стану в Україні: адміністративно-правовий аспект . . . **850**

Прокопенко Аліна
Досудовий розгляд і вирішення адміністративних спорів в Україні: основи нормативного регулювання та перспективи подальшого розвитку . . . **878**

Ступак Дмитрій
Теоретичні засади адміністративно-правового режиму воєнного стану . . . **906**

Цьоменко Аліна
Генеза нормативно-правового забезпечення захисту персональних даних громадян . . . **941**

Авторський колектив . . . **974**

CONTENT

Petro Dikhtievsky
Introduction **13**

Section 1.
CONCEPTUAL BASIS OF THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SCIENCE

Valery Kolpakov
Anti-corruption mission of administrative law **18**

Petro Dikhtievsky
Individual rights and administrative justice: international remedies **64**

Tatiana Kolomoyets, Darya Kremova
Oath in official law: institutional dimension **96**

Oleg Zayarny
Public and legal foundations of the development of the science of information delictology at the current stage of digital transformation of Ukraine **123**

Natalia Zadyraka
Sources of administrative procedural law: topical issues of doctrinal definition, types and classification **150**

Mykhailo Smokovich
The doctrine of administrative law and process in the practice of the Cassation Administrative Court as part of the Supreme Court **181**

Volodymyr Bevzenko
Assessment in the administrative process of decisions, actions, inaction of subjects of power: from doctrine to applied law enforcement **198**

Yevhen Gerasimenko
Administrative proceedings in cases concerning the status of refugees **227**

Oleksandr Paseniuk
Introduction of administrative justice in Ukraine – overcoming the problems of delimitation of jurisdictions **267**

Yulia Volkova
Judicial control in administrative proceedings: from theory to practice **288**

Anfisa Nashinets-Naumova
The concept of «electronic state» within the framework of the new system of public administration **313**

Volodymyr Pashinskyi
Administrative and legal provision of the defense of Ukraine: historical development and modern trends **338**

Ihor Kovbas
Material and legal aspects of banning the activities of political parties in peacetime and under martial law: international standards and perspectives for the legislation of Ukraine **382**

Valery Kolyukh
Legal regulation of the defense of Ukraine: theoretical aspects **404**

Artem Solomakh
«History of Administrative Law of Ukraine» as an academic discipline at Kyiv University **435**

Section 2.
MODERN RESEARCH OF CURRENT PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE LAW AND THE PROCESS

Ivan Golosnichenko, Dmytro Golosnichenko
Legal regimes and administrative services: the relationship and the need to consider **466**

Yulia Legesa
Regulatory and legal support for the functioning of public information services **482**

Vasyl Omelchuk
The origins of the study of administrative and legal regulation of human rights protection in the sphere of national security of Ukraine **502**

Alla Pukhtetska
Development of approaches to the introduction of new administrative and legal specializations and improvement of the cycle of administrative and legal disciplines in higher educational institutions of Ukraine **528**

Marina Mihrovska
Electronic governance is an important step towards ensuring human rights **567**

Victoria Klynchuk
State regulation in the field of transport in EU member states: administrative and legal aspect **609**

Victoria Savitska
Peculiarities of administrative and legal protection of breeding achievements in plant breeding **653**

Volodymyr Dikhtievsky
The role of the administrative procedure in ensuring access to public information about the state of use of natural resources **688**

Hanna Medvidchuk
Participation of self-regulatory organizations in administrative and legal relations **714**

Olena Rafalska
The concept of «plurality of participants» in the sphere of administrative justice of Ukraine **749**

Marina Susak
The infrastructure of the settlement: concepts, signs and constituent elements **783**

Andrii Chernous
The mechanism of administrative and legal regulation of the National Information Infrastructure of Ukraine **809**

Bohdana Chernyavska
Provision by the state of the right to unite in public organizations of volunteer and charitable orientation during the martial law in Ukraine: administrative and legal aspect **850**

Alina Prokopenko
Pre-trial review and resolution of administrative disputes in Ukraine: foundations of regulatory regulation and prospects for further development **878**

Dmitry Stupak
Theoretical foundations of the administrative and legal regime of martial law **906**

Alina Tsyomenko
The genesis of the legal protection of personal data of citizens **941**

The author's collective **974**

ВСТУПНЕ СЛОВО

Ідея колективного монографічного дослідження «Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика» формувалася поступово у зв'язку з підготовкою кафедри до свого десятиліття.

Кафедра адміністративного права та процесу, раніше кафедра адміністративного права юридичного факультету, потім кафедра адміністративного права та процесу Інституту права, а тепер Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка була створена 23 лютого 2011 року шляхом реорганізації кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Впродовж десятиліття коло наукових інтересів науково-педагогічних працівників кафедри формується за інституціональною реформою, коли матеріальна і процесуальна частини існують у кожній галузі права, в тому числі і в адміністративному праві, але політика нового часу вимагає їх перетворення та розвитку, висуваються нові вимоги до ефективного адміністративно-правового регулювання діяльності органів державної влади.

Правові процедури для таких перетворень були закладені в Конституції України від 28.06.1996 року[1]. Відповідно

[1] Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

до Конституції України людина, її права та свободи є вищою цінністю. Визнання, дотримання та захист прав і свобод людини та громадянина – обов'язок держави. Академік НАН України Ю. Шемшученко влучно зауважує: «Демократизм будь-якої держави визначається її становленням до прав і свобод людини та громадянина»[2].

Основна мета підготовки кафедрального монографічного дослідження – створення сучасних науково-теоретичних та практичних можливостей використання наукових рішень для викладення відповідних навчальних дисциплін з адміністративного права та процесу, відобразити характер позитивних змін та можливість розширення ґрунтовного підходу до висвітлення фундаментальних засад науки адміністративного права, адміністративного судочинства та практики зарубіжних країн, найновіших теоретичних досліджень науково-педагогічних працівників кафедри, колегами адміністративістами з дружніх вишів, молодими вченими та аспірантами.

Йдеться про нові формування і збагачення засад адміністративного законодавства національної правової системи, зокрема адміністративно-правового забезпечення оборони України під час російської військової агресії проти України. Особливо це важливо, на переконання В.Й. Пашинського, у сфері національної безпеки і оборони країни, значущої ролі збройних сил, сил територіальної оборони, інших військових формувань України у боротьбі з агресором. Правова оцінка подіям, що відбувається на непідконтрольних територіях

[2] Шемшученко Ю.С. На перехресті століть. Вибрані праці. К. : Юридична думка, 2010. С. 239.

України, порушення прав і свобод людини, проблеми з якими зіткнулися біженці, вимушені переселенці в Україні під час бойових дій і інші питання, пов'язані з війною, на думку Є.С. Герасименка, мають знайти системний підхід в науковій спільності.

Професори І.П. Голосніченко та Т.О. Коломоєць переконливо зазначають, що Україна знаходиться на переломному етапі організації та розвитку органів публічної влади. Розвиток державної влади в сучасних умовах вимагає перегляду принципів, форм, методів (інструментарія) організації її діяльності, базис на якому раніше здійснювалася організація діяльності органів влади України, визначилися напрямки реформування на сьогодні неприйнятні для використання в повному обсязі. Поруч з нестабільною економічною ситуацією зростають негативні процеси, що пов'язані з протидією корупції. Антикорупційна місія адміністративного права, формування антикорупційних смислів на правовому просторі, підкреслює професор В.К. Колпаков, має стати концептом адміністративно-правового регулювання та позитивно вплинути на ситуації в державі для здійснення суспільно-політичних реформ.

На переконання М.І. Смоковича, О.М. Пасенюка, Н.Ю. Задираки суди стали першими захисниками прав та свобод людини, а також переконливими ідеологами правозахисної діяльності. Судові рішення і підтримка громадськості виступають найважливішим джерелом і легітимною основою правозахисної діяльності. Суттєвою рисою розвитку адміністративного законодавства є сучасні відносини України та

Європейського Союзу. Європейське співтовариство сьогодні активно підтримує соціально-політичні зміни в країні, активізацію інтеграційних процесів, виділення значних ресурсів на реформування державних інституцій та здійснення інших перетворень у напрямку інтеграції України до Європейської спільноти. Разом з тим, очевидно, що нині слід порушити ґрунтовний дискурс не лише про наявність правозахисних механізмів в Україні, а й про їхню ефективність порівняно з правозахисними механізмами в державах-членах ЄС.

Таким чином, цими переконливими прикладами ми завершуємо вступну частину до колективної монографії, яку підготували науковці в галузі адміністративного права та процесу. На порядку денному постановка питань, які відображають сучасний стан розвитку національного законодавства, особливо адміністративного.

У межах кафедри відбувається формування та постійне розширення мережі дослідницьких та освітніх контактів із зарубіжними закладами вищої освіти, науковими установами та окремими науковцями. Науково-педагогічні працівники кафедри активно приймають участь у науково-практичних програмах міжнародної академічної мобільності, міжнародних наукових та освітніх проєктах, проходять стажування за кордоном.

Авторський колектив висловлює щиру подяку рецензентам – *Курилу Володимиру Івановичу*, доктору юридичних наук, професору, члену-кореспонденту НААН України, заслуженому юристу України, завідувачу кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету

біоресурсів і природокористування України та *Коропатніку Ігорю Михайловичу*, доктору юридичних наук, професору, начальнику кафедри правового забезпечення Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Петро Діхтієвський
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

РОЗДІЛ 1.
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НАУКИ

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-1

Колпаков Валерій
доктор юридичних наук, професор

АНТИКОРУПЦІЙНА МІСІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Анотація. В контексті детермінації відносин адміністративних зобов'язань і пов'язаного з ними принципу захисту законних очікувань, досліджується антикорупційна місія адміністративного права. Запропоновано вважати, що вона полягає у формуванні антикорупційних смислів на правовому просторі.

За авторським баченням, антикорупційні смисли є часткою юридичних смислів, які формуються адміністративним правом у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства. Формування досягається у алгоритмі: смисли у мотивах, мотиви у принципах, принципи у закономірностях, закономірності у юридичних нормах, юридичні норми у правозастосуванні, правозастосування у юридичних фактах, юридичні факти у правовідносинах. Фактично це новий концепт адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративні засоби протидії корупції, антикорупційна місія, антикорупційне законодавство, корупційне правопорушення, корупція, протидія корупції, суб'єкти протидії корупції.

Вступ

У проєкції нового концепту адміністративно-правового регулювання аналізуються: а) програмні документи щодо боротьби з корупцією; б) антикорупційні нормативні акти; в) організаційно-правові інститути; в) форми та методи діяльності суб'єктів боротьби з корупцією; г) соціологічні опитування; д) емпіричні дослідження; е) матеріали міжнародних організацій «Transparency International», «Management Systems International (MSI)», міжнародної аудиторської компанії «EY».

Висвітлюються важливі складові антикорупційної превенції: а) антикорупційна експертиза; б) спеціальна антикорупційна перевірка; в) Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; г) вимоги щодо прозорості інформації та доступу до неї; д) захист викривачів (осіб, які повідомляють про факти корупції) від незаконного звільнення, переведення, зміни істотних умов трудового договору).

Отже, хід антикорупційних зусиль залежить від якості нормативного забезпечення боротьби з корупцією, впровадження адекватних цьому забезпеченню організаційних заходів і ефективності правозастосовної практики.

1. Поняття антикорупційної місії адміністративного права

Антикорупційна місія адміністративного права полягає у формуванні антикорупційних смислів на українському правовому просторі. Під таким простором ми розуміємо юридико-комунікативну сферу життєдіяльності індивідуальних і колективних суб'єктів суспільних відносин, у якій реалізуються їх законні інтереси, права і обов'язки.

Термін «антикорупційний смисл» у контексті даного дослідження є органічною складовою поняття «смисли адміністративного права». На думку автора, в умовах активних локацій постмодерну в українській соціо-культурній дійсності саме адміністративне право пропонує результативні засоби ескалації переходу від постмодерністської синтагми [1, с. 10] до парадигми нової реальності (період після постмодерну називають постпостмодерном, альтмодерном, трансмодерном, метамодерном, діджімодерном тощо).

Вони локалізовані у відносинах адміністративних зобов'язань і пов'язаного з ними принципу захисту законних очікувань, як нового принципу адміністративного права. Їх детермінація стала можливою завдяки доведення системності і взаємозалежності предмету і доктрини адміністративного права [2, с. 84].

Входження адміністративного права у парадигму системності [3, с. 48] визначило, по-перше, подолання постмодерністської дезінтеграції і фрагментарності структури предмета, по-друге, еволюціонування юридичної галузі: а) від права, що є супутником державного управління, б) через сервісне право, в) до права формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства.

Під формуванням юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства пропонується розуміти генерування нормативно вираженої мотивації у влади і громадянського суспільства перетворювати спрямовані до них знання у практичну правозастосовну діяльність.

Якщо сформулювати це визначення у експресивно-емоційному лексичному форматі, отримаємо послідовно обумовлений еволюційною логікою вираз-алгоритм: смисли у мотивах, мотиви у принципах, принципи у закономірностях,

закономірності у юридичних нормах, юридичні норми у правозастосуванні, правозастосування у юридичних фактах, юридичні факти у правовідносинах.

За авторським баченням, формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства засобами адміністративного права є змістом нового уявлення про адміністративно-правове регулювання суспільних відносин. Описаний алгоритм це концепт такого регулювання.

Таким чином, сучасне адміністративне право України, зазнавши на своєму шляху кардинальних змін і перетворень, постає у правовій системі правом формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства (більш детально бачення автора викладено у науковій доповіді на юридичному факультеті Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича 14 грудня 2021 року «Місія адміністративного права в дискурсі постмодерну: від супутника державного управління до права юридичних смислів». Її публікація планується видавництвом «Гельветика» у юридичному журналі «Ампаро», 2022, № 1).

Аналіз правових феноменів за наведеним алгоритмом можна вважати своєрідною точкою біфуркації у генерації нових знань на тлі диктату мережевих принципів побудови постмодерністських дискурсів і ритуалів. Актуальність дослідження з таких позицій антикорупційних практик обумовлена відсутністю вагомих соціально значущих результатів від їх впливу на соціально-економічну ситуацію в Україні.

Вразливість української бюрократії щодо інтервенцій корупційних спокус виявилась актуальною і болючою проблемою вже на первісних фазах розбудови державної незалежності. Навіть у проміжок між прийняттям Декларації про державний суверенітет України (16.07.1990) і Акта

проголошення незалежності України (24.08.1991), законодавець визнав необхідним запровадити невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку в республіці і окреслити у цьому документі важливість протидії корупції [4].

З огляду на зазначене, заслуговує на увагу соціологічне опитування Management Systems International (MSI) за 2008 рік, за яким найбільш високі рівні корупції спостерігалися в сферах техогляду автотранспорту (57,5 %), міліції (54,2 %), охорони здоров'я (54 %) судах (49 %) і вищого утворення (43,6 %) [5], а також заява Президента України, що корупція позбавляє державний бюджет $ 2,5 млрд доходів на рік. Крім цього, було зазначено, що завдяки корупційним оборудкам в галузі державних закупівель від 10 % до 15 % ($ 7,4 млрд) бюджетних коштів осідають в кишенях чиновників [6].

Можна згадати і низку досліджень, в яких громадяни України відзначали, що хабарі даються для гарантованого отримання публічних послуг в конкретний момент або на постійній основі і є нормальним, очікуваним та ефективним засобом досягнення бажаного результату [7].

Розвиток негативних процесів відбувався паралельно із розробкою і впровадженням правових, виховних, організаційних, економічних та інших інструментів протидії корупції.

У дослідницьких джерелах відзначається, що за часи української незалежності влада так чи інакше проголошувала прагнення подолати корупцію в державі. За цей період було прийнято безліч актів законодавства, зокрема дві концепції боротьби з корупцією, чотири загальнодержавні програми боротьби з організованою злочинністю і корупцією, дві Національні антикорупційні стратегії, Концепцію боротьби з організованою злочинністю, спеціальні закони України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року, «Про засади запобігання і протидії

корупції» 2011 року, «Про запобігання корупції» 2014 року, понад 100 нормативно-правових актів антикорупційної спрямованості. Із проблем подолання корупції проведено та проводяться форуми, круглі столи, конференції, семінари, тренінги, у тому числі за участю іноземних фахівців. Ці питання неодноразово розглядала Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Проте рівень корупції в Україні залишається високим [8].

Втім, деякі позитивні тенденції у цій сфері мають місце. Так, соціологічні дослідження зафіксували помітне зменшення частки громадян, що мають безпосередній досвід причетності до корупційних відносин. У 2013 році він був у 60 відсотків респондентів, і багато в чому завдяки цим даним в квітні 2017 року міжнародна аудиторська компанія EY поставила Україну на перше місце в світі за рівнем корупції серед 41 досліджуваних країн (в тому числі з Африки). До початку 2021 року на його наявність вказало менше 40 відсотків опитаних громадян.

Також спостерігається деяке поліпшення порівняльних показників рівня корупції, який реєструється в спеціальному рейтингу міжнародною організацією «Transparency International». За її даними, в період з 2013 по 2019 роки він виріс з 25 до 30 балів. У 2020 році Україна отримала 33 бали і зайняла 117 місце з 180 країн, що на 3 пункти краще попередніх показників.

Однак такий прогрес не задовольняє суспільство. Громадянами він сприймається як надто повільний, а корупція визнається однією з найважливіших проблем. У наукових публікаціях з цього питання зазначається, що щорічно втрати державного бюджету від незаконної діяльності тіньового бізнесу в Україні фахівці оцінюють в 12–13 млрд грн.

Небажання зарубіжних інвесторів вкладати капітал в економіку України пов'язане, в основному, саме з корупцією, так як сума хабарів зазвичай дорівнює сумі вкладеного в справу капіталу. Корумповане чиновництво перетворилося в своєрідного всесильного монстра.

Враження таке, що саме в інтересах чиновницького апарату приймаються і змінюються закони. Чиновник всесильний і безкарний. І в країні зараз немає реальної сили, в тому числі і в вищих ешелонах влади, яка була б здатна приборкати чиновницьке свавілля [9, с. 114].

Згідно постійних опитувань більшість громадян вважають корупцію серйозною проблемою для розвитку суспільства. Так, у 2021 році, за даними КМІС (Київський міжнародний інститут соціології), 93,5 % визнали корупцію однією з головних проблем країни. За даними опитування групи «Рейтинг», діяльність влади щодо протидії корупції 38 % респондентів оцінили на «жахливо»; 27 % «незадовільно»; 18 % «задовільно»; 10 % «добре»; 5 % «відмінно». Відзначено також, що розповсюдженість корупції лякає інвесторів і спонукає покидати українські ринки. З огляду на зазначене, на початку липня 2021 року держсекретар США Ентоні Блінкен заявив, що Україна через корупцію втрачає приблизно 30 % свого ВВП.

Крім цього, напруженість на просторі протидії корупції пов'язується із загальним зниженням духовно-морального потенціалу суспільства, з пануванням у ньому правового нігілізму, невір'ям у невідворотність покарання, ослабленням державного контролю та недосконалістю законодавства.

За таких умов, від влади очікуються системно узгоджені політичні, економічні і правові заходи протидії корупційним викликам, залучення до їх розробки і реалізації ресурсів держави і громадянського суспільства.

На адміністративно-правовому просторі теоретичне осмислення нових реалій, вибудовування правових реакцій і формулювання «порядку денного» для суб'єктів нормотворчості і правозастосування концентруються в доктрині адміністративного права.

У системі форм об'єктивізації (зовнішнього вираження) адміністративного права доктрина відіграє особливу роль. На відміну від інших його форм (договори, реєстрації, ухвали, протоколи тощо) вона, по-перше, призначена інтегрувати властивості правових феноменів, в результаті чого отримувати і представляти в адміністративно-правовій реальності нові знання про ці феномени.

По-друге, доктрина не є статичним релікварієм або сховищем знань. Вона навпаки, характеризується саморегулюванням і нескінченим процесом саморозвитку. Виходячи з цього, методологічно помилково виглядає конструювання її структури за аналогією з юридичною галуззю, наукою або предметом адміністративного права, а також прагнення представити її складовими окремі компоненти адміністративно-правового простору (відповідальність, докази, примус, публічну службу, проступок і т. п). Сформовані у «плавильному котлі» доктрини адміністративного права нові гносеологічні знання оформлюються як ескортуючі феномени з оригінальними властивостями. Але і вони не є статичними, і у нових якостях вступають в інтегративну взаємодію безпосередньо з доктриною. З метою задоволення дослідницьких потреб застосовується їх умовна фіксація у статичному стані [10, с. 20].

У зв'язку з цим виникає питання про особливості взаємодії адміністративно-правової доктрини з антикорупційними компонентами правового простору. Ми вважаємо, що доктрина як гносеологічний феномен знаходиться в інтегративному

зв'язку з когнатичними компонентами інших адміністративно-правових реалій. Іншими словами, в гравітаційному полі доктрини знаходяться виключно гносеологічні складові юридичних феноменів, тобто взаємодіє гносеологічні з гносеологічним. У цьому процесі беруть участь не складові одного окремо взятого конкретного і реально існуючого явища (корупціогенних чинників, антикорупційної теорії, нормотворчої діяльності), а абстракції всієї системи тотожних явищ або гносеологічний компонент феномена (в даному випадку феномен розуміється як уявлення про конкретне явище на основі сприйняття опису і характеристик всієї тотожної безлічі).

Як уже зазначалося, така взаємодія в першу чергу характеризується інтегративністю. У її процесі в сфері протидії корупції виникають якісно нові гносеологічні знання. Тому, з певними припущеннями, таку взаємодію можна розглядати з позицій «концепції плавильного котла». Відповідно до неї, «залучені» доктриною знання про корупцію і боротьбу з нею: а) змінюються самі під впливом доктринальних цінностей; б) змінюють доктрину, впроваджуючи в її домінанти свої сенсі. Тобто, відбувається інтегративна взаємодія, в результаті якої народжуються нові антикорупційні феномени (стратегії, концепції, програми, акти інституції, норми тощо), властивості яких відмінні від первісних властивостей взаємодіючих компонентів.

На антикорупційному просторі результатом доктриналізації є, наприклад, юридичні способи запобігання, виявлення й усунення корупції, які диференціюються по трьох основних групах: 1) заходи профілактики корупції, спрямовані проти потенційної корупції та її інституційних передумов; 2) заходи боротьби з корупцією, спрямовані проти зовнішніх проявів вже наявної корупції й конкретних корупціонерів; 3) заходи

щодо мінімізації й (або) ліквідації наслідків корупційних правопорушень.

До її результатів також є підстави віднести генерацію інноваційних локацій антикорупційної політики по трьох напрямах. Перший напрям це оптимізація й жорсткість поліцейських і судових практик щодо виявлення та припинення корупційних проявів.

Другий напрям оптимізація адміністрування управлінських відносин, які повинні стати максимально прозорими. Там, де це можливо, вони мають характеризуватися позбавленням особистого контакту чиновника з індивідом або корпорацією, мінімізацією особистого розсуду чиновника й надмірно широкої варіативності його службової поведінки. Цей напрям також передбачає заходи щодо якісного підвищення кадрового складу державних службовців, удосконалення етики посадової поведінки.

Нарешті, третій напрям – це виховання нетолерантності й ненависті до корупції в громадянському суспільстві, стимулювання його до активної співпраці з державою під час проведення антикорупційних заходів і до власної неучасті в корупції.

2. Нормативне забезпечення протидії корупції

Важливе місце у сукупності компонентів антикорупційного сегменту адміністративно-правового простору належить нормативному супроводженню його систематизації і структуризації відповідно до антикорупційної місії адміністративного права [11, с. 37].

Перший Закон «Про боротьбу з корупцією» було прийнято в Україні у 1995 році [12]. Він був спрямований на запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, відновлення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб,

усунення наслідків корупційних діянь. Аналіз практики його застосування показав, що подальше нарощування антикорупційних зусиль є неможливим без чергових реформ нормативного регулювання.

Спроба таких реформ була активована насамперед шляхом прийняття низки нормативних актів і насамперед законів: «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 [13]; «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» від 11.06.2009 [14]; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 11.06.2009 [15].

Відразу зазначимо, що ця спроба виявилась невдалою. Прийняті в один день (11.06.2009) вони і чинність втратили разом (на підставі Закону № 2808-VI від 21.12.2010) і без будь-яких результатів практичного застосування (їх введення у дію передбачалось з 01.01.2011).

Окремі положення цих законів не відповідали чинному законодавству, запропоновані у них заходи вирізнялися безсистемністю, заплутаністю і неефективністю. Крім того, громадськістю та експертами неодноразово висловлювалися критичні зауваження щодо цих законів. Наголошувалося на неможливості застосування цих актів, оскільки вони порушують гарантовані Конституцією України права і свободи громадян.

Суперечливість та незрозумілість цих законів створювали передумови для обмеження прав і свобод громадян, у тому числі шляхом протиправного втручання в їх приватне життя. Деякі положення законів перенесені із чинних міжнародних договорів, однак редакції цих положень належним чином до українського законодавства адаптовані не були.

З урахуванням вищезазначених проблем, за дорученням Президента України, Національним антикорупційним

комітетом було організовано комплексну та системну роботу щодо вдосконалення антикорупційного законодавства.

Наслідком цього стало розробка нового законодавчого акта. В результаті у квітні 2011 року ухвалюється Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [16]. Він визначив основні принципи: а) запобігання та протидії корупції у публічній та приватній сферах суспільних відносин; б) відшкодування заподіяної внаслідок вчинення корупційних правопорушень шкоди; в) відновлення порушених прав, свобод або інтересів фізичних осіб; г) інтересів держави.

У жовтні та листопаді цього ж року послідовно приймаються «Державна програма щодо попередження та протидії корупції на 2011–2015 роки» [17] та «Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки» [18].

На жаль, обидва документи не спиралися на змістовні наукові розробки та аналіз попередніх зусиль. У цей період регулярні корупційні дослідження, які надали б аналітичну базу для моніторингу реалізації антикорупційної стратегії та її майбутніх оновлень, не проводилися. Поза їхньою увагою залишилися Центральна виборча комісія, Рахункова палата, суди, прокуратура.

У них були відсутні прив'язки до інших актуальних реформ, які були важливими з точки зору усунення передумов для корупції або створення ефективних інструментів притягнення до відповідальності винних у ній (реформа системи правоохоронних органів, судової системи, зовнішнього аудиту тощо).

Крім того, Державна програма знехтувала виміром показників реалізації її завдань у зрозумілих, конкретних і досяжних у часі параметрах. Самі показники не мали якісної корекції та були формальними (звіт та пропозиції, відповідний правовий акт, проведені семінари, річний звіт тощо). Фактично вони були

орієнтовані тільки на процес, тому навіть їхня повна реалізація не могла призвести до будь-яких істотних змін і забезпечити досягнення поставлених цілей [19].

Цілком природним та обґрунтованим було рішення про розробку нового антикорупційного законодавчого акта. Такий документ було ухвалено 14 жовтня 2014 року. Ним став чинний нині Закон «Про запобігання корупції» [20].

У концептуальному вимірі цей закон визначає комплекс політико-правових заходів, спрямованих, по-перше, на формування антикорупційного налаштування суспільства, по-друге, підвищення обізнаності громадськості про небезпеки, що пов'язані з корупцією, по-третє, забезпечення міжнародних стандартів щодо кваліфікації корупційних правопорушень, по-четверте, створення атмосфери прозорості в діяльності з виявлення фактів корупції, по-п'яте, виховання поваги до принципу невідворотності покарання, по-шосте, забезпечення справедливого відшкодування збитків особам, які постраждали від корупційних діянь.

Сьогодні можна констатувати, що він став сполучною ланкою в об'єднанні всіх здорових сил суспільства, дав можливість у широкому плані брати участь у боротьбі з корупцією інститутам громадянського суспільства та населенню, у тому числі шляхом активізації їх діяльності щодо контролю за роботою державних органів.

Закон дав змогу запровадити істотні зміни в низку законодавчих актів, спрямованих на забезпечення більшої прозорості майнового стану чиновників, на захист прав громадян і юридичних осіб від адміністративного тиску й необґрунтованого втручання державних органів у господарську діяльність.

Виходячи з того, що ступінь результативності боротьби з корупцією визначається не тільки кількістю прийнятих

законодавчих актів, а й насамперед конкретними кроками, спрямованими на реалізацію відповідних правових норм, у фахових джерелах представлено докладний і всебічний аналіз законодавчого та іншого нормативно-правового матеріалу, безпосередньо пов'язаного з виконанням Закону, який допомагає глибше оцінити закладений у ньому профілактичний ресурс. Важливо й те, що він містить орієнтири на кореляцію антикорупційної діяльності з міжнародними стандартами [21, с. 9].

Закон синхронізував антикорупційну політику і законодавство, виходячи з економічної і суспільно-правової ситуації. З його прийняттям еволюціонувала нормативна регламентація механізму протидії корупції, почалося послідовне вдосконалення інституційної системи за допомогою нових превентивних механізмів.

Так, основними складовими превентивної антикорупційної системи, згідно з цим Законом є: 1) функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції як спеціалізованого органу з попередження корупції; 2) правила формування і реалізації антикорупційної політики; 3) антикорупційні обмеження: а) щодо використання службового становища, б) отримання подарунків, в) сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, г) спільної роботи близьких осіб, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 4) запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 5) спеціальні антикорупційні інструменти: а) антикорупційна експертиза, б) спеціальна антикорупційна перевірка, в) Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, г) вимоги щодо прозорості інформації та доступу до неї; 6) захист викривачів (осіб, які повідомляють про факти корупції) від незаконного звільнення, переведення, зміни істотних умов трудового договору);

7) юридичну відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення; 8) усунення наслідків корупційних правопорушень: а) скасування актів, б) визнання нікчемними угод, в) відшкодування збитків у судовому порядку; 9) міжнародне співробітництво.

3. Спеціалізовані органи протидії корупції

Відповідно до Закону 2014 року «Про запобігання корупції» і в розвиток його положень, важливі трансформації відбулися в системі організаційно-структурованих (спеціалізованих) органів протидії корупції.

У першу чергу потрібно відзначити створення Національного агентства з питань запобігання корупції як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом [22].

Основними його функціями стали: забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики із залученням громадськості; здійснення аналізу та дослідження ситуації з корупцією; розробка, моніторинг та координація виконання Антикорупційної стратегії і державної програми по її реалізації; моніторинг і контролю за виконанням актів законодавства про професійну етику та конфлікту інтересів; координація та методична допомога у виявленні та усуненні корупційних ризиків; здійснення фінансового контролю, перевірка декларацій, моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; затвердження правил етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; співпраця з викривачами, вжиття заходів щодо їх правового захисту; надання методичної та консультативної допомоги щодо застосування антикорупційного законодавства; здійснення міжнародного співробітництва в сфері антикорупційної політики.

При цьому Агентство отримало право витребувати від органів управління необхідну інформацію; вносити обов'язкові до виконання приписи (щодо усунення порушень виконання антикорупційного законодавства); звертатися в правоохоронні органи з обов'язковими для розгляду висновками щодо виявлених ознак правопорушень; звертатися до суду з позовами (заявами) про визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, визнання нікчемними угод, виданих (прийнятих, укладених) в результаті порушення антикорупційного законодавства) мати доступ до баз даних державних та інших органів (для здійснення фінансового контролю, зокрема, для перевірки декларацій).

У форматі реалізації антикорупційного законодавства також були створені: Національне антикорупційне бюро України [23]; Спеціалізована антикорупційна прокуратура; Державне бюро розслідувань [24]; Національне агентство України з питань виявлення, розслідування та управління активами, отриманими від корупції та інших злочинів [25]; Вищий антикорупційний суд [26].

У механізмі протидії корупції ці структури взаємодіють між собою, з іншими правоохоронними органами, виконавчою владою, місцевим самоврядуванням, суб'єктами громадянського суспільства.

Національне антикорупційне бюро України утворено як державний правоохоронний орган з широкими силовими повноваженнями. Саме на нього покладено обов'язок безпосереднього попередження, виявлення, припинення і розкриття корупційних злочинів, які вчиняються вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і становлять загрозу національній безпеці. З цією метою Національне бюро здійснює

оперативно-розшукові заходи; проводить досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних злочинів у випадках, визначених законодавством; вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро; здійснює діяльність із зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт; взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків; здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення і усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних злочинів, віднесених до підслідності Національного бюро; забезпечує на умовах конфіденційності і добровільності співпрацю з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура створена в складі Генеральної прокуратури України на правах самостійного Департаменту. Її керівник одночасно є заступником Генерального прокурора України. До основних напрямів діяльності антикорупційної прокуратури відносяться: нагляд за дотриманням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності, попереднього розслідування Національним антикорупційним бюро України; участь в розгляді судами клопотань детективів і прокурорів в ході досудового розслідування; участь в судовому розгляді кримінальних проваджень, розслідуваних детективами Національного антикорупційного бюро України, а також з інших питань кримінального судочинства або оскарження дій або бездіяльності детективів Національного антикорупційного бюро України; підготовка апеляційних,

касаційних скарг на судові рішення; пред'явлення цивільного позову в кримінальному провадженні, яке розслідується Національним антикорупційним бюро України; забезпечення представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, пов'язаних з корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями; захист в суді прав і законних інтересів громадян у випадках, визначених законом, а також захист інтересів держави при наявності порушень, пов'язаних з корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, в рамках реалізації своїх функцій. Організація і здійснення заходів щодо відновлення порушених прав громадян або законних інтересів держави.

Державне бюро розслідувань має статус державного правоохоронного органу і здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні управління. Державне бюро розслідувань вирішує завдання щодо попередження, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, скоєних посадовими особами, які займають особливо відповідальне становище в сфері державної служби; суддями і працівниками правоохоронних органів; посадовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора, керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Національне агентство України з питань виявлення, розслідування та управління активами, отриманими від корупції та інших злочинів забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та переслідування активів, які підлягають вилученню у кримінальному провадженні та управлінню активами, які вилучаються або конфіскуються у кримінальному провадженні.

Вищий антикорупційний суд (ВАКС) є вищим спеціалізованим судом у системі судоустрою України. Його завданням є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад і процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства й держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, а також вирішення питання про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави у випадках, передбачених законом, у порядку цивільного судочинства.

На жаль, сьогоднішній аналіз діяльності зазначених антикорупційних структур не створює безапеляційних підстав для суцільного оптимізму про її відповідність суспільним очікуванням. Дослідники відмічають недоліки, які впливають на формування негативного ставлення громадськості до цих установ. Зокрема, підкреслюється відсутність достатньої кількості спеціалістів з належною кваліфікацією, недостотне врахування національних особливостей корупційних проявів при організації роботи, повільність у реагуванні на інформацію щодо корупційних проявів [27], наявність проблем у сфері взаємодії [28].

4. Функціональні антикорупційні інститути

Законом 2014 року істотні зміни внесені в нормативне регулювання інституту викривачів, антикорупційної експертизи нормативно-правових актів; конфлікту інтересів; інформаційного забезпечення антикорупційної діяльності; спеціальної перевірки та інших.

Про осіб, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень

та інших порушень антикорупційного законодавства (викривачів), на законодавчому рівні уперше йдеться в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року.

Стаття 15 цього закону «Участь громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції» визнала право об'єднань громадян, членів об'єднань громадян, уповноважених представників об'єднань громадян, а також окремих громадян брати участь у запобіганні та протидії корупції.

Стосовно «окремих громадян» у законі були сформульовані загальні статусні ознаки. По-перше, вони були ідентифіковані серед інших громадських суб'єктів як «особи, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції».

По-друге, визначались їх права, а саме: а) брати участь у діяльності щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили; б) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень: суб'єктам, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції; керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення; громадськості.

По-третє, встановлювались гарантії їх безпеки. Найважливіші особливості цих гарантій вимірялись наступним: 1) суб'єктами захисту поряд з особами, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, визнавались також «близькі їм особи»; 2) захист мав державно-правову природу, тобто був державним; 3) суб'єктами здійснювати захист від імені держави визнавались правоохоронні органи; 4) підставами активації механізму захисту визначались протиправні дії щодо суб'єктів захисту; 5) нормативно закріплювалось, що правоохоронні органи з метою захисту застосовують правові,

організаційно-технічні та інші заходи; 6) конкретизувались об'єкти, на які спрямовувались захисні заходи. Такими визначаються: життя, житло, здоров'я та майно відповідних осіб; 7) визначався нормативний акт, за нормами якого у конкретних випадках приводився в дію захисний механізм (відповідно до статті 17 згаданого вище закону державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, здійснюється відповідно до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»).

У антикорупційних законах 2011 і 2014 років нормативне регулювання участі окремих громадян у запобіганні та протидії корупції отримало подальший розвиток.

Закон 2011 року, по-перше, уточнив ідентифікаційні ознаки таких осіб та сформулював їх визначення. Вони стали ідентифікуватися як «Особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач)». Викривачем є особа, яка добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою.

По-друге, розширив їх права. Викривачі отримали право (крім права повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень): 1) запитувати та одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції; 2) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади; 3) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання і протидії корупції; 4) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи

щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання і протидії корупції; 5) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання і протидії корупції; 6) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання і протидії корупції; 7) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству.

По-третє, уточнив і конкретизував гарантії їх державного захисту: 1) конкретизував підстави захисту, зазначивши, що він здійснюється при наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну; 2) встановив, що особа-викривач не може бути: а) звільнена чи примушена до звільнення, б) притягнута до дисциплінарної відповідальності, в) піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою; 3) зобов'язав державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечувати умови для повідомлень їх працівниками про порушення вимог цього Закону іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні вебсайти, засоби електронного зв'язку; 4) визнав законність анонімних повідомлень, встановивши а) обов'язковість їх розгляду (якщо наведена інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені), б) строки і порядок розгляду, в) особливості реагування на підтверджену у повідомлені інформацію.

Принципові зміни до статусу викривачів внесені Законом України «Про запобігання корупції» 2014 року. Перш за все це зміни організаційного змісту. Закон визначив конкретного

суб'єкта щодо адміністрування їх діяльності. Відповідними функціями він наділив Національне агентство з питань запобігання корупції. Важливою особливістю його компетенції у цій сфері стала нормативна вимога здійснювати співпрацю з викривачами. Основні параметри такої співпраці визначені у самому Законі.

Так, Національне агентство: а) є єдиним, конкретизованим як організаційна структура, адресатом якому викривачі мають право повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; б) воно безпосередньо зобов'язано вживати заходи щодо їх правового та іншого захисту; в) притягувати до відповідальності осіб, винних у порушенні прав викривачів; г) здійснювати постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів; д) щорічно проводити аналіз та перегляд державної політики у цій сфері.

По-друге, це зміни щодо уточнень і деталізації компонентів статусу викривачів. Так, змінилось їх визначення. За цим Законом викривачем є особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення його вимог іншою особою.

Тобто, повідомлення визнається коректним і легальним лише за наявності у викривача обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною. За попереднім законом для цього була необхідна відсутність корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів.

Норми, які забороняли застосування до особи-викривача негативних заходів впливу розповсюджені на членів сім'ї такої особи. Встановлена заборона на оприлюднення відомостей про таких осіб: «інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом».

На виконання вимог Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» Національним агентством розроблені «Методичні рекомендації щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами».

У Методичних рекомендаціях містяться роз'яснення: щодо принципів роботи з повідомленнями від викривачів; організаційних засад розгляду таких повідомлень; оприлюднення відповідної інформації; каналів її отримання; процедур роботи з ними; повноважень посадових осіб, залучених до роботи із повідомленнями; відповідальності таких осіб; контролю за додержанням встановлених вимог; оскарження рішень, дій, бездіяльності; проведення аналітичної та роз'яснювально-профілактичної роботи щодо розширення практики повідомлень.

Таким чином, в сфері протидії корупції сформувався законодавчо відокремлений комплекс юридичних норм із забезпечення цілісного регулювання відносин, які виникають в результаті участі у антикорупційних заходах окремих громадян. Такі громадяни на законодавчому рівні ідентифіковані як особи, що надають допомогу в запобіганні і протидії корупції або викривачі. Викривачам притаманні певні компетенційні ознаки, що дозволяє визнати наявність у них статусу суб'єктів антикорупційної діяльності. Вищенаведене дає підстави визнавати наявність в сфері протидії корупції правового інституту викривачів.

Особлива роль у попередженні корупційних проявів на правовому просторі відведена антикорупційній експертизі нормативно-правових актів та їх проєктів.

З огляду на змістовну сутність положень Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [29] щодо періодичної оцінки правових інструментів з метою визначення їхньої адекватності з точки зору запобігання корупції, в Україні

на законодавчому рівні впроваджені заходи щодо здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів. Насамперед йдеться про статтю 55 «Антикорупційна експертиза» Закону України «Про запобігання корупції» 2014 року.

Відповідно до її норм, експертизою є діяльність із виявлення в нормативно-правових актах та їх проєктах положень, які самостійно (чи у поєднанні з іншими нормами) можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

З наведеного положення випливає, по-перше, об'єктами, що до яких здійснюється антикорупційна експертиза визнаються: а) чинні нормативно-правові акти і б) проєкти нормативно-правових актів; по-друге, метою експертизи є виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів корупціогенних факторів: а) що сприяють і б) можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень. Крім цього встановлено, що виявлення корупціогенних факторів є підставами обов'язкового розроблення рекомендацій стосовно їх усунення; по-третє, за правовою природою цей вид експертної діяльності є профілактичним, запобіжним заходом у системі протидії корупції.

Під корупціогенним фактором слід розуміти здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Основними з таких факторів визнаються: 1) нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) створення

надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг; 3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур; 4) відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур.

У разі виявлення зазначених корупціогенних факторів особа, яка проводить експертизу, зобов'язана сформулювати рекомендації щодо їх усунення, яке здійснюється шляхом: 1) конкретизації положень нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта; 2) включення до нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта відсильних норм, що передбачають необхідність використання положень інших нормативно-правових актів; 3) відображення в нормативно-правовому акті, проєкті нормативно-правового акта розгорнутих (повних) процедур.

У разі виявлення при проведенні експертизи техніко-юридичних недоліків нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта особа, яка проводить експертизу, вказує на них, як на корупціогенні фактори.

До таких недоліків належать: 1) юридичні колізії нормативних приписів, що містяться в одному нормативно-правовому акті або в різних нормативно-правових актах, у тому числі невідповідність змісту нормативних приписів нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, який має вищу юридичну силу; 2) розробка проєкту нормативно-правового акта, видання (прийняття) нормативно-правового акта органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) з перевищенням своєї компетенції; 3) порушення встановленої форми нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта; 4) порушення вимог нормопроєктувальної техніки; 5) технічні помилки в тексті, пропущення слів тощо.

Для виявлення в нормативно-правовому акті, проєкті нормативно-правового акта корупціогенних факторів використовуються індикатори корупціогенності. Індикатор корупціогенності ознака нормативно-правового припису, що може свідчити про наявність в нормативно-правовому акті, проєкті нормативно-правового акта корупціогенних факторів.

Виявляючи в нормативно-правовому акті, проєкті нормативно-правового акта корупціогенні фактори, особа, яка проводить експертизу, повинна враховувати, що ознаки більшості корупціогенних факторів взаємопов'язані між собою. Таким чином, один і той самий індикатор корупціогенності (конкретний нормативний припис) може свідчити про наявність в нормативно-правовому акті, проєкті нормативно-правового акта різних корупціогенних факторів.

Наприклад, нормативний припис, що надає особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, право випробовувати у фізичних та юридичних осіб додаткові матеріали та інформацію на свій розсуд, без конкретизації мети, строків і підстав для прийняття такого рішення залежно від змісту нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта може бути індикатором безпідставного встановлення дискреційних повноважень, недосконалості адміністративних процедур. У такому випадку оцінка нормативного припису здійснюється стосовно до кожного корупціогенного фактора, до якого він може бути віднесений.

Закон визначає суб'єктів проведення антикорупційної експертизи та найважливіші положення щодо сутності їх компетенції. Відповідно до його положень, вся сукупність суб'єктів експертизи поділяється на дві групи. Критеріями поділу є: а) правова природа суб'єкта щодо наявності владних повноважень і б) рівень імперативності щодо права на експертизу.

За правовою природою (наявністю чи відсутністю владних повноважень) суб'єкти проведення антикорупційної експертизи поділяються на дві великі групи.

До першої групи належать носії владних повноважень. Це складна сукупність організаційно-структурних утворень, серед яких виділяються: 1) спеціально уповноважені на проведення антикорупційної експертизи суб'єкти і 2) інші суб'єкти, компетентні на проведення антикорупційної експертизи.

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є: а) органи прокуратури, б) Національної поліції, в) Національне антикорупційне бюро України, г) Національне агентство з питань запобігання корупції.

До інших суб'єктів, які компетентні на проведення антикорупційної експертизи належать: а) інші державні органи, б) органи влади Автономної Республіки Крим, в) органи місцевого самоврядування, г) консультативно-дорадчі утворення, які при цих органах функціонують. Всі вони здійснюють антикорупційну експертизу відповідно до покладених на них завдань.

Другу групу становлять суб'єкти, які владних повноважень не мають. Такими є: а) громадські об'єднання; б) члени громадських об'єднань; в) уповноважені представники громадських об'єднань; в) окремі громадяни.

За рівнем імперативності щодо права на експертизу суб'єкти поділяються на: 1) таких, що здійснюють антикорупційну експертизу обов'язково; 2) таких, що здійснюють антикорупційну експертизу за власним розсудом.

Суб'єктами, що здійснюють антикорупційну експертизу обов'язково (проведення антикорупційної експертизи є їх обов'язком і здійснюється ними на постійній основі) є: а) Міністерство юстиції України і б) Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби

з корупцією (Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції).

Суб'єктами, що здійснюють антикорупційну експертизу за власним розсудом є: а) Національне агентства з питань запобігання корупції, б) громадськість (громадська антикорупційна експертиза).

Кожний із суб'єктів антикорупційної експертизи наділяється конкретними повноваженнями, які реалізує в межах своєї компетенції.

Так, Міністерство юстиції України обов'язково здійснює антикорупційну експертизу усіх нормативно-правових актів та їх проєктів, крім тих, що віднесені до компетенції зазначеного комітету Верховної Ради України.

Антикорупційна експертиза цих актів є складовою частиною правової експертизи, яка здійснюється Міністерством юстиції України. Вона являє собою системно організовану діяльністю, що випливає з обов'язку здійснювати її на підставі плану (плановість важливий компонент системної організації будь-якої діяльності). Планування має здійснюватися щорічно, а плани щодо неї затверджуються до 31 грудня року, що передує року реалізації такого плану.

Сукупність нормативно-правових актів, які підлягають антикорупційній експертизі Міністерством юстиції України розділяють на дві групи. До першої включені: а) закони України, б) акти Президента України, в) акти Кабінету Міністрів України. До другої нормативно-правові акти державних органів, які підлягають державній реєстрації.

Експертиза актів першої групи (закони України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України) здійснюється у сферах: 1) прав та свобод людини і громадянина; 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого

самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсних (тендерних) процедур.

Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, проєктами нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, є: а) постанови, які видаються з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання; б) розпорядження, які видаються з питань схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив тощо.

Експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації. Перелік таких органів і актів визначено Указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р.

На Міністерство юстиції України покладено також обов'язок щодо організаційно-методологічного забезпечення проведення антикорупційної експертизи (поряд з безпосереднім проведенням експертизи). На його виконання Міністерством розроблено «Методологію проведення антикорупційної експертизи», яка затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року. У методології визначені корупціогенні фактори, сформульовані поняття кожного з них, методи виявлення, критерії та засади оцінки і способи усунення.

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції обов'язково здійснює антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України.

До предмета його відання віднесено: формування та реалізація антикорупційної політики; проведення антикорупційної експертизи законопроєктів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи; запобігання та протидія корупції; запобігання корупції в діяльності юридичних осіб; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; правила етичної поведінки на публічній службі; фінансовий контроль стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією; правове регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро; правове регулювання діяльності Національного агентства з питань протидії корупції; діяльність інших правоохоронних і державних органів в частині їх повноважень у сфері запобігання та протидії корупції; державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції.

Слід зазначити, що Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції здійснює антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів не лише внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, як це передбачають норми коментованої статті. За Регламентом Верховної Ради України цей комітет готує експертні висновки про відповідність вимогам антикорупційного законодавства кожного проєкту нормативно-правового акта, що вноситься на розгляд Парламенту незалежно від виду акта та суб'єкта ініціювання.

Національне агентства з питань запобігання корупції здійснює антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд: а) Верховної Ради України, б) Кабінету Міністрів України.

Антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів, яка проводиться Національним агентством є окремим видом антикорупційної експертизи (від здійснюваної Міністерством юстиції України та комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією).

Особливістю такої експертизи є те, що вона проводиться Національним агентством за власною ініціативою, у тому числі у зв'язку із зверненням громадян чи громадських об'єднань.

Предметом експертної оцінки є: 1) права та свободи людини і громадянина; 2) повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподіл та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсні (тендерні) процедури.

Організацію проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, насамперед з потенційно високим ступенем корупційних ризиків, забезпечує Департамент антикорупційної політики Національного агентства.

До проєктів нормативно-правових актів з потенційно високим ступенем корупційних ризиків належать проєкти, предметом регулювання яких є відносини, пов'язані з: 1) виконанням рішень, у тому числі індивідуального характеру, предметом яких є визначення прав, свобод, обов'язків людини і громадянина та способів їх реалізації; 2) управлінням об'єктами державної або комунальної власності, їх відчуження;

3) питаннями митної справи, податкової та фінансової політики; 4) установленням процедур аукціонів, тендерів стосовно відчуження чи закупівлі товарів, робіт і послуг; 5) використанням бюджетних коштів; 6) питаннями інвестиційної та інноваційної діяльності; 7) наданням пільг і переваг окремим суб'єктам господарювання; 8) установленням повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, зокрема щодо самостійного визначення порядку (механізму, процедури) вирішення проблемних питань; 9) делегуванням повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування підприємствам та організаціям незалежно від форми власності; 10) наданням адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами; 11) виконанням контрольно-наглядових функцій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

Інформування Національним агентством комітету Верховної Ради України, який відповідно до предметів відання комітетів визначений головним з підготовки і попереднього розгляду проєкту нормативно-правового акта, або Кабінету Міністрів України про проведення антикорупційної експертизи проєкту нормативно-правового акта, є підставою для зупинення процедури розгляду або прийняття проєкту нормативно-правового акта. Строк проведення антикорупційної експертизи проєкту нормативно-правового акта не повинен перевищувати 10 днів з дня такого інформування.

На Національне агентство з питань запобігання корупції покладено обв'язок: а) здійснювати періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм; б) надавати Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи.

Відповідно до Наказу Національного агентства з питань запобігання корупції. «Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи» від 28 липня 2016 р. такий перегляд здійснюється щорічно.

Крім цього, для проведення зазначеного моніторингу Національне агентство може залучати громадські об'єднання, наукові установи, в тому числі на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу.

Громадська антикорупційна експертиза чи не єдиний дієвий засіб громадського контролю і запобігання прийняття нормативно-правових актів, які можуть містити вигідні для посадовців прогалини та положення, що сприяють корупційним правопорушенням.

Повноваження громадськості щодо антикорупційної експертизи регламентовані статтею 21 «Участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції» Закону України «Про запобігання корупції». Відповідно до неї, вони мають право проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій.

В нормах, які регламентують питання проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів, по-перше, визначено суб'єктів, які мають право ініціювати (проводити і замовляти) проведення громадської антикорупційної експертизи.

Такими суб'єктами визнані: а) фізичні особи; б) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники;

в) юридичні особи. По-друге, підкреслено, що об'єктами експертної оцінки є: а) нормативно-правові акти і б) проєкти нормативно-правових актів. По-третє, встановлені джерела ресурсного забезпечення: а) безпосередньо експертизи і б) оприлюднення її результатів. Такими джерелами є: а) ресурси відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб і б) інші джерела, які не заборонені законодавством. По-четверте, суб'єктам громадської антикорупційної експертизи надано право: а) подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів та б) отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій.

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проєктів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Суб'єкти громадської антикорупційної експертизи можуть залучати до її проведення незалежних експертів, наукові або консалтингові організації (в т. ч. іноземні), інші громадські об'єднання або доручати їм проведення громадської антикорупційної експертизи в цілому.

Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, у разі проведення громадської антикорупційної експертизи розробник надає громадянам або об'єднанням громадян за їх зверненням проєкт акта з необхідними матеріалами, повідомляє про строки завершення його підготовки. Пропозиції, що надійшли в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи, головний розробник розглядає під час опрацювання проєкту.

На відміну від обов'язкової антикорупційної експертизи, порядок проведення і методологія громадської антикорупційної експертизи в Україні зазнають мінімальних законодавчих обмежень. Так, законодавство України не встановлює обмежень щодо правового статусу, спеціальних дозволів чи інших вимог до суб'єктів громадської антикорупційної експертизи.

Вивчення наявного досвіду щодо аналізу нормативно-правових актів, дозволяє запропонувати поетапний порядок здійснення громадської антикорупційної експертизи. На нашу думку, він складається з шести етапів.

По-перше, набуття експертом спеціальних знань загального рівня. З цією метою: а) вивчається законодавство, що регламентує антикорупційну експертизу; б) відповідні методичні рекомендації; в) наукові дослідження.

По-друге, набуття необхідних знань у сфері, до якої належить акт, що потребує експертної оцінки. З цією метою аналізуються матеріали відповідної сфери правового регулювання, а саме програми нормотворчої діяльності, сайти органів публічного адміністрування, матеріали щодо правозастосовної діяльності, результати попередніх експертних оцінок.

По-третє, вивчення тексту нормативно-правового акта (проєкту), який підлягає експертній оцінці. Воно складається з аналізу його історії (попередні редакції), дослідження кореляції з пов'язаними документами, встановлення належності до галузі права чи законодавства. В результаті має бути з'ясовано: 1) з якою метою введено в дію (розроблено) документ; 2) хто є адресатами документа, їх компетенція і характер взаємодії; 3) які нормативні акти зазнали змін, або мають бути змінені; 4) що корегується в суспільних відносинах; 5) характер впливу на прогалини правового регулювання.

По-четверте, маркування незрозумілих чи сумнівних положень на предмет встановлення їх кореляції з детермінованими корупціогенними факторами.

По-п'яте, розробка і формулювання пропозицій щодо усунення виявлених корупціогенних факторів. Способами їх усунення є: а) виключення з тексту документа; б) виклад тексту документа в іншій редакції; в) внесення інших змін в текст даного документа; г) внесення змін в інший документ; д) інші способи, що не суперечать закону.

По-шосте, підготовка проєкту висновку за результатами антикорупційної експертизи.

Закон містить конкретні вимоги щодо реагування на результати антикорупційної експертизи. Результати експертизи оформлюються рекомендаціями стосовно усунення виявлених у ході експертизи корупціогенних факторів. Рекомендації в обов'язковому порядку формулюються по кожній експертизі суб'єктом її здійснення, включаючи суб'єктів громадської антикорупційної експертизи.

Адресатами рекомендацій закон визнає: а) суб'єкта видання (прийняття) відповідного акта, б) його правонаступника, в) суб'єкта, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері. Формою реагування визначено розгляд рекомендацій відповідним адресатом.

Таким чином, необхідно констатувати, що чинне законодавство України визначає: 1) мету проведення антикорупційної експертизи; 2) суб'єктів і об'єкти антикорупційної експертизи; 3) види антикорупційної експертиз; 4) сфери, у яких здійснюється антикорупційна експертиза; 5) джерела ресурсного забезпечення заходів щодо проведення антикорупційної експертизи; 6) суб'єкта процедурного і методологічного забезпечення проведення антикорупційної експертизи; 7) умови

оприлюднення результатів антикорупційної експертизи; 8) основні вимоги щодо планування проведення антикорупційної експертизи; 9) обов'язковість розгляду результатів антикорупційної експертизи актів суб'єктами їх видання; 10) підстави проведення антикорупційної експертизи.

Важливих змін зазнав Кримінальний кодекс. Вперше в історії України в ньому представлений перелік корупційних кримінальних правопорушень і зафіксовано, що особи, які їх вчинили підпадають під низку обмежень і заборон.

Так, вони не можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності: в зв'язку з каяттям (ст. 45); у зв'язку з примиренням винного з потерпілим (ст. 46); у зв'язку з передачею на поруки (ст. 47); в зв'язку зі зміною обстановки (ст. 48); їм не може призначатися покарання більш м'яке, ніж передбачено законом (ст. 69); суд не вправі звільнити таку особу від покарання в зв'язку з втратою діянням суспільної небезпеки (ч. 4 ст. 74); звільнити від відбування покарання з випробуванням (ч. 1 ст. 75; ст. 79) або на підставі амністії (ч. 4 ст. 86); підвищені терміни фактичного відбуття покарання, призначеного судом за корупційне злочин для умовно-дострокового звільнення (ст. 81); заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82); помилування (ч. 3 ст. 87); судимість за вчинення корупційного злочину не може бути достроково знята судом (ч. 2 ст. 91).

Кодекс про адміністративні правопорушення доповнено главою 13-А «Адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією». У ньому з'явилися норми, що передбачають відповідальність за: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту

інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, яка стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8); порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики і комунальних послуг (ст. 172-8-1); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9); порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1); порушення законодавства у сфері оцінки впливу на навколишнє середовище (ст. 172-9-2).

Цілеспрямована і оновлена антикорупційна діяльність спеціалізованих інституцій згенерувала актуальний методологічний інструментарій для організації роботи з запобігання та виявлення корупції в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях.

Так, сьогодні енергійно впроваджуються в практику стандарти щодо антикорупційних програм у державних органах, державних підприємствах, державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування, цільових фондах та в інших юридичних особах; взаємодії з викривачами корупції; проведення антикорупційних експертиз нормативно-правових актів; моніторингу діяльності державні органи на виконання вимог антикорупційного законодавства; адміністрування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Реєстр корупціонерів).

Разом з цим, за опитуванням, проведеним наприкінці 2020 року, обумовлена корупцією соціальна напруженість розцінювалася як рівна кризи в Донбасі. Низькі темпи реалізації антикорупційної політики в Україні суттєво уповільнюють її економічне зростання. Поширеність корупції і недовіра до

основних інструментів протидії (нормативне забезпечення, організаційно-правові інститути, науково-дослідне супроводження, контроль з боку неурядових організацій) діагностуються громадянським суспільством як панівна перешкода підвищенню рівня життя, прогресу в боротьби з пандемією, ефективності освіти, залученню в країну інвестицій.

Повертаючись до позитивних змін відзначимо, що прогрес в мінімізації корупційних ризиків корелюється: а) з початком роботи Вищого антикорупційного суд з відповідною підсудністю; б) перезавантаженням Національного агентства з питань запобігання корупції; в) модернізацією правового регулювання; г) вдосконаленням правозастосовної практики.

5. Еволюція антикорупційного простору

Перспективи адміністративно-правового забезпечення правової реальності антикорупційним інструментарієм пов'язуються з новою Антикорупційною стратегією, проєкт якої представило Національне агентство з питань запобігання корупції. Введення Стратегії у дію передбачається Законом України «Про засади державної антикорупційної політики України на 2021–2025 роки», який поки ще має статус законопроєкту [30].

Мета нової Антикорупційної стратегії досягти суттєвого прогресу у запобіганні та протидії корупції, а також забезпечити злагодженість і системність антикорупційної діяльності всіх органів влади. Найбільш вразливими для корупційних інтервенцій об'єктами вона визнає: 1) суд, прокуратуру та органи правопорядку; 2) державне регулювання економіки; 3) державний та приватний сектори економіки; 4) будівництво, земельні відносини та інфраструктура; 5) сектор оборони; 6) охорону здоров'я, освіту, науку і соціальний захист; 7) забезпечення невідворотності покарання.

Забезпечення невідворотності покарання сфокусовано на розв'язанні пов'язаних з корупцією проблем у сферах відповідальності а) дисциплінарної; б) адміністративної; в) кримінальної.

Інститут дисциплінарної відповідальності як основний механізм забезпечення дотримання правил етичної поведінки публічними службовцями характеризується високим антикорупційним потенціалом, оскільки дозволяє не тільки швидко і ефективно реагувати на факти порушень вимог антикорупційного законодавства, стимулюючи доброчесних осіб до належного виконання своїх обов'язків і дотримання правил етичної поведінки, а й усувати від виконання функцій держави або місцевого самоврядування осіб, які грубо або систематично порушують свої обов'язки приймають упереджені рішення або використовують надані їм повноваження в своїх інтересах. Втім, в Україні поки що не вдалося в повній мірі реалізувати потенціал цього інституту, оскільки значна частина публічних службовців, що порушують вимоги антикорупційного законодавства, уникають дисциплінарної відповідальності, користуючись недосконалістю норм, якими визначаються підстави і процедура притягнення до такої відповідальності, їх неузгодженістю з відповідними положеннями антикорупційного законодавства і відвертим потуранням з боку керівництва. У зв'язку з цим новели підрозділу 4.1 проєкту спрямовані насамперед на вдосконалення положень законодавства щодо підстав та процедури притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень.

Одним з найбільш дієвих механізмів забезпечення дотримання встановлених антикорупційним законодавством правил, процедур, заборон і обмежень (порушення яких утворює

корупційне правопорушення) належним чином функціонуюча система заходів адміністративної відповідальності. У Кодексі України про адміністративні правопорушення поки передбачена відповідальність за більшість таких порушень, але практика реалізації відповідних положень адміністративного законодавства показує, що забезпечувальний і стримуючий (превентивний) ефект цих механізмів є мінімальним. Виходячи з цього, в підрозділі 4.2 проєкту закладені рекомендації щодо забезпечення невідворотності адміністративної відповідальності шляхом вдосконалення підстав і процесуальних засобів залучення до адміністративної відповідальності.

З метою ефективної протидії корупційним і пов'язаним з корупцією злочинів в Україні було докорінно змінено систему норм, яка передбачала підстави кримінальної відповідальності за вчинення таких злочинів, яка зараз в цілому узгоджується з міжнародними стандартами в цій сфері.

Як вже згадувалось, у 2015–2019 роках в Україні була створена система спеціалізованих антикорупційних органів, забезпечених високими гарантіями незалежності і висококваліфікованими кадрами, а також відповідними грошовими, матеріальними та іншими необхідними ресурсами. Головне завдання цих органів полягає в ефективній протидії високопоставлених корупції. У той же час по ряду об'єктивних і суб'єктивних причин забезпечити високий рівень невідворотності кримінальної відповідальності за вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією злочинів поки не вдалося.

Положення підрозділу 4.3 спрямовані на досягнення наступних основних результатів: вдосконалення законодавства, яким встановлено кримінальну відповідальність за вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень (узгодження положень Кримінального кодексу України

до Закону України «Про запобігання корупції», збільшення термінів давності відповідальності за такі злочини, гармонізація і незначне посилення санкцій і т. п.); забезпечення стійкої і передбачуваною слідчої та судової практики у відповідних виробництвах; вдосконалення положень кримінального процесуального законодавства; забезпечення ефективної діяльності Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та їх взаємодії з іншими органами; підвищення ефективності протидії легалізації активів, отриманих злочинним шляхом, а також повернення таких активів; забезпечення безперервності судового розгляду кримінальних проваджень і стійкості судової практики по таких справах.

Таким чином, всі фактори, що сприяли прогресу антикорупційних зусиль, так чи інакше пов'язані з якісними змінами в адміністративно-правовому забезпеченні протидії корупції.

Висновки

Наведене дослідження адміністративно-правових засобів протидії корупції в Україні дозволяє зробити такі висновки. У 2021 році (порівняно з 2019 роком) Україна продемонструвала незначне покращення свого становища у світовому «Індексі сприйняття корупції» організації Transparency International. Її індекс склав 33 бали (у 2019 році 30 балів). Таким чином вона зайняла 117 місце серед 180 держав. У 2019 році країна була на дев'ять сходинок нижче та займала 126 місце в рейтингу. Експерти вважають, що це стало можливим завдяки адміністративно-правовим та організаційним зусиллям із запуску Вищого антикорупційного суду, переформатування Національного агентства з питань запобігання корупції, посилення відповідальності за корупційні правопорушення. Проте, для позитивної оцінки цього прогресу підстав недостатньо.

На жаль, Україна знову опинилася позаду всіх сусідів (Румунія, Молдова, Білорусь), крім Росії. Як зазначають українські експерти, за останні 5 років кількість бізнес-структур, пов'язаних із державними службовцями, зросла на 20%. Якщо у 2016 році українські держчиновники (за даними декларацій) володіли 16117 компаніями, то у 2021 році вже 19118 компаніями.

Тут зазначимо: українське законодавство не забороняє чиновникам володіти бізнесами та бути кінцевими бенефіціарами. Проте вона вимагає передавати корпоративні права на управління іншим особам, які є близькими родичами власника.

У зв'язку з цим, доцільно перебудувати антикорупційні практики на основі а) глибокого впровадження цифрових технологій у сферу запобігання корупції; б) створення єдиного державного центру обробки інформації; в) зосередиться на розробці зручних альтернатив існуючим антикорупційним практикам; г) активізувати формування нульової толерантності до корупції; д) запроваджувати невідворотність відповідальності за корупцію; е) ухвалити відповідні зміни до антикорупційного законодавства.

Література:

1. Горбатенко В. Постмодерн і трансформація ціннісної основи людського буття. Політичний менеджмент. 2005. № 1. С. 3–13.

2. Колпаков В.К. Феноменология доктрины административного права. Modern aspects of modernization of science: status, problems, development trends: Materials of the 11th International Scientific and Practical Conference July 7, 2021, Dublin (Ireland), remotely. Dublin: Within the Publishing Group «Scientific Perspectives», 2021. P. 82–86.

3. Колпаков В.К. Парадигма «поняття адміністративного права»: зміст і новели в системі універсалій. Питання адміністративного права. Харків. Право, 2019. 272 с. С. 48–75.

4. Про невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку в республіці : Постанова Верховна Ради УРСР від 29.11.1990. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 51. Ст.647.

5. Global Corruption Report 2008 Chapter 7.4, p. 280. URL: https:// www.transparency.org/en/content/download/32778/502137

6. Ukraine slides deeper in ranks of corrupt nations. Kyiv Post (1 December 2011). URL: https:// www.kyivpost.com/article/content/

7. Corruption, Democracy, and Investment in Ukraine. Atlantic Council (2021,October). URL: http://www.acus.org/docs/071016_Corruption%Ukraine.pdf

8. Кульчій І.О., Боцва М.О. Еволюція українського законодавства у сфері корупції. URL: http://journal.ipk.edu.ua. DOI: 10.46922/2709-0515-2021-1-3

9. Белопольский Н.Г., Волошин В.С., Кленин О.В. О системном кризисе в Украине и путях выхода из него. Вісник економічної науки України. 2017. № 2. С. 110–118.

10. Коломоец Т.О., Колпаков В.К. Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права. Право України. 2021. № 10. С. 12–28. DOI: 10.33498/louu-2021-10-012

11. Kolpakov V. Regulatory support of counteraction corruption in Ukraine. Studia Universitatis Moldaviae. Seria «Științe sociale». 2021. Nr. 8. P. 36–41.

12. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995. Відомості Верховної Ради. 1995. № 34. Ст. 266.

13. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України № 1506-VI від 11.06.2009. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 45. Ст. 691.

14. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України № 1507-VI від 11.06.2009. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 45. Ст. 692.

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України № 1508-VI від 11.06.2009. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 46. Ст. 699.

16. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011. Відомості Верховної Ради, 2011, № 40, ст. 404.

17. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011. Офіційний вісник України. 2011. № 94. Ст. 3431.

18. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011. Офіційний вісник України. 2011. № 83. Ст. 3020.

19. Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia. Progress and Challenges 2013-2015. Date of publication 14 September 2016. Ukraine. URL: https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm

20. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014р. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.

21. Колпаков В.К. Вступ до науково-практичного коментаря Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції». Запоріжжя : Гельветика, 2019. 588 с. С. 7–10.

22. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015.Офіційний вісник України. 2015. № 24. Ст. 664.

23. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014. Відомості Верховної Ради. 2014. № 47. Ст. 2051

24. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015. Відомості Верховної Ради. 2016. № 6. Ст. 55

25. Про Національне агентство України з питань виявлення, розслідування та управління активами, отриманими від корупції та інших злочинів : Закон України від 10.10.2015. Відомості Верховної Ради. 2016. № 1. Ст. 2.

26. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.07.2018. Відомості Верховної Ради. 2018. № 24. Ст. 212.

27. Пархоменко-Куцевіл О.І. Концептуальні принципи формування антикорупційних інституцій органів державної влади: український і світовий досвід. DOI: URL: https://doi.org/10.32689/2617-2224- 2020-2(22)-154-166

28. Радецький Р.С. Система боротьби з корупцією в Україні: проблеми взаємодії суб'єктів. DOI: https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-253-263

29. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49. Стор. 2048.

30. Проєкт Закону про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70007

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-2

Діхтієвський Петро
доктор юридичних наук, професор

ПРАВА ОСОБИ ТА АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ: МІЖНАРОДНІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ

Анотація. В контексті сучасних відносин держави і суспільства її ставлення до прав і свобод людини та громадянина, досліджується роль адміністративної юстиції у сфері захисту прав і свобод приватних осіб, механізмів міжнародного захисту та витоки правозахисної діяльності в Україні.

За авторським баченням одним із найбільших здобутків західної цивілізації є основоположні права та свободи людини, формування ціннісної основи вчення про природні права людини і обов'язок їх захисту у діяльності широкого кола суб'єктів. Норми публічного адміністративного права, адміністративного судочинства стали першими захисниками прав і свобод людини, а також переконливими ідеологами правозахисної діяльності. Умотивованим видається досягнення, що формуються у алгоритмі:

а) основоположні права та свободи людини взаємопов'язані з демократією та верховенством права;
б) вони є обов'язковим атрибутом кожної конституційної держави;
в) існуванні відмінностей в тлумаченні змісту й обсягу прав і свобод людини з тим, щоб люди жили вільно та були вільними від державного свавілля;
г) обов'язку держави щодо гарантування й захисту цих цінностей, визнання Загальної декларації прав людини 1948 року й інших міжнародних правозахисних актів;

д) стандартизації національного права за допомогою його змін, шляхом приведення у відповідність його норм з міжнародними правовими стандартами, як юридичне відображення сучасного суспільного життя.

Ключові слова: адміністративне право; адміністративна юстиція; міжнародні засоби захисту; інструменти захисту; сфера публічного адміністрування; моделі адміністративної юстиції; механізми міжнародного захисту прав особи; міждержавні правозахисні організації.

Вступ

Проголошуючи і утверджуючи основоположні права та свободи людини, Українська держава покладає на себе всебічні зобов'язання гарантувати ці права, реальне забезпечення їх реалізації та захисту всіма організаційно-правовими способами і засобами, наявними в державі та громадянському суспільству. Фактично, це новий концепт адміністративно-правового регулювання.

Висвітлюються важливі складові міжнародних засобів захисту:

а) інструменти захисту у сфері публічного адміністрування;
б) адміністративно-правове регулювання діяльності публічної адміністрації та сучасні моделі адміністративної юстиції в зарубіжних країнах;
в) механізми міжнародного захисту прав приватних осіб у сфері публічного адміністрування США, Великобританії, Німеччини, Італії, Франції та інших зарубіжних країн;
г) відповідальність посадових осіб публічної адміністрації згідно з адміністративним законодавством за дії вчинені з порушенням прав.

Отже, діяльність органів влади щодо забезпечення права особи на захист залежить від якості нормативного забезпечення у цій сфері, впровадження адекватних цьому забезпеченню правових та організаційних заходів і ефективної правозахисної практики.

1. Становлення та розвиток основ правозахисної діяльності

На початку XVIII століття Н.О. Куплевський, відомий вчений з адміністративної юстиції, аналізуючи адміністративну юстицію Франції писав: «Повільно, з важкими зупинками, інколи з кроками назад, наша країна відбудовує новий тип правової держави в якому саме суспільство приймає участь в державному управлінні, в якому шанується особистість, виконуються закони у всіх сферах суспільного життя громадян, між особою та владою. Адміністративні суди вирішують справи стосовно актів адміністрування органів влади та приватних осіб» [1].

Саме такого типу держава Україна, крок за кроком, відбудовує правову країну, у якій визначається та гарантується захист прав та свобод людини і громадянина.

Конституцією України у статті 3 встановлено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2].

Витоки правозахисної діяльності в Україні, та її конституційних основ можна знайти і в Конституції Пилипа Орлика 1710 року.

У кінці XVIII–XIX ст. права людини стали основним гаслом і найбільшим здобутком революцій і воєн за незалежність

власних країн. Першим правовим актом, в історії того часу, стали Декларація прав людини і громадянина 1789 р. у Франції, яка проголосила «прості і незаперечні принципи» [3] та Білль про права 1791 р. у США. Вказані акти залишаються актуальними і зберігають свою цінність і до сьогодні.

У XIX–XXI ст. розвиток міжнародних засобів захисту особи супроводжується розширенням системи прав і свобод людини, вдосконаленням правових механізмів їх захисту, зростанням ролі адміністративної юстиції у цій сфері. Посилення захисту основоположних прав і свобод людини на міжнародному рівні закріплюється у Загальній декларації прав людини 1948 р., Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та інших правозахисних міжнародних актах, а в подальшому в конституціях більшості країн світу [4]. Таким чином, норми міжнародного права та законодавства стають важливим складником правозахисної діяльності, правовою основою установленні адміністративної юстиції.

Як відомо, основні сучасні моделі адміністративної юстиції в зарубіжних країнах поділяють на декілька типів (моделей):

а) так звана континентальна, або статутна модель, яка передбачає існування окремої гілки адміністративних судів;
б) англосаксонська модель – коли повноваження щодо розгляду позовів проти органів адміністрування належить загальним судам.

Прикладом континентальної моделі, яка передбачає існування спеціалізованих адміністративних судів є країни центральної Європи. Щодо англосаксонської моделі адміністративної юстиції, це Великобританія та США, їм притаманний характер прецедентного права, а саме органи адміністрування підкоряються тим самим правилам, що й громадяни та

юридичні особи, а тому спори між ними вирішуються загальними судами у звичайному порядку. Водночас тут досить сильно розвинута квазісудова форма розгляду адміністративних спорів.

Для всіх зарубіжних країн притаманна процесуальна форма адміністративної юстиції. Типовими є також підстави для порушення провадження, серед яких:

а) некомпетентність адміністративного органу щодо видання акта;
б) недотримання формально-юридичних вимог підготовки та видання акта;
в) зловживання повноваженнями або їх неправомірне використання;
г) фактичне порушення закону.

Таким чином, розуміючи важливість фундаментальних понять правового захисту прав і свобод людини та громадянина, системам права притаманний поділ права на публічне і приватне право. Дві процесуальні форми адміністративної юстиції:

а) форма адміністративного процесу із розподілом її на судову та квазісудову;
б) цивільно-процесуальну форму.

У державах, де публічне адміністративне право набуло значного розвитку, спірні відносини у сфері публічного адміністрування вирішуються адміністративною юрисдикцією за рахунок розвитку адміністративних судів. Тут адміністративні суди керуються нормами публічного права. Тоді як, там де суди цивільної юрисдикції – застосовують, насамперед, норми приватного права.

2. Загальна характеристика адміністративної юстиції окремих країн Європи

Адміністративна юстиція Франції

Сучасна адміністративна юстиція Франції – продукт двохсотлітнього розвитку системи органів державного управління. Для неї характерна традиційно сильна централізація і наявність відокремлених адміністративних судів, ретельна розробленість правових приписів, що регулюють їх діяльність, висока правова культура.

Існуюча в країні система адміністративної юстиції почала формуватися після Великої французької революції. Теорія поділу влади суттєво вплинула на запровадження адміністративної юстиції. Систему адміністративної юстиції у Франції складають цілком самостійні адміністративні суди, що не підпорядковуються ніяким органам. Судові функції адміністративних судів стосуються всіх сфер життя суспільства: політичної – вибори; економічної – військова економіка, планування, будівництво; соціальної – громадська безпека, професійні корпорації, благоустрій міст, захист навколишнього середовища; культурної – реформа освіти, державне навчання; моральної – цензура преси і кіно. Спеціалізація судів у питаннях управління допомагає їм глибше проникати в суть адміністративних справ, приймати кваліфіковані рішення. Ротація адміністрації і судів, що практикується у Франції, сприяє зміцненню порозуміння і довіри між ними.

До адміністративних судів відносяться низові суди (регіональні і спеціалізовані), апеляційні і Державна рада. Система адміністративної юстиції у Франції побудована таким чином. Територія Франції поділена на 25 округів (кожний округ включає від двох до семи департаментів), у кожному окрузі створюється адміністративний суд (трибунал), що діє як суд першої інстанції.

Варто звернути увагу, що Державна Рада створювалась як дорадчий орган при уряді, якому було надано законодавчі повноваження. Згодом вона почала виконувати управлінські функції і розглядати скарги приватних осіб на дії органів управління. Отже, вона поступово перетворилася на повноцінний судовий орган.

Нині Державна Рада виконує обидві функції – суду і консультаційного органу. При цьому вона є одночасно судом першої інстанції, апеляційною та касаційною інстанцією щодо рішень адміністративних трибуналів. Після реформування французької системи адміністративної юстиції у 1987 р. повноваження Державної Ради були дещо зменшені внаслідок появи триланкової системи адміністративної юстиції. Було створено проміжну інстанцію між адміністративними трибуналами і Державною Радою – апеляційну інстанцію з адміністративних справ. Нові суди розглядають апеляції щодо рішень адміністративних трибуналів першої інстанції [5].

Адміністративні трибунали у Франції були створені в 1953 році на основі колишніх рад префектур – як суди першої інстанції загального права по адміністративних конфліктах. На разі діє 40 адміністративних трибуналів, які наділені правом ухвалювати судові рішення відповідно до своєї компетенції. Справи, якими вони займаються поділяються на оскарження з приводу перевищення владних повноважень. Ці суди вирішують спори і щодо адміністративної діяльності осіб, коли такі особи виконують функції в державному апараті та наділені, внаслідок цього, повноваженнями державної влади.

Кожен із 40 адміністративних трибуналів у Франції очолює голова, якому в трибуналах із ширшою територіальною юрисдикцією допомагають один або більше заступників. Окрім того, в кожен трибунал входить один або декілька урядових комісарів,

які призначаються декретом Президента Республіки, й завдання яких полягає в тому, щоб висловлювати свою точку зору з тих рішень, котрі приймаються по підвідомчих юрисдикції справам. Висновок урядового комісара залучається до документів справи. Урядові комісари призначаються на один рік.

Суддя по адміністративних справах захищає в установленому порядку права людини від представників виконавчої влади, чиї дії ставлять під загрозу не тільки свободу окремого індивіда, а такі категорії, як свобода совісті, преси, зборів. Визнання незаконного управлінського акта недійсним здійснюється у формі позовної заяви з приводу перевищення владних повноважень. Адміністративна діяльність суб'єктів адміністрування також підлягає судовому розгляду. На думку А.Н. Козирина практика розгляду адміністративних спорів пов'язана з порушенням законодавства про державну службу, у сфері дорожнього руху, адміністративною відповідальністю за поштовий зв'язок, порушень в енергетичній сфері і інших сферах.

Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення адміністративних трибуналів, що знаходяться в межах їхньої територіальної юрисдикції. Починаючи з 1989 року зазначені суди розглядають і справи з питань перевищення влади [6].

Таким чином, формування відповідних умов, які передбачають наявність якісної нормативно-правової бази, практики правозастосування, впровадження в правову систему основоположних принців права та їх реалізації, є одним з найважливіших напрямів державної політики. Як вказує історія, адміністративна юстиція Франції, розвиток публічних інституцій, механізмів захисту прав особи базуються на історико-політичних подіях державотворення, є результатом системного підходу до створення таких механізмів.

Адміністративна юстиція Федеративної Республіки Німеччина

Система адміністративної юстиції в Німеччині визначається Конституцією ФРН 1949 р., Положенням про адміністративні суди від 21 січня 1960 р. (в редакції від 1992 р.).

Як і у Франції, у ФРН в основу побудови системи адміністративних судів покладено територіальний принцип. Вищим органом адміністративної юстиції цієї країни є Федеральний адміністративний суд.

Федеральний адміністративний суд, як правило, – касаційна інстанція. Водночас, цей суд розглядає справи по першій інстанції. Наприклад, до компетенції Федерального адміністративного суду віднесений розгляд по першій інстанції спорів неконституційного характеру між землями або між землями і федерацією; звернень федерального уряду з вимогою визнати неконституційною діяльність деяких об'єднань громадян (партій, спілок та ін.), а також позовів проти федеральних органів.

Судами другої інстанції є Вищі адміністративні суди, утворені по одному у всіх землях ФРН, крім Нижньої Саксонії і Шлезвиг-Гольштейна, де діє загальний суд для двох земель. Вищі адміністративні суди земель складаються з президента, сенат-президента і професійних суддів. Справи розглядаються сенатами (колегіями), як правило, у складі трьох суддів. У деяких землях за традицією Вищі адміністративні суди називаються адміністративними судовими палатами. Низовою, первинною інстанцією по розгляду адміністративних спорів є суди з адміністративних справ, створені в містах (округах). Наприклад, адміністративний суд в м. Кельн.

Отже, правозахисна діяльність адміністративної юстиції ФРН базується на нормах Конституції і як незалежна інституція

органічно входить до єдиної системи правосуддя, яка розглядає позови (звернення) громадян, суб'єктів владних повноважень, органів влади, недержавних організацій (компанії, корпорації), водночас, звернення до адміністративного суду, за загальним правилом, можливе лише після незадоволення скарги, поданої в адміністративному порядку.

У судоустрої Німеччини поряд із загальними адміністративними судами діють ще дві вертикалі спеціалізованих судів, які вирішують спори публічно-правового характеру – фінансові суди, суди з розгляду соціальних спорів, а також Федеральний патентний суд. Однакове застосування права всіма судами загальної юрисдикції Німеччини на найвищому рівні забезпечує Загальний сенат верховних судів Федерації, який ухвалює рішення у разі виявлення розбіжностей у застосуванні норм права вищими судовими інстанціями Федерації [7].

Порівняно з французькою, у німецькій доктрині більш послідовно проведений принцип розподілу влади. Конституційні права людини від порушень з боку законодавчого органу захищають Федеральний і земельні конституційні суди. Якщо права порушує виконавча влада, то захист надають адміністративні суди [8].

Адміністративна юстиція Австрії

Австрія має один з найдавніших і найстабільніших адміністративно-правових режимів у Європі, його було започатковано ще в XIX столітті. В адміністративному кодексі виписані процедури розгляду спорів органами як на рівні окремих суб'єктів федерацій (земель), так і на федеральному рівні. Апеляції на рішення цих початкових інстанцій слід подавати до адміністративних трибуналів – або незалежних, або таких, що функціонують як вищий підрозділ органу. Предметом провадження в цих трибуналах може бути перегляд рішення суду

першої інстанції, винесеного на підставі фактів, а також скарги на недотримання законів або процедур. Існує однорівневий адміністративний суд, який розглядає апеляції на рівні адміністративних трибуналів (тобто, якщо вичерпані засоби адміністративно-правового захисту).

Забезпечення законності всього державного управління покладається на Адміністративний суд. Адміністративний суд виносить ухвали по скаргах, в яких вказується на: 1) протиправність рішень органів управління; 2) протиправність безпосереднього виконання службового наказу або здійснення примусової дії відносно певної особи або 3) порушення органами управління обов'язків по ухваленню рішень, а також процедуру звернень до нього [9].

У Австрії, на відміну від Німеччини, де існує трирівнева ієрархія адміністративних судів, діє лише один загальнодержавний Адміністративний суд. Ця установа належить до спеціалізованих судів. Втім, у 1988 р. в кожній федеральній землі були утворені незалежні суди спеціальної юрисдикції («незалежні адміністративні суди»), завданням яких крім усього іншого був перегляд рішень адміністративних органів, що накладають адміністративні покарання. Ці установи розпочали свою роботу в 1991 р. і забезпечують правовий захист від рішень адміністративних органів.

Робочими органами Адміністративного суду Австрії є сенат і пленум, але пленум не здійснює функцій правосуддя, зосереджених тільки в сенаті. Пленум здійснює функції дисциплінарного суду щодо суддів Адміністративного суду і вирішує всі питання організації діяльності цієї установи. До його повноважень належать: 1) прийняття пропозицій щодо трьох кандидатів для призначення на посаду судді Адміністративного суду; 2) формування сенатів щорічно (наприкінці року) і розподіл

обов'язків щодо розгляду справ за категорією звернень і скарг; 3) прийняття регламенту або внесення змін до нього; 4) підготовка і затвердження щорічної доповіді про річну діяльність Адміністративного суду.

Адміністративна юстиція Фінляндії

Розвинута система адміністративних судів поряд із судами загальної юрисдикції діє у Фінляндії. ЇЇ очолює Верховний адміністративний суд, який складається з президента та двадцяти одного судді. Справи у Верховному адміністративному суді розглядаються колегіально п'ятьма суддями. Верховний адміністративний суд виступає касаційною інстанцією стосовно рішень нижчих адміністративних судів. Також предметом розгляду в даному судовому органі можуть бути скарги на рішення Державної Ради, розпорядження міністрів, розпорядження губернаторів і деяких інших державних органів. Місцеві адміністративні суди Фінляндії називаються губернськими, справи в яких вирішуються так само як і у Верховному суді – колегіально, трьома суддями.

Система адміністративної юстиції Фінляндії включає дванадцять губернських адміністративних судів, до компетенції яких входять розгляд скарг на рішення і дії адміністративних органів, більшість яких належать до сфери податкового законодавства. Саме ці завдання та функції є магістральними для діяльності адміністративної юстиції Фінляндії, які охоплюють широке коло суб'єктів, уповноважених забезпечувати, гарантувати, захищати й поновлювати основоположні права та свободи людини.

Таким чином, створений на теренах Європи на початку XIX століття, інститут адміністративної юстиції був абсолютно новим явищем у тодішньому суспільстві та правовій науці, подальший розвиток якого цілковито відноситься вже до

другої половини XIX століття. Нова і новітня історія, спочатку Західної цивілізації, а з другої половини XX століття – і всього людства, це насамперед історія утвердження й захисту основоположних прав і свобод людини як сприяння теорії та практики сучасного механізму адміністративної юстиції.

Адміністративна юстиція продемонструвала в теорії і на практиці ряд переваг перед системою загальних судів у питанні розгляду адміністративних справ. Суб'єктами правозахисної діяльності є всі учасники конституційно-правових відносин, оскільки визначальним елементом їх правосуб'єктності постає захист законних інтересів, прав і свобод людини та громадянина.

Досвід європейських країн свідчить, що адміністративні суди є доступним і ефективним інструментом захисту прав, свобод і інтересів людини від порушень з боку органів публічного адміністрування. Ми підтримуємо думку академіка Ю. Шемшученка, який наголосив на тому, що «Демократизм будь-якої держави визначається її ставленням до прав і свобод людини та громадянина» [10].

3. Особливості адміністративної юстиції в англо-американській системі правосуддя

Загальні принципи англо-американської системи правосуддя у сфері вирішення адміністративних спорів відбивають особливості англійського права, де визнається панування судового прецеденту, відсутній поділ права на приватне та публічне, а суд є головним охоронцем закону і свобод громадян. Формування адміністративної і судової влади тут розпочалось у XVII столітті, проте, зважаючи на історичні та політико-економічні особливості даної епохи, монарх був неспроможний створити власні органи юстиції, як це відбулось у Франції, де

в епоху абсолютизму суверенна королівська влада сама вирішувала спори, які зачіпали її інтереси.

Сьогодні вирішення публічно-правових спорів у Великобританії здійснюється різними органами, серед яких суди загального права, спеціалізовані юрисдикційні (квазісудові) органи (спеціалізовані адміністративні юрисдикції, які розглядають спірні адміністративні справи по суті до їх передачі в суди загального права).

Водночас, до органів адміністративної юстиції можна віднести лише незалежні від адміністрації суди загального права, які уповноважені вирішувати спори між громадянами та органами державного управління на основі загальних процесуальних правил. В англійському і американському праві під адміністративною юстицією розуміють також систему квазісудових органів. Особливістю є те, що зазначені органи, як правило, організаційно становлять частину виконавчих органів держави, а їх діяльність за своїм характером належить до адміністративної юрисдикції, а не правосуддя.

Характерною особливістю функціонування сучасної англійської судової системи є гарантована для будь-якого суб'єкта права (як організації, так і фізичної особи) можливість оспорювати у суді загальної юрисдикції будь-який акт, прийнятий адміністративним органом, що порушує його суб'єктивні права. При цьому, заявник може звертатись одразу безпосередньо до суду, оминаючи квазісудові органи, на відміну від США, де зацікавлена особа може оспорювати законність акта управління, застосовуючи всі способи адміністративного оскарження, включаючи розгляд цього акта квазісудовими органами.

Межі повноважень судів загального права щодо перевірки актів адміністративної влади у Великобританії на законодавчому рівні не визначені. Суддя загального права, як

у Великобританії, так і в США, може прийняти рішення про визнання актів органів управління незаконними, про їх скасування. Проте така дія не вважається актом втручання судових органів у діяльність виконавчої влади.

Отже, американська система гарантій законності в державному управлінні функціонує як багатовекторна (плюральна, ліберальна), а англійська, в свою чергу, як монічна, що передбачає процедуру попередньої визначеності щодо органу, який буде здійснювати правовий захист.

Загальною тенденцією розвитку квазісудових органів англо-американської системи права є поступове відокремлення їх від адміністрації і перетворення у спеціалізовані органи правосуддя з адміністративних справ. У США такий статус отримали Федеральний суд по справах міжнародної торгівлі, Федеральний претензійний суд, Федеральний податковий суд, комісія по цінних паперах, Агентство із захисту оточуючого середовища. У Великобританії такі органи як Трибунал залізниці, Земельний суд, Апеляційний пенсійний трибунал, всі вони багато в чому наближаються до ідеалу незалежних адміністративних судів.

Водночас, у функціонуванні адміністративної юстиції Великобританії, як і у Франції, Німеччині, спостерігаються деякі складнощі, у зв'язку із чим громадяни намагаються уникати складних судових і квазісудових процедур з розгляду їх конфліктів з адміністрацією. Тому вони вимушені використовувати такі нетрадиційні позасудові способи захисту своїх прав як звернення до депутатів Парламенту; уповноважених посадових осіб Урядом; приватних консультативних організацій, які підтримують зв'язки з державними органами.

Квазісудові органи США також мають у своїй діяльності недоліки, основні з яких: а) тривалий розгляд справ, що наближує їх по термінах до звичайних судів; б) великі грошові

витрати учасників процесу, пов'язані із високими адвокатськими гонорарами; в) витрати на численні копії документів тощо.

Як відомо, у Великобританії та США публічно-правовий спір між громадянами і органами управління розглядають суди загальної юрисдикції (поряд з цивільними справами). Отже, англосаксонська система адміністративної юстиції керується доктриною рівності всіх посадових осіб перед судом і неприпустимості вилучення чиновників з-під юрисдикції тих же судів, з якими мають справу інші громадяни.

Однак поряд із загальними судами у Великобританії є цілий ряд органів, що виконують судові функції, але мають другорядне значення порівняно із судами, що називаються, як правило, трибуналами, які виконують як управлінські, так і судові функції.

Відповідно до прецедентного права Європейського суду з прав людини, «трибунал» характеризується (з огляду на автономне тлумачення цього терміна) здійсненням судових функцій, які полягають у вирішенні справ у межах визначеної компетенції на основі принципу верховенства права та за встановленою процедурою. «Трибунал» повинен також відповідати вимогам незалежності, зокрема, від виконавчої влади; неупередженості; строку здійснення повноважень його членами.

Ці органи також мають назву «квазісудових», тому що під час розгляду справи вони встановлюють питання факту і потім застосовують до нього правові норми, тобто, по суті, йдеться про спеціальне правосуддя. Такі квазісудові органи стали створюватися на початку XX ст. в окремих галузях державного управління (трибунали з земельних спорів, зі справ про страхування, з питань будівництва, комунальних податків і зборів, ліцензування, трудовим спорам, міграції; трибунали з питань щодо психічно хворих осіб тощо).

Членами трибуналу можуть бути не тільки юристи, але й особи, які мають спеціальні знання у тій сфері діяльності, якою займається трибунал. Щоб забезпечити незалежність трибуналів, вони комплектуються, як правило, з державних службовців. Трибунал є визначеною колегією, що складається з голови і двох членів, які представляють інтереси різних суб'єктів права, різних соціальних груп. Загальний склад трибуналу призначається відповідним міністром. Він також затверджує процедурні правила, на основі яких діє кожен трибунал.

Розвиток адміністративної юстиції у Великобританії пов'язаний з прийняттям у 1958 р. Закону про трибунали і розслідування (1992 р.), що створив єдину правову основу для функціонування квазісудових органів, що розглядають адміністративні суперечки.

На практиці джерелами адміністративної юстиції є акти парламенту, уряду, керівників міністерств і відомств, судові прецеденти, звичаї і традиції. Отже, публічно-правовий спір між адміністрацією і громадянами розглядають як загальні суди, так і спеціально створені органи адміністративної юстиції – адміністративні трибунали, що також мають свої вищі інстанції (наприклад, Апеляційний трибунал з питань соціального страхування).

Англосаксонська система органів адміністративної юстиції переважає адміністративними трибуналами, що розглядають у межах встановленої квазісудової процедури адміністративно-правові спори між громадянами та юридичними особами з одного боку, і органами адміністрування – з іншого. Процедура розгляду цих суперечок є особливою процесуальною формою, невід'ємним змістом якої є дотримання таких традиційних принципів процесу, як гласність, змагальність, безпосередність, можливість оскарження прийнятого рішення тощо.

Процедура у британських трибуналах менш складна і формалізована, а фінансові витрати сторін менш значні порівняно з адміністративними установами США.

Над адміністративними трибуналами стоїть наглядовий орган – Національна рада адміністративних трибуналів, що є консультативним органом при уряді і має право контролю і нагляду за роботою нижчестоящих трибуналів. До її компетенції належить узагальнення практики діяльності цих органів, підготовка доповідей з спеціальних питань організації і діяльності трибуналів, вивчення питань і розробка рекомендацій з адміністративної процедури, враховуючи адміністративні розслідування. Рада трибуналів має право давати відповідним міністрам загальні рекомендації щодо процедури призначення членів адміністративних трибуналів і списків кандидатів на посади.

Традиційно адміністративні трибунали поділяються на дві великі групи: 1) трибунали в сфері управління економікою (податковий, промисловий, земельний, суд з розгляду скарг на обмеження промислу, підприємництва, апеляційний, транспортні, лісові); 2) трибунали у сфері соціального управління (медичні, пенсійні, з соціального забезпечення, з охорони соціальних прав дітей).

З погляду на учасників, адміністративні трибунали поділяються також на дві групи: трибунали, членами яких є особи, призначувані Лорд-канцлером, і трибунали, членами яких є особи, призначувані відповідними міністрами.

Кількість членів трибуналу, кваліфікація і спеціальність їхніх учасників, порядок формування і добору кандидатів на посади визначаються різними положеннями і власними регламентами.

Адміністративні трибунали здійснюють діяльність з розгляду спорів між державними органами, посадовими

особами і громадянами. Вони розглядають адміністративні спори як перша інстанція і вважаються органами спеціальної юрисдикції стосовно судів загальної юрисдикції. До речі, ця риса є спільною як для британської юстиції, так і для української (тільки у нас замість трибуналів діють суди). На прийняте адміністративним трибуналом рішення може бути подана скарга в адміністративному порядку. Скарга може бути спрямована безпосередньо міністру чи у спеціально створений апеляційний трибунал; апеляція на рішення трибуналу може бути подана до суду загальної юрисдикції, що характеризує наглядову діяльність загального суду за адміністративним трибуналом.

Процедура розгляду спорів адміністративними трибуналами встановлюється спеціальними положеннями і регламентами, що приймаються адміністративними органами. Єдиного процесу тут немає, однак принциповим є те, що скарги розглядаються адміністративними трибуналами у порядку позовного провадження. Цій процедурі притаманні деякі особливості, що співвідносяться із судовими процедурами: дотримання принципів провадження (гласність, змагальність, безпосередність тощо); наявність визначених стадій у процесі (підготовка справи до слухання, розгляд, ухвалення рішення, можливість його оскарження); встановлення процесуального статусу учасників розгляду адміністративної суперечки і термінів у провадженні. Це є схожою рисою у порівнянні Великобританії та України, адже у нас також є принципи, визначені стадії процесу, його учасники наділені відповідним статусом. Різниця полягає лише в тому, що в Україні ці риси притаманні адміністративним судам, а у Великобританії – адміністративним трибуналам. Протокол засідання трибуналу, як правило, не ведеться; участь адвоката є необов'язковою; немає суворих

процесуальних правил збору, дослідження й оцінки доказів; іноді справа може бути розглянута і під час відсутності сторін.

Особа, яка вважає, що дії (бездіяльність) адміністрації заподіяли їй збиток чи порушили її права й інтереси, може звернутися до британського суду у випадках: 1) передбачених загальним правом; 2) коли громадянин у залежності від спеціальних основ, встановлених у законі, оскаржить у конкретний суд адміністративні рішення; 3) коли громадянин обґрунтовує своє звертання, посилаючись на право Високого суду здійснювати судовий контроль і переглядати рішення адміністративних органів.

Суди загальної юрисдикції ведуть контроль за діяльністю адміністративних трибуналів і розглядають скарги на їхні рішення. Загальні суди самі можуть розглядати різні адміністративні суперечки за загальними правилами цивільного судочинства. Будь-яка зацікавлена особа має право звернутися до загального суду зі скаргою на дії чи рішення органів управління, адміністрації, що перевищила свої повноваження. Якщо є підстави вважати, що дії адміністрації необґрунтовані і незаконні, то суд повинен прийняти скаргу до провадження й оцінити зазначені дії з погляду права. Отже, органи управління, адміністрація вирішують питання не тільки щодо правильності здійснення адміністративних дій, але і про їхню доцільність, тоді як загальний суд звертає увагу тільки на правову сторону питання, тобто дає оцінку управлінським діям з огляду на чинний закон, тобто вони здійснюють свою діяльність у більш широкому спектрі. Суди загальної юрисдикції поширюють свої наглядові повноваження у відношенні адміністративних органів у таких випадках: якщо адміністрація перевищила свої повноваження і компетенцію; якщо адміністрація, не перевищуючи повноважень, здійснює правозастосовну діяльність з порушенням законів.

На думку дослідників, трибунали мають такі переваги: 1) швидкість (оперативність) судового розгляду; 2) дешевизна; 3) спеціалізація при розгляді адміністративних суперечок; 4) гнучкість застосування правових норм у процесі розгляду справи; 5) відсутність суворої процесуальної форми розгляду справи; 6) вільний доступ для осіб, які бажають одержати правовий захист від дій і рішень адміністрації.

Судовий захист від незаконних дій чи рішень адміністрацій реалізується за допомогою таких способів: судовий наказ, що забороняє здійснення непередбачених компетенцією адміністрації дій; присудження відшкодування збитку; судовий наказ, що забороняє органу управління робити дії з перевищенням владних повноважень; судовий наказ, що зобов'язує адміністрацію зробити встановлені законом дії; судовий наказ, що зобов'язує адміністрацію і посадових осіб доставити в суд затриману ними особу і пояснити причину арешту; судовий наказ, який забезпечує витребування справи з провадження нижчестоящого суду для його розгляду у вищестоящому суді.

Здійснюючи нагляд за роботою адміністративних трибуналів, Високий суд може видавати їм загальні накази, в яких встановлюються: незаконність прийнятого трибуналом рішення, розпорядження на здійснення законних дій і заборона дій з перевищенням його юрисдикції чи з порушенням права. Високий суд, реалізуючи свої наглядові повноваження стосовно адміністративних трибуналів, має право використовувати й інші засоби судового захисту: видає розпорядження, що забороняють здійснення визначених дій; проголошує права сторін у випадку суперечки між ними за тієї умови, що жодна з них не зробила неправомірних дій. В подальшому рішення адміністративних трибуналів можна оскаржити в Апеляційному суді, а потім – у Палаті лордів. Особливістю є і те, що рішення

у справі повинне містити не тільки правильне застосування правових норм, але й фактичні дані (докази).

Отже, у Великобританії немає закону, в якому встановлювалися б усі випадки законного втручання судів у діяльність адміністрації й у сам адміністративний процес. Судам надано право вирішувати, які дії чи рішення можуть ними анулюватися. Як було вже зазначено, головною ланкою у наглядовій діяльності загальних судів за адміністрацією є перевірка наявності доказів на обґрунтування адміністрацією своїх дій чи рішень. Відсутність доказів чи їхня недостатність однозначно веде до скасування адміністративного рішення. В окремих випадках законодавчими актами над трибуналами встановлюють апеляційні органи, що розглядають скарги на рішення трибуналів тільки з юридичного погляду.

У системі адміністративної юстиції Великобританії є безліч невирішених організаційно-правових проблем, існують складності розуміння юридичної природи взаємозв'язків і відносин між органом управління, що створили трибунал, і самим трибуналом. Однак принциповим залишається положення, відповідно до якого невід'ємним атрибутом сучасного публічного права Великобританії є контроль суду за адміністративними рішеннями за допомогою публічно-правових способів захисту.

Британське адміністративне право протягом останніх років зазнало істотних змін. Тепер воно наближається до континентально-європейських уявлень про адміністративне право. Поряд з адміністративним правом відкриваються для впливу європейського (адміністративного) права (тобто, права, що сформувалося у Європейському Союзі) і окремі його частини, зокрема і судовий контроль за діями (рішеннями) органів адміністрування стосовно громадян.

Таким чином, у Великобританії вирішення адміністративних спорів є більш доступним, ніж в Україні, адже там

значно більша кількість установ, які їх розглядають, а саме основним органом є адміністративні трибунали. Звісно, можна сказати, що в Україні, окрім адміністративних судів, є адміністративні комісії, однак кількість невирішених адміністративних справ з часом поступово збільшується. Водночас, сучасний розвиток адміністративного судочинства в Україні відбувається із урахуванням міжнародних та європейських стандартів адміністративної юстиції. Їх дотримання є передумовою для інтеграції України в європейський правовий простір.

Важливою особливістю адміністративної юстиції США є місія сучасного адміністративного судді. Керівник адміністративної установи був би не в змозі справитися з величезним числом публічно-правових спорів, які надходять до установ від громадян та організацій, якби вирішальну участь у розгляді цих претензій не брали особливі службовці, що проводять слухання. Використовуючи право на делегацію, глава установи передає їм свої повноваження на розгляд претензій і винесення у них попередніх, а іноді й остаточних рішень. Ці службовці в різних установах називаються по-різному. Федеральне зведення адміністративного процесу (далі – ЗАП) називає їх «екзаменаторами на слуханні». Асоціація американських юристів, з огляду на їхнє дійсне положення в адміністративному процесі, іменує їх адміністративними суддями.

Адміністративний суддя наділений надзвичайно широкими правами з ведення слухання, багато в чому аналогічними тим, якими володіє суддя в цивільному процесі. Згідно зі ст. 7 (b) федерального ЗАП адміністративний суддя має право: 1) привести до присяги чи до дачі заяв, що замінюють присягу; 2) направляти повістки, установлені законом; 3) виносити рішення щодо допустимості доказів і приймати докази, що стосуються справи; 4) знімати показання під присягою чи

залучати до справи показання, дані під присягою; 5) регулювати хід слухання; 6) влаштовувати наради для врегулювання чи спрощення питань у справі за взаємною згодою сторін; 7) вирішувати процедурні чи аналогічні питання; 8) виносити чи рекомендувати рішення у справі; 9) починати інші дії, що передбачені нормативними актами адміністрації, що знаходяться відповідно до федерального ЗАП.

Порівняно із суддею в цивільному процесі в квазісудовому процесі адміністративний суддя грає більш активну роль. Так, відповідно до правил про практику Національного керування трудових відносин адміністративний суддя уповноважений «викликати і допитувати свідків, проводити їхній перехресний допит і відображати в протоколі письмові докази». Відповідно до інструкції про порядок ведення слухань у цьому керуванні адміністративний суддя «не повинний закривати протокол доти, поки він не буде цілком упевнений в тому, що всі наявні, стосовні до справи, припустимі законом докази представлені сторонами чи, якщо необхідно, адміністративним суддею».

Особливо великими повноваженнями володіють адміністративні судді на слуханнях в Адміністрації соціального забезпечення. Вони виступають, по-перше, у ролі адвокатів адміністрації, тому що вона не направляє на ці слухання своїх повірників, по-друге, у ролі адвокатів заявників, оскільки останні звичайно також не вдаються до допомоги повірників, і, нарешті, вони повинні бути безсторонніми суддями, ставлячи питання заявникам та іншим учасникам слухань, перевіряючи матеріали справ і виносячи у них рішення.

До 1946 року адміністративні судді призначалися керівництвом установи з числа осіб, рекомендований Комісією цивільної служби, і ним же відсторонялися від посади. Федеральний ЗАП значно зміцнив самостійність адміністративних суддів.

Вони можуть бути тепер відсторонені від посади тільки через серйозні причини, установлені Комісією цивільної служби, після проведення слухання і на підставі протоколу такого слухання. Федеральний ЗАП також збільшив посадові оклади адміністративних суддів, що створило ще один шар привілейованої бюрократії.

На сьогодні посади адміністративних суддів займаються зазвичай юристами. Федеральний ЗАП доручив Комісії цивільної служби видавати акти, що регулюють діяльність адміністративних суддів, здійснювати нагляд за ними і починати інші заходи, включаючи представлення конгресу законопроєктів з метою поліпшення роботи адміністративних суддів.

Слухання відкривається адміністративним суддею, що повідомляє назву і номер справи, а також оповіщає про сторони у ньому. Перевіряється і відзначається в протоколі присутності осіб, що беруть участь у слуханні. Потім адміністративний суддя коротко викладає зміст справи, і сторонам пропонується погодитися з таким викладом чи зробити свої зауваження. Слідом за цим адвокатами обох сторін (за їхньої відсутності – самим сторонам) надається можливість зробити заяви по справі. Після виступів адвокатів адміністративний суддя приводить до присяги свідків, прилучає до протоколу речові докази (звичайно це письмові документи), виносить рішення про допустимість доказів і у процедурних питаннях. Усе, що відбувається на слуханні, а також рішення адміністративного судді, відображається у протоколі: виступи сторін, їхні пропозиції, процедурні постанови, отримані чи розглянуті докази, офіційно відомі факти, оцінка сторонами доказів, проєкти рішень і заперечення проти них; будь-яке рішення, думка чи доповідь особи, яка головує на слуханні; усі службові меморандуми і дані, передані адміністративному судді чи службовцям установи у зв'язку

з розглядом справи. Для того щоб протокол не був надмірно об'ємним, сторонам дозволяється домовлятися про усунення з нього малозначних матеріалів. Протокол, що містить рішення адміністративного судді, направляється звичайно главі установи, що виносить остаточне рішення.

З метою прискорення розгляду питань, що обговорюються на слуханні, протягом останніх років широко поширилася практика попередніх нарад. Проведення таких нарад, зокрема, рекомендоване в 1953 році президентською комісією з адміністративної процедури. Вказівками до дій на цих нарадах служить звичайно правило 16 федерального ЦПК, відповідно до якого на нараді обговорюється: 1) спрощення питань; 2) необхідність чи бажаність внесення змін у заяви сторін; 3) можливість визнання фактів і документів, що усунуло б непотрібне в майбутньому доведення; 4) обмеження числа експертів і т. д. Нарада може закінчитися навіть тим, що сторони домовляються не проводити слухання, обмежившись письмовим провадженням.

Перед попередньою нарадою, під час неї чи після, сторони, що беруть участь у справі, здійснюють так зване discovery (ознайомлення з матеріалами справи, з аргументацією протилежної сторони) – процедуру, яка практикується у федеральних судах відповідно до правил 26–35 федерального ЦПК. Коли нарада не влаштовується, подібне ознайомлення проводиться звичайно після оповіщення сторін про час і місце проведення слухання з викладом суті справи.

Таким чином, слухання в адміністративній установі у процедурному відношенні багато в чому подібне із судовим засіданням, вони мають тенденцію до більшої формалізації, ніж судові засідання у цивільних справах.

Тяганина в адміністративних установах значною мірою породжується формалізацією квазісудового адміністративного

процесу, що усе більш наближається до судового, де тривале проходження справ – звичайне явище.

Є ще одна особливість адміністративного процесу – це великі грошові витрати його учасників. Е. Гелхорн пише, що часто вони становлять десятки тисяч доларів, а тривалі, за участю декількох сторін, процеси коштують значно більше. Крім того, багато установ вимагають передачі їм численних копій усіх документів, що надаються сторонами. Так, Федеральна електроенергетична комісія вимагає 15 копій, Управління цивільного повітроплавання – 20. Великих грошей коштує й одержання копії протоколу слухання. Висока вартість копії породжується частково тим, що установи, бажаючи одержати для себе копії безкоштовно, перекладають витрати на приватних осіб.

Законом від 21 листопада 1974 р. було внесено зміни у федеральний ЗАП. Він передбачив, що із особи або суб'єкта владних повноважень, що звернувся до суду повинна стягуватися лише звичайна, «розумна» вартість послуг з пошуку і копіювання документів. Просто для ознайомлення документи повинні надаватися безкоштовно. Однак формулювання «розумна вартість» є досить еластичним.

Сторони, що беруть участь у процесі, несуть й інші витрати: на проїзд до місця слухання, на проживання в готелі і т. д. Природно, що подібні витрати в країні можуть понести лише дуже заможні люди і розвинуті корпорації.

Висновки

Важливою рисою, що поєднує вищенаведені системи правового захисту особи – це створення сприятливих умов для забезпечення прав особистості, що мають назву гарантій. З іншого боку, саме забезпечення прав людини – це також і діяльність

органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суб'єктів громадянського суспільства їх участь у створенні позитивних умов (гарантій) для правомірної і неухильної їх реалізації і захисту.

Систему сучасної адміністративної юстиції Франції складають самостійні адміністративні суди, що не підпорядковані органам влади. До адміністративних судів відносяться – суди першої ланки (низові суди – регіональні і спеціалізовані). У кожному окрузі створюються адміністративні суди (трибунали), що діють як суди першої інстанції. Апеляційні адміністративні суди, що розглядають апеляції щодо рішень адміністративних трибуналів першої інстанції. Державна Рада виконує функції суду і консультаційного органу. Вона є одночасно судом першої інстанції та касаційною інстанцією щодо рішень адміністративних трибуналів. Судові функції адміністративних судів стосуються всіх сфер життя суспільства: а) політичної; б) економічної; в) соціальної; г) культурної; д) моральної.

Правозахисна діяльність адміністративної юстиції ФРН базується на нормах Конституції і як незалежна інституція органічно входить до єдиної системи правосуддя, яка розглядає позови (звернення) громадян, суб'єктів владних повноважень, органів влади, недержавних організацій (компаній, корпорації та інші).

Водночас поряд із загальними адміністративними діють ще дві вертикалі спеціалізованих судів, які вирішують спори публічно-правового характеру – фінансові суди; суди з розгляду соціальних спорів, а також Федеральний патентний суд.

В адміністративному кодексі Австрії виписані процедури розгляду спорів органами як на рівні окремих суб'єктів федерацій (земель), так і на федеральному рівні. Існує однорівневий адміністративний суд, який розглядає апеляції

адміністративних трибуналів. Адміністративний суд виносить ухвали по скаргах щодо протиправності рішень органів управління, або примусової дії відносно певної особи і інші. Ця установа належить до спеціалізованих судів, як і незалежні суди спеціальної юрисдикції (незалежні адміністративні суди) федеральних земель, завданням яких, крім усього іншого є перегляд рішень адміністративних органів, що накладають адміністративні покарання.

Система адміністративної юстиції Фінляндії включає дванадцять губернських адміністративних судів, до компетенції яких входять розгляд скарг на рішення і дії адміністративних органів. Верховний адміністративний суд виступає касаційною інстанцією стосовно рішень нижчих адміністративних судів. Предметом розгляду в даному суді можуть бути скарги на рішення Державної Ради, розпорядження міністрів, губернаторів і інших державних органів.

На відміну від країн Європейського Союзу, вирішення публічно-правових спорів у Великобританії здійснюється різними органами, серед яких суди загального права; спеціалізовані юрисдикційні (квазісудові) органи, які розглядають спірні адміністративні справи по суті до їх передачі в суди загального права. Особливістю є те, що зазначені органи, як правило, організаційно становлять частину виконавчих органів держави, а їх діяльність за своїм характером належить до адміністративної юрисдикції, а не правосуддя.

Англосаксонська система органів адміністративної юстиції (Великобританія, США) переважає адміністративними трибуналами, що розглядають у межах встановленої квазісудової процедури адміністративно-правові спори між громадянами та юридичними особами з одного боку та органами адміністрування – з іншого. Американська система гарантій законності

в державному управлінні функціонує як багатовекторна (плюральна, ліберальна), а англійська, в свою чергу, як монічна, що передбачає процедуру попередньої визначеності щодо органу, який буде здійснювати правовий захист.

Для адміністративних юстицій окремих країн Європи, Великобританії, США та України спільною рисою є інститут учасників процесу. Розгляд адміністративної справи в українському суді є більш доступним у матеріальному плані, особливо в порівнянні з США, там значно більше – грошові витрати учасників.

Відомий вітчизняний дослідник проблем прав людини П.М. Рабінович підкреслює, що категорія «забезпечення прав і свобод людини» містить у собі три елементи [11]:

1) охорону прав і свобод людини (шляхом вжиття різних заходів, серед яких є запобігання, профілактика порушення прав і свобод);
2) захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності);
3) створення умов для належної реалізації прав і свобод шляхом позитивного впливу на формування їхніх загальносоціальних гарантій.

У зв'язку з цим, доцільно адміністративну юстицію (адміністративне судочинство) України наближати до адміністративної юстиції країн Європейського Союзу на основі якісного нормативно-правового забезпечення у цій сфері.

Література:

1. Laferriere, Cours de droit public et adm. 4-me. L. II, P. 734.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України.1996. № 30. Ст. 141.
3. Головатий С. Про людські права: лекція. К. : Дух і література, 2016. С. 202.

4. Корнієнко П.С. Конституційні основи правозахисної діяльності в Україні : монографія. К. : Видавництво Ліра-К, 2018. С. 5–6.

5. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Юридична думка. К., 2004 р. С. 246.

6. Бребан Г. Французьке адміністративне право. М., 1998. С. 21.

7. Коліушко І.Б. Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. К. : Факт, 2003. 536 с.

8. Кварчук Т.О. Становлення, розвиток і завдання адміністративної юстиції в Україні та в деяких зарубіжних країнах. Вісник Вищої ради юстиції. № 4. 2011 р. С. 19.

9. Шишкін В.І. Судові системи країн світу : навч. посіб. [у 3-х кн.]. Кн. 1. К. : Юрінком Інтер, 2001. С. 302.

10. Шемшученко Ю.С. На перехресті століть. Вибрані праці. К. : Юридична думка, 2010. С. 239.

11. Рабінович П.М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). Х., 1997. С. 7.

12. Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 2 січн. 2020 р. К. : Паливода А.В. 2020. С. 6–7.

13. Адміністративне право України. Академічний курс підручник у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 533–544.

14. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. К. : Атіка, 2007.

15. Рішення Європейського суду з прав людини від 29 квітня 1988 року у справі Belilos v. Switzerland, Publ. Court, Series A, vol. 132, p. 29.

16. Шемшученко Ю.С. Адміністративна юстиція // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Ред. колегія: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : Укр. Енцикл., т. 1: А-Г, 1998. С. 47–48.

17. Новий шлях до права. Колективна монографія / Кер. авт. Колективу А.О. Селіванов.К. : Логос, 2021. С. 141–142.

18. Фалалєєва Л.Г. Захист основоположних прав у інтеграційному правопорядку Європейського Союзу : автореф. дис. … докт. юрид. н. К. : 2021. С. 18–19.

19. Сметана В.В. Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: вітчизняний та світовий досвід : автореф. дис. … канд. юрид. н. К. : 2020. С. 7–9.

20. Островська Б.В. Міжнародно-правове регулювання права людини на життя в контексті біоетики : автореф. дис. … докт. юрид. н. К. : 2021. С. 16–18.

21. Стрельцов О.В. Конституціоналізація процесу асоціації України з Європейським Союзом: теорія і практика : монографія / за наук. ред. О.В. Марцеляка. К. : Алерта. 2017. С. 337–339.

22. Бояринцева М.А. Принципи діяльності адміністративного суду в Україні в аспекті імплементації європейських стандартів судочинства : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 117–119.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-3

Коломоєць Тетяна
докторка юридичних наук, професорка
Кремова Дар'я
докторка філософії в галузі права

ПРИСЯГА У СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ ВИМІР

Анотація. Обґрунтовується доцільність розгляду сукупності норм права, які регулюють суспільні відносини, які виникають під час складання особою, яка вперше вступає на публічну службу, набуває правового статусу публічного службовця, присяги, її дотриманням у професійній публічно-службовій діяльності та притягненням до відповідальності у разі порушення особою присяги, в якості елементу системи права, а саме інституту права. Інституційноутворюючою «базовою» категорією пропонується розглядати «присягу», із виокремленням цілої низки ознак, які у сукупності і формують унікальний ресурс цього правового феномену. Для з'ясування всього видового розмаїття присяги у службовому праві пропонується використання полікритеріального підходу, що дозволяє здійснити класифікаційний поділ, із акцентом уваги на всі без винятку ознаки такої присяги й підтвердити її унікальність і значимість для публічно-службових відносин. Відповідну сукупність «присяжних» норм у службовому праві на підставі виділення інституційних ознак пропонується розглядати в якості підгалузевого інституту – інституту службового права (у ланцюгу «інститут службового права – інститут адміністративного права – інститут публічного права»), зміст якого є «міксованим»

(«комбінованим», «складним») у аспекті поєднання регулятивних та охоронних, матеріальних і процедурних норм права та «класичним» або ж «моноінституційним» у аспекті розгляду його як інституту публічного права. Відповідні доктринальні положення законодавства у формі кодифікації, із виокремленням у кодифікованому акті про публічну службу окремого розділу, безпосередньо присвяченого регламентації засад використання ресурсу присяги у службовому праві, розділу, який би охопив відповідні інституційні норми права.

Ключові слова: присяга, службове право, інституційний вимір, публічно-службова діяльність, присяжно-службові відносини, присяжно-службові норми.

Вступ

В умовах істотного зростання ролі і значення відданості особи у її служінні публічним інтересам, переоцінки «базових» цінностей публічно-службових відносин, набуття «оновленого» значення змісту принципу патріотизму у служінні особи публічним інтересам у всьому розмаїтті відносин публічної служби коло відносин, безпосередньо пов'язаних із присягою особи, набувають значення «першочергових» у їх нормативно-правовій регламентації, задля забезпечення «якості» практичного використання їх ресурсу.

Розмаїття та багатоманіття публічно-службових відносин, у т. ч. й цивільного та мілітаризованого призначення, обумовлюють різних акцент уваги на унормованість засад використання потенціалу присяги, що й «розпорошує» його унікальність у різних джерелах права, ускладнюючи практику правозастосування. Не зважаючи на наявність значної кількості різних за юридичною силою та ступенем деталізації нормативно-правових актів, які закріплюють засади «присяжних

відносин», різну «практику присяжних відносин» у країнах світу, насправді ресурс присяги у службовому праві і до цього часу є реально недооціненим, а отже є «загадкою» для нормотворця. Саме акцент уваги лише на окремі властивості присяги у її дослідженні вченими-юристами, та в унормуванні засад її використання й обумовили відсутність надійного наукового базису для формування «якісного» за змістом та ефективного у застосуванні законодавства, яке закріплює модель присяжно-службових відносин, й унормування «присяжно-службової» практики. Аналіз сукупності наявних присяжно-службових норм у всьому їх багатоманітті, сфери їх об'єктивізації, практики їх застосування у сучасних умовах державотворчих та правотворчих процесів свідчить про те, що в наявності підстави для оновленого доктринального погляду на відповідну сукупність норм, а отже і її місце у системі національного права. Все це й обумовлює формулювання мети роботи – на підставі наявних тематичних джерел обґрунтування інституційного характеру «присяжних» норм у службовому праві, й із доцільністю їх систематизації (переважно у вигляді окремого розділу кодифікованого публічно-службового акта або ж спеціального законодавчого акта про публічну службу). Об'єктом дослідження варто вважати суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із присягою у службовому праві. Предметом є інституційний вимір присяги у службовому праві. Методологічне підґрунтя дослідження сформовано за рахунок поєднання як загальнонаукових методів дослідження, так і спеціальних методів наукового дослідження, що дозволило сфокусуватися на предметі у його динаміці, виокремити ознаки інституту права й обґрунтувати відповідне місце сукупності «присяжних» норм у системі національного права, запропонувати моделі її новаційного наукового формулювання та нормативного закріплення.

Джерельним підґрунтям для дослідження слугували численні роботи з проблематики службового права як сфери об'єктивізації інституту присяги, теорії права та теорії адміністративного права у частині феномену інституту права, в т. ч. в оновленій системі національного права, праці з окремих питань правового регулювання публічної служби в цілому, окремих її різновидів та властивостей зокрема, а саме: роботи В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Бевзенка, Л. Біли-Тіунової, І. Бойко, С. Данилів, П. Діхтієвського, А. Школика, С. Ківалова, Д. Припутня, Т. Аніщенко, Т. Коломоєць, М. Титаренко, Ю. Буланової, В. Столбового, В. Колпакова, О. Кузьменко, Д. Лученка, Р. Мельника, С. Стеценка, А. Шарої та ін.

Водночас, за умови відсутності тематичних робіт комплексного характеру, акцент уваги зосереджувався й на інших джерелах, в т. ч. нормативних, що й дозволило виявити прогалини відповідної нормотворчості й запропонувати шляхи їх поновлення задля забезпечення «якісного» унормування засад «присяжно-службових» відносин та уніфікації «присяжно-службової» практики.

1. Присяга як «базова» категорія для відповідного інституту службового права

Аналіз наявних джерел дозволяє з упевненістю стверджувати, що «присяга» розглядається традиційно як: «... урочиста обіцянка дотримуватися певних правил» [1, с. 60], «... урочиста офіційна клятва на вірність» [2, с. 13], «... юридичний факт, що представляє собою прийняття особою клятви дотримуватися стандартів у відповідності до займаної посади» [3, с. 32], «як юридичний факт прийняття клятви вірності» [4, с. 170], «як певний момент набуття особою особливого правового

статусу» [5, с. 110], «як клятва вірності» [2, с. 13], як «елемент правового статусу особи, що зумовлює набуття нею зобов'язань дотримуватися не лише правових стандартів, а й морально-етичних» [6, с. 26] тощо. Не зважаючи на наявність різних формулювань визначення присяги у роботах представників різних галузей правових наук, можна умовно сформулювати «понятійний тематичний ряд», складові якого й формують «ядро» кожного із наявних визначень, а саме: «присяга», «клятва», «урочиста обіцянка», «особливий ритуал», «символ», «обіцянка вірності», «урочиста офіційна заява», «особливий юридичний факт, що зумовлює набуття особливого правового статусу» тощо. На підтвердження цього цілком логічно згадати положення, запропоновані вченими-юристами, як-то: «присяга – це ... офіційна, урочиста обіцянка або ж клятва під час вступу особи на ... службу, набуття статусу, вступу на посаду» [7, с. 164], це різновид клятви, яка наділена як всіма її ознаками та водночас й особливостями, безпосередньо пов'язаними із правовим зв'язком особи і держави [3, с. 28–29], «урочиста обіцянка на вірність державі і народові» [1, с. 60], «особливий різновид клятви, із особливим урочистим офіційним ритуалом, що породжує для особи набуття особливого правового статусу, й гарантованістю відповідальності за її порушення» [2, с. 8] тощо.

Такий різноплановий підхід у використанні складових «тематичного понятійного ряду» об'єктивно пояснюється зосередженням уваги вчених-юристів при формулюванні визначення присяги лише на окремих (одному-кількох) її ознаках й недооцінюванні у зв'язку із цим всієї унікальності її ресурсу. Як наслідок, помилкове її ототожнення (повне або ж переважне) із клятвою, правовим символом, правовим ритуалом, юридичним фактом. Не заперечуючи наявність «тісного їх зв'язку», водночас варто

усвідомлювати, що все ж таки їх ототожнення не є виправданим. І у цьому контексті варто погодитися із тими вченими-юристами, які обґрунтовують доцільність чіткого розмежування зазначених понять. Так, наприклад, М. Маськовіта пропонує розгляд співвідношення клятви і присяги як «частини і цілого» [4, с. 169], уточнюючи свою позицію тим, що «клятва представляє собою обов'язковий, центральний, вербальний елемент присяги, який може змінюватися ритуалом» [4, с. 169], а присяга – це «насамперед урочиста обіцянка дотримуватися чогось» [4, с. 169]. Якщо клятву варто розглядати із «її тяжінням» до релігійного змісту, призначення, в той час присягу – у її «тяжінні» до правових стандартів, до «законності» [4, с. 169]. На це ж звертає увагу у своїх працях і О. Кравчук, зазначаючи, що у присяги і клятви «різні періоди їх існування», «історичні періоди існування» [2, с. 8], і, як наслідок, певні розмежування у наслідках їх порушення. Так, зокрема, за порушення клятви наслідком є «... божественна кара», а за порушення присяги – «гарантовані державою заходи правового примусу» [2, с. 8], які можуть бути «поєднані з нелюдськими силами (кармою)» [2, с. 8], проте центральним елементом все ж таки будуть саме заходи державно-правового примусу.

Варто погодитися із положеннями, сформульованими вченими-юристами, щодо доцільності виокремлення специфіки присяги у її розгляді як символу, знаку, а отже розгляду як окремого різновиду правового символу, окремого різновиду правового знаку. Так, наприклад, В. Андрєєв, обґрунтовуючи доцільність розгляду присяги у публічно-службових відносинах в якості різновиду правового символу, пропонує перелік ознак, наявність яких у присяги і дозволяє це підтвердити. До таких належать: «... 1) це штучний знак, що й представляє собою відмінну ознаку предмету; 2) умовна природа, а отже і знак є таким, що має умовну природу; 3) санкціонування з боку

держави; 4) охорона з боку держави; 5) знак є виразом певного соціально-значущого змісту» [3, с. 29]. Натомість в аспекті розгляду присяги як різновиду правового знаку вчені-юристи зупиняються на наявності двох обов'язкових ознак, із проявом їх специфіки, зумовленої сферою об'єктивізації присяги. Так, зокрема, варто погодитися, що такими ознаками є: а) унормованість; б) умовний характер [8, с. 57]. Якщо щодо другої ознаки дискусій у правовій науці немає, підтримка «умовності» присяги, її «знаковості» схвалюється всіма вченими, які досліджують ресурс присяги в цілому й публічно-службових відносинах зокрема. Водночас стосовно унормованості як ознаки присяги, як ознаки її як різновиду правового знаку, є кілька «базових» підходів у правовій доктрині, а саме: а) «спрощений», згідно з яким достатньою є будь-яка нормативно-правова регламентація засад «присяжних відносин»; б) «ускладнений», який передбачає обов'язкову деталізовану унормованість присяги. Варто підтримати прагнення наукової спільноти не лише виокремити серед правових символів та правових знаків присягу, а й обґрунтувати її особливість, унікальність, в т. ч. й із акцентом уваги на сферу її об'єктивізації. Так, досить тривалою вже за часом є дискусія у середовищі вчених-юристів (представників різних країн) щодо розуміння сфери об'єктивізації присяги. Мова йде про публічно-службові відносини та службове право, яке регулює останні. Не зважаючи на розмаїття підходів вчених-юристів щодо формулювання визначення як публічно-службових відносин, відносин публічної служби, їх співвідношення із відносинами державної служби, а також визначення службового права (права публічної служби), умовно можна виокремити кілька таких «базових» доктринальних підходів. Перший – сферою об'єктивізації є відносини державної служб, які ототожнюються із відносинами публічної

служби, а норми права, які регулюють відповідні відносини, є інститутом державної служби (щоправда, із різними варіантами визначення його місця у системі національно права – як інституту у системі адміністративного права або ж комплексного інституту національного права). Цей підхід за історичним аспектом свого формування є фактично етапом, що «домінував» у доктрині XX ст. й узгоджувався із її положеннями щодо розуміння державної служби, присяги, водночас в умовах сьогодення є «критично спрощеним», бо не охоплює всього багатоманіття ресурсу публічної служби, службового права, а отже і присяги. Не можна ототожнювати державну і публічну службу, оскільки остання охоплює й інші види службових відносин, зорієнтованих на задоволення та захист публічних інтересів, а отже і норми права, які регулюють все розмаїття видів публічної служби, не можуть охоплюватися інститутом права, який покликаний регулювати однорідні відносини.

Другий «базовий» доктринальний напрямок спрямований на формулювання положень щодо розуміння публічно-службових відносин, які охоплюють все розмаїття відносин служіння публічним інтересам, як сфери об'єктивізації «присяжних» відносин, та сукупності норм права, які регулюють зазначені відносини, як підгалузі адміністративного права – службового права.

Цей доктринальний підхід варто вважати новітнім, «новаційним» таким, що за історичним періодом свого існування узгоджується із новітніми ідеями, стандартами, пріоритетами у формуванні положень щодо розуміння системи національного права, виокремлення її елементів, розуміння публічного інтересу, служіння йому, а отже і розуміння сфери об'єктивізації «присяжних відносин» і безпосередньо присяги. Варто підтримати прихильників цього доктринального напрямку

й розглядати сферою об'єктивізації присяги відносини публічної служби або ж публічно-службові відносини, а сукупність норм права, яка регулює ці відносини, – службове право як підгалузь адміністративного права із наявними ознаками підгалузі.

Особливість ресурсу присяги, а саме поєднання, поряд із матеріально-правовими положеннями, й процедурних, створює підстави для її ототожнення із правовим ритуалом, їх правовою процедурою. Певним чином можна погодитися із тим, що присяга дійсно представляє собою певну послідовність етапів, дій по її підготовці, проголошенню, оформленню, набуттю певного статусу особою, що її проголошує, дотриманню й притягненню до відповідальності у випадку її порушення. З огляду наявності ознак правової процедури – послідовності етапів, строковості, суб'єктного забезпечення, ресурсного забезпечення, цілеспрямованості тощо, присягу можна розглядати і як особливий (знову ж таки з огляду на специфіку сфери, змісту, суб'єктів тощо) різновид правової процедури. До того ж не просто процедуру, а й урочисту та офіційну. І витоки формування саме цієї ознаки присяги своїм «корінням» «йдуть» у глибину історичних періодів розвитку держави, «тяжіють» залежно від особливостей останніх або ж до релігійного різновиду процедури, або ж до світського різновиду. Так, наприклад, В. Андрєєв зазначає, що витоки присяги, в т. ч. й у процедурному її розумінні, сягають прадавніх часів й передбачають формування «сакрально-релігійного коріння розуміння присяги» [3, с. 28–29]. Вона «пов'язувалася» безпосередньо із «доторканням особи до «священного предмету», який знаходився на певній відстані від цієї особи, із підтвердженням тим самим вірності слів присяги, урочистості змісту» [5, с. 107]. У деяких джерелах можна

знайти положення про «Хресне цілування» особою або ж «... її зобов'язанням перед ім'ям Христа добросовісно здійснювати державно значущі завдання» [3, с. 126], із урочистостями в «обіцянці Богу і князю», «клятві князю», «присязі народові» [9, с. 120–121]. Цікавим є той факт, що можна навіть простежити генезу формування урочистості та офіційності як ознак присяги, а саме: від «цілування» певного предмету, «доторкання» до певного предмету («священного предмету») й до проголошення певного зобов'язання, тобто до формально-матеріального аспекту до пріоритетності саме формально-морального аналогу. Саме тому присяга є не просто різновидом процедури, різновидом ритуалу, а особливим їх різновидом із специфічною правовою природою, морально-правовим змістом, відповідними наслідками.

Присягу варто розглядати і як особливий юридичний факт, що породжує (правовстановлює) наслідки для особи, яка складає присягу. З огляду на специфіку природи і змісту присяги, а саме поєднання правових та морально-етичних засад і, як наслідок, набуття відповідного статусу особою, що складає присягу, її як різновид юридичного факту варто розглядати саме як такий вид, що зумовлює (встановлює, породжує) для особи специфічний правовий статус. Особа, яка склала присягу, набуває правового статусу (якщо мова йде про публічно-службові відносини) публічного службовця, статусу особи, яка наділяється правами, обов'язками й несе відповідальність не як фізична особа, приватна особа, а як представник публічної влади, як особа, уповноважена на виконання завдань і функцій органів державної влади, місцевого самоврядування, як особа, наділена певними повноваженнями для реалізації та захисту публічного інтересу. Цей юридичний факт варто розглядати як різновид саме активних дій особи щодо проголошення тексту

присяги, вчинення дій, які підтверджують це, набуття особою особливого правового статусу (як щодо вчинення правомірних дій, так і протиправних діянь, із специфікою притягнення особи до відповідальності за порушення присяги). Щоправда, кількість і характер таких активних дій особи при складанні присяги можуть бути різними (від «спрощеної» моделі, яка є характерною, в основному, для цивільної публічної служби, так і «складної» моделі, яка у свою чергу є притаманною мілітаризованій публічній службі, із детальною регламентацією засад таких дій у статутних нормативних актах).

Присяга передбачає, як вже зазначалося, й певні особливості т. зв. «психологічного», «емоційного», «морального» впливу на особу, яка складає присягу, що є цілком зрозумілим з огляду на специфіку змісту присяги – поєднання правового та морально-психологічного його елементів. І це знову ж таки пов'язане із історичними засадами формування присяги, її трансформацією із суто релігійного ритуалу у морально-правовий, а з рештою й правовий інститут із особливим комплексним змістом (у поєднанні правових та моральних положень). Можна погодитися із В. Андрєєвим у тому, що таку трансформацію підтверджує і навіть специфіка формулювання положень, які містять вказівку про те, на вірність кому особа складає присягу. Так, зокрема, якщо у XIII–XVII ст. в основному згадувалися «клятви на вірність Богу», «обітниці божественним силам», «клятви із страхом перед Богом, вищими силами» [9, с. 120–121], тоді як у подальші періоди формулювання законодавства про публічну службу, присягу стрічаються положення про «клятву князю», «присягу царю», «присягу Богу і царю», «клятву Богу і князю», «козацькій державі і Богу» [9, с. 121]. Це підтверджує спрямованість присягоформуючих правотворчих процесів на «прямий зв'язок»,

«залежність» із основними державотворчими процесами. Як наслідок, трансформацію присягоформуючих правотворчих процесів: від «клятви із доторканням до священних предметів» до зобов'язання «служити вірно публічним інтересам». Водночас присягу не можна розглядати виключно як явище правового змісту. Не зважаючи на унормованість засад використання її ресурсу, все ж таки варто стверджувати що, окрім правового (домінуючого) елементу у її змісті все ж таки присутній й моральний зміст. Як наслідок, особливість джерел унормування (етичні кодекси, статути тощо), процедури (за участю спеціальних суб'єктів, публічність, офіційність, урочистість тощо), набуття елементів правового статусу із впливом етичних засад його реалізації, специфіка відповідальності за порушення присяги. Оскільки мова йде про живу особу, яка складає присягу на вірність служінню публічним інтересам, звідси й «насичення» тексту присяги оціночними положеннями на кшталт «вірно», «сумлінно», «чесно», «наполегливо» тощо, відповідний «морально-психологічний» вплив на неї передбачається як «додатковий» чинник усвідомлення значимості присяги, її важливості для служіння особою публічним інтересам й адекватну реакцію з боку суспільства у разі її порушення.

Отже, багатогранність ресурсу присяги дозволяє зосередитися на формуванні переліку її ознак, які у сукупності й формують унікальність ресурсу присяги як «базової» категорії для формування інституту у системі національної системи права.

Одразу ж варто зазначити, що в наявних тематичних джерелах можна зустріти різні авторські підходи до формування як кількісних, так і якісних параметрів таких переліків ознак присяги – від найпростіших («формальних»,

«спрощених») й аж до деталізованих, «складних» варіантів. Так, наприклад, формулюючи визначення присяги, М. Цуркан звертає увагу на її процедуру, унормованість засад та відповідальність за порушення [6, с. 20–22], аналогічну позицію, щоправда, із деталізацією положень щодо суб'єкта та специфіки його правового статусу демонструє М. Маськовіта [7, с. 165–166]. На урочистість, офіційність присяги пропонують звернути увагу як на ознаки присяги В. Андрєєв [3, с. 26], а разом із О. Кравчуком вони одностайні у доцільності виокремлення в якості ознак присяги гарантованість існування присяги з боку держави, забезпеченість її заходами державно-правового примусу [2, с. 8]. Узагальнений аналіз відповідних положень дозволяє стверджувати, що кожен авторський варіант переліку ознак присяги зумовлений особливістю підходу автора до «глибини» дослідження її ресурсу. Якщо мова йде про кількапозиційний варіант, отже у поле зору вченого потрапляють лише окремі (важливі, на його погляд) ознаки, проте це не означає повного охоплення всіх ознак й «якість» запропонованого варіанту для з'ясування реальної унікальності ресурсу присяги. У випадку більш-менш деталізованого авторського переліку ознак присяги мова може йти про «занурення» вченого у дослідження ресурсу присяги і намагання «показати» унікальність останньої, пропонуючи акцент уваги на множинність та багатоманіття таких ознак. Проте, навіть «складні» варіанти переліків ознак присяги не є запорукою їх «якісності» за змістом, бо можуть передбачати перерахування (а іноді і дублювання) ознак лише процедурного аспекту змісту (наприклад, урочистість, церемоніальність, ритуальність, процедурність тощо), із уточненням місця, часу здійснення процедури, кола учасників, проте без вказівки на особливість правової природи присяги, її змісту, забезпечення

заходами державно-правового примусу тощо. У формулюванні переліку ознак присяги важливими є не тільки окремо кількісні та якісні її параметри, а й їх співвідношення задля охоплення всього багатоманіття унікальності ресурсу присяги. Акумулюючи наявні тематичні положення доктрини, а також аналізуючи нормативні положення, які закріплюють засади врегулювання «присяжних відносин» у сфері публічно-службової діяльності, й враховуючи вищезазначені пріоритети формування переліку ознак присяги як «базової» правової категорії для виокремлення інституту у національній системі права, можна запропонувати серед таких ознак виділяти наступні. Ознаками присяги цілком можна вважати: а) це юридичний факт, який породжує для особи, яка складає присягу, особливий правовий статус – статус публічного службовця (правовстановлюючий або ж правонадавальний юридичний факт); б) це особливий різновид правового символу, правового ритуалу, правової процедури; в) публічно-службова діяльність, публічна служба є сферою об'єктивізації присяги; г) унормованість її засад у нормативно-правових актах, із поєднанням правових та морально-етичних положень; д) обов'язковий характер; е) урочистість, офіційність, публічність процедури складання; є) гарантованість заходами державно-правового примусу у разі порушення присяги із особливістю притягнення особи до відповідальності.

2. Присяга у службовому праві: класифікаційний зріз

З'ясування реального ресурсу, унікальності присяги у службовому праві неможливе без зосередження уваги на її видовому розмаїтті, класифікаційному розподілі, із використанням різних критеріїв, завдяки чому й можливим є виокремлення тих складових її ресурсу, які зазначену унікальність і формують. Одразу

ж варто зазначити, що в аспекті зазначеного поділу присяги на види має бути полікритеріальність задля того, щоб охопити всю її унікальність. На відміну від запропонованих в аспекті історичного аналізу засад формування присяги як правового феномену в цілому доктринальних підходів щодо виокремлення т. зв. «релігійного» та «світського» («цивільного») різновидів присяги – «присяги на вірність Богу», «присяги на вірність гетьману» тощо, що, у свою чергу, дозволяє виокремити особливості природи присяги, її змісту, заходів забезпечення існування, у сучасному розумінні присяги у службовому праві саме полікритеріальність поділу й дозволяє виокремити ту її особливість, яка й слугує передумовою для розгляду присяги у службовому праві в якості окремого інституту права.

Так, зокрема, цілком ймовірним є поділ присяги у службовому праві залежно від різновиду публічної служби як сфери її об'єктивізації на: цивільну службову професійну присягу та мілітаризовану службову професійну присягу. Цей поділ підкреслює як ознаки об'єктивізації присяги, із акцентом уваги на професійне «служіння» особи, яка склала присягу й дотримується її під час своєї діяльності, так і унікальність відповідної сфери об'єктивізації – як цивільний характер публічно-службової діяльності особи, так і мілітаризований характер такої діяльності. Водночас цей поділ уточнює специфіку зазначених різновидів діяльності, різновидів «служіння» особи, а отже й певну унікальність «цивільної» та «мілітаризованої» професійної присяги (за умови, що це т. зв. «укрупнені» різновиди, які охоплюють численні підвиди залежно від поділу відповідних різновидів професійної публічно-службової діяльності). Більше того, можливим є і поділ такої присяги залежно від цього ж критерію, щоправда, із акцентом уваги на деталізацію видового розмаїття самої публічної служби – на присягу державного

службовця, присягу муніципального службовця (службовця органу місцевого самоврядування), присягу військовослужбовця тощо. Цей же розподіл цілком логічно розглядати і як такий, виокремлення якого можливе завдяки критерію – «безпосередній суб'єкт». Ці розподіли дозволяють стверджувати, що присяга у службовому праві за суб'єктним аспектом є полісуб'єктною, із внутрішнім виокремленням всього багатоманіття та розмаїття її суб'єктів, а також такою, що охоплює всю публічно-службову діяльність, публічну службу як сферу її об'єктивізації, знову ж таки із її поділом залежно від видового розмаїття вже самої публічної служби. Класифікаційний поділ присяги у службовому праві можливий й залежно від: правових засад її закріплення, із виокремленням моновиду присяги, засади якої закріплені у законодавчому акті (наприклад, Законі України «Про державну службу»), а також різновиду, із «змішаним» унормуванням засад (як в актах законодавчих, так і підзаконних), що підтверджує факт відсутності систематизації у будь-якій формі службового законодавства України, що, у свою чергу, істотно знижує «якість» як службового законодавства в цілому, в т. ч. й тієї його частини, що закріплює засади «присяжних» відносин, так і практики його застосування, ускладнюючи її уніфікацію.

Поділ присяги у службовому праві можливий і залежно від «деталізації» засад її правового унормування, із виокремленням «загальної моделі» (наприклад, присяги державного службовця, присяги службовця органу місцевого самоврядування) та «деталізованої моделі» (наприклад, присяга військовослужбовця, присяга поліцейського) [10, с. 24]. У більшості своїй деталізація унормування засад зорієнтована на процедурний аспект присяги у службовому праві, а отже це дозволяє виокремити ще декілька варіантів поділу присяги у службовому

праві на види: залежно від ступеню урочистості процедури – «надмірно урочиста» (наприклад, присяга військово-службовця) й «урочиста» (наприклад, присяга державного службовця), хоча урочистість є ознакою відповідної присяги, в той же час залежно від ступеню такої урочистості відповідний поділ дозволяє виокремити т. зв. «складну» і «просту» (або ж «звичайну») моделі присяги. Якщо перша обов'язково передбачає деталізоване унормування (як правило, на рівні підзаконного акту) місця, часу процедури, перелік запрошених осіб, вимоги щодо зовнішнього вигляду учасників, імператив щодо наявності певних символічних предметів, алгоритм дій кожного із учасників тощо. Водночас інша (спрощена, проте не менш офіційна) модель такої деталізації не передбачає, а фіксує лише вказівку на обов'язковість такої процедури, підтвердження її результатів. Ці розподіли підтверджують особливість присяги як правового феномену, що поєднує матеріальні та процедурні складові, організаційні та змістовні складові, регулятивні та охоронні аспекти.

З огляду на особливість присяги для публічно-службових відносин цілком логічним є деталізований підхід нормотворця до закріплення її засад (всіх без винятку) й «спрощений» варіант або ж «спрощена модель» присяги не є вдалим результатом нормотворчості, оскільки це не просто юридичний факт, правова процедура, правовий символ, правовий ритуал, а особливий феномен, з яким особа набуває особливого правового статусу особи, яка «служить» публічним інтересам, чесно, сумлінно це робить, «служить» народу, державі, є її представником. Отже, при унормуванні засад присяги має враховуватися і особливість природи і змісту присяги, її спрямованість, гарантованість заходами державно-правового примусу, а отже жодних підстав не має бути для простої формальності,

спрощеності як у розумінні ресурсу присяги, так і у нормативно-правовому закріпленні її засад.

Отже, класифікаційний поділ, із використанням різних критеріїв (полікритеріальний підхід) дозволяє детальніше з'ясувати ресурс присяги у службовому праві, його унікальність й формує передумови для порушення питання про визначення її місця і ролі у системі національного права.

3. Інституційні властивості присяги у службовому праві

Засади використання ресурсу присяги у службовому праві регламентовані певною кількістю, а точніше сукупністю, норм права, які виокремлюються у системі національного права і посідають у ній своє чільне місце. Слушним є питання: якщо відповідна сукупність норм права формує певний елемент системи національного права, тоді яким є цей елемент системи національного права? Аналіз наявних джерел з відповідного питання дозволяє умовно виділити кілька «базових» напрямків у визначенні місця і ролі у системі національного права сукупності «присяжних» норм, а саме: така сукупність норм права представляє собою інститут права, субінститут права, комплексний інститут права, підгалузь права тощо. При всьому розмаїтті виокремлених підходів все ж таки варто виходити із того, що зазначена сукупність норм права представляє собою той елемент системи права, ознаками якого вона наділена.

Так, зокрема, варто погодитися, що норми права, які визначають засади використання ресурсу присяги у службовому праві, представляють собою певну сукупність норм права. З огляду на те, що такі норми визначають і зміст, і процедурний аспект, і заходи відповідальності за її порушення тощо. Отже, це не одна-дві унормовані моделі поведінки осіб, а саме певна (при цьому достатньо велика за своїми кількісними

показниками) сукупність норм права, сукупність «присяжних» норм права, сукупність не ізольованих норм права, а «згрупована сукупність», що і дозволяє розглядати таку сукупність норм права як «... приклад первинного рівня групування норм права» [11, с. 185]. До того ж така сукупність норм права певним чином виокремлена у масиві правових норм, зорієнтованих на врегулювання відносин публічної служби. Тобто, з одного боку, ця сукупність правових норм виокремлюється певною автономністю, відносною самостійністю, бо зорієнтована на «присяжний» аспект публічно-службових відносин. Водночас, з іншого боку, ця сукупність норм не є абсолютно автономною, самостійною, бо пов'язана зв'язками з іншими сукупностями норм права, які регламентують правовий статус публічного службовця, службову кар'єру, організаційні аспекти публічної служби, дисциплінарну відповідальність публічних службовців. А це, у свою чергу, дозволяє підтримати доктринальну тезу про наявність «системних зв'язків відповідної сукупності правових норм» [10, с. 14] із загально-правовими принципами, принципами службового права, принципами адміністративного права та іншими правовими положеннями, які регламентують відносини публічної служби. З огляду на специфіку присяги як правового феномену та публічної служби як сфери її об'єктивізації зазначені зв'язки варто розглядати у їх розподілі на: «генетичні», що підтверджує «спорідненість» норм службового, адміністративного права та «присяжних» норм [11, с. 187], «субординаційні», притаманні всім елементам системи права (формат «присяжні норми» – «службове право» – «адміністративне право» – «публічне право» – «право України» [10, с. 45]), а також «координаційні» зв'язки, завдяки яким здійснюється узгодження норм прав, усунення прогалин у врегулюванні відносин публічної служби [11, с. 187; 10, с. 45–46].

Специфіка предмету правового регулювання відповідної сукупності норм обумовлює певну ознаку цієї сукупності як елементу системи права, а саме мова йде про суспільні відносини, які наділені ознакою однорідності. Тобто, йдеться фактично про те, що із усього масиву норм права, які регулюють відносини публічної служби в цілому, виділяється певна сукупність (група норм права), яка пов'язана із присягою як «передумовою виникнення публічно-службових відносин» [10, с. 43] (із складанням, дотриманням присяги, відповідальністю за її порушення). Фактично мова йде про процес «диференціації вже інтегрованих у систему норм права та їх структурно-змістовне виокремлення» [11, с. 186]. А аналіз положень теорії права (в т. ч. й новітніх доктринальних положень щодо розуміння, й зокрема новаційного розуміння, системи права, її елементів – роботи Н. Пархоменко, Н. Оніщенко, О. Петришина, С. Погребняка, С. Венгера, Ю. Барабаша та ін.) свідчить про те, що процес диференціації вже наявних правових норм у їх структурно-змістовне виокремлення є процесом, притаманним саме інституту права, на відміну від, скажімо, «інтеграції норм права, яка здійснюється навколо великого масиву стійких однорідних відносин» [11, с. 186], як процесу, притаманного галузі (підгалузі) права як елементу системи права. Предметом регулювання сукупності «присяжних» норм є суспільні відносини, згруповані навколо ресурсу «присяги» у публічно-правовій сфері, що й зумовлює його специфіку, його «однорідність» (інколи можна зустріти вказівку на «окремий вид (сторону) однорідних суспільних відносин» [12, с. 181]).

Не зважаючи на «давнє історичне коріння» присяжних норм, все ж таки мову варто вести про них як про певну сукупність (а не одиничний правовий припис) лише з певного етапу

у державотворенні, що безпосередньо пов'язано із об'єктивно-суб'єктивною природою такої сукупності норм права, із «нормативним закріпленням результату соціального запиту на спеціалізацію унормування [10, с. 42], із закріплення у «присяжних» нормах потреб суспільства у визнанні присяги як «обов'язкової передумови» для служіння особи публічним інтересам, набуття нею особливого правового статусу, встановлення «нерозривного зв'язку» особи і держави у її «професійному служінні» публічним інтересам. Істотне розширення сфери публічно-службових відносин, їх урізноманітнення актуалізувало запит на унормування моделі «унікальності» правового статусу службовця, його «служіння» публічним інтересам чесно, віддано, сумлінно тощо. Як наслідок, потреба суспільства не лише у формальному закріпленні такого статусу, кар'єри, взаємовідносин, а й «унікальності» факту набуття такого статусу особою, усвідомлення нею своєї особливості, морально-правового впливу і на саму особу, яка вперше вступає на публічну службу, і на суспільство, «служити» якому у професійні діяльності має ця особа. Як наслідок, суб'єктивно-об'єктивна обумовленість у виокремленні «присяжних норм» права у системі норм права, із закріпленням їх у актах службового законодавства. А це знову ж таки підтверджує і притаманну цій сукупності норм права ознаку формальної визначеності. Хоча неодноразово вже обґрунтовувалась потреба систематизації законодавства про публічну службу, із використанням різних її форм, хоча й із «домінуванням» (що є цілком логічним та обґрунтованим), й до цього час все розмаїття норм права, які регулюють відносини публічної служби, розпорошені у численних, різних за юридичною силою нормативно-правових актах. «Присяжні» норми також розпорошені у різних актах про різновиди публічної служби («базових» законах про державну,

муніципальну, дипломатичну службу, тощо, численних підзаконних актах про організаційні питання допуску до окремих різновидів публічної служби). Навіть не зважаючи на це, формальна визначеність «присяжних» правових положень має місце. Хоча, безперечно, «якість» такого закріплення викликає запитання (в тому числі і щодо самого визначення «присяга», різновидів присяги тощо) й щодо узгодження відповідних «присяжних» положень у різних нормативно-правових актах.

Зазначена сукупність «присяжних» положень відрізняється певною внутрішньою цілісністю, внутрішньою структурованістю, поєднанням різновидових норм права. «Присяжні» норми права не є простою хаотичною сукупністю. Аналіз актів службового законодавства, які закріплюють «присяжні» норми, дозволяє виокремлювати у вищезазначеній сукупності: положення, які безпосередньо присвячені змісту присяги; норми, які зорієнтовані на визначення кола суб'єктів «присяжних» правовідносин (із їх умовним поділом на «основних» – осіб, які складають присягу, зобов'язані її дотримуватися у своїй професійній діяльності, й які, у разі її порушення підлягають відповідальності, а також «додаткових» – які «дотичні» до «присяжних» відносин, зобов'язані організаційно підготувати процедуру складання особою присяги, або ж залучені до дисциплінарного провадження у разі порушення особою присяги), процедурних питань «присяжних» відносин, деліктних правовідносин тощо. Мову можна вести про наявність норм-дефініцій, норм-принципів, регулятивних та охоронних, зобов'язальних та уповноважуючих, матеріальних та процедурних «присяжних» норм права. Отже, має місце як внутрішня структурованість залежно від безпосереднього правового регулювання або ж як за характером регулюючого впливу на безпосередній предмет того ж регулювання.

Все вищезазначене дозволяє виділити ознаки, які притаманні сукупності «присяжних» норм права, серед яких: об'єктивно-суб'єктивна природа; однорідність суспільних відносин як предмет правового регулювання; відносна автономність або ж самостійність; системність зв'язків; єдність змісту і внутрішня структурованість; формальна визначеність. Запропонований перелік ознак є «базовим» для елементу системи права, яким є інститут права. Це підтверджують у своїх роботах як вчені-теоретики права, так і вчені-представники галузевих правових наук. Так, зокрема, «виокремленість певної сукупності норм права, самостійність, специфіку предмету (однорідність) й стійкість» [12, с. 181] виокремлюють у своїх роботах як ознаки інституту права представники різних наукових правничих шкіл – теоретики права. Майже аналогічний за змістом. Проте більш деталізований за формою подання перелік ознак інституту права пропонують автори новітнього правничого енциклопедичного видання [11, с. 185–188], доповнюючи ознаками наявності спеціальної термінології та функціональної спрямованості.

Як з огляду «базового» (у теорії права) переліку ознак інституту права, так і розширеного варіанту таких ознак сукупність «присяжних» норм права цілком можна вважати такою, для якої характерною є наявність відповідного переліку ознак, інститутоутворюючих ознак, а отже відповідну сукупність норм права цілком можна розглядати як інститут права. Слушним є питання, чи є інститут присяги – інститутом права комплексним чи це все ж таки галузевий, підгалузевий інститут права? Актуальність цього питання зумовлена непоодинокими доктринальними положеннями щодо можливості розгляду інституту присяги в якості комплексного інституту, який охоплює різногалузеві правові положення (в т. ч. норми адміністративного, конституційного, муніципального, трудового права тощо). Дійсно, є певні

відносини, які «опосередковують» присяжний аспект публічно-службових відносин в цілому, в т. ч. й ті, які охоплюють питання заробітної плати публічних службовців, загальних принципів організації діяльності представників держави, дисциплінарного провадження тощо. Водночас «присяжні» норми є «чистими» з точки зору предмету регулюючого впливу, бо пов'язані із «особливою передумовою» виникнення публічно-службових відносин, набуття особою правового статусу публічного службовця, дотримання присяги у своїй службовій кар'єрі та притягнення до дисциплінарної відповідальності у разі порушення присяги. Отже, все вищезазначене є невід'ємною складовою предмету регулювання адміністративного права як галузі публічного права, покликаної регулювати відносини публічного адміністрування. В умовах обґрунтування доцільності виокремлення у системі адміністративного права в якості підгалузі службового права, яке покликане регулювати всі суспільні відносини, які виникають у зв'язку із професійним служінням особи публічним інтересам, складовою яких є й «присяжні» відносини, можна інститут присяги розглядати в якості інституту службового права. Місце і роль інституту присяги у системі права України можна позначити як «інститут присяги – інститут службового права – інститут адміністративного права – інститут публічного права – інститут права України».

Хоча він і є підгалузевим, галузевим інститутом права, водночас істотно відрізняється своїм змістом у аспекті оновленого розгляду системи права України. Інститут присяги у службовому праві не є «монозмістовним» в аспекті видового розмаїття норм права, оскільки поєднує різновидові правові положення. Його зміст формують: матеріальні (наприклад, щодо закріплення змісту присяги) і процедурні положення (стосовно організаційних питань складання присяги особою,

яка вперше вступає на публічну службу й набуває правового статусу публічного службовця, із зазначенням (із різним ступенем деталізації) місця проведення процедури, залучення осіб, закріплення результатів – підписання особою тексту присяги, із зазначенням дати, тощо); регулятивні (стосовно складання присяги як обов'язкової вимоги набуття особою, яка вперше вступає на публічну службу, правового статусу публічного службовця, обов'язку такої особи дотримуватися присяги у своїй професійній діяльності тощо) та охоронні норми права (положення, що передбачають відповідальність за порушення особою присяги), що підтверджує «міксований» (у розумінні розгляду в цілому системи права та всіх її елементів в аспекті поділу їх на матеріальний та процедурний, регулятивний та охоронний складові) зміст та «монозміст» в аспекті розгляду його як складової публічного права України.

Висновки

У системі права України в умовах сучасних державотворчих та правотворчих процесів варто вести мову про виокремлення в якості її елементу сукупності норм права, які покликані регулювати суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із складанням особою, яка вперше вступає на публічну службу, присяги, що зумовлює набуття нею правого статусу публічного службовця, дотриманням цією особою присяги у процесі своєї професійної публічно-службової діяльності, а також притягненням особи до відповідальності у разі порушення нею присяги. Тобто, мова має йти про виокремлення у системі національного права сукупності «присяжних» норм права, «базовою» інституційноутворюючою правовою категорією для яких виступає присяга (із цілим набором унікальних ознак, які у сукупності й формують її ресурс) у всьому її видовому розмаїтті (з використанням

поліструктурного підходу, що дозволяє детальніше з'ясувати своєрідність присяги як правової категорії взагалі та присяги у службовому праві зокрема).

Наявність ознак відносної автономії, структурованості, системних зв'язків, об'єктивно-суб'єктивної природи, формальної визначеності, унікальності термінології та однорідності суспільних відносин, які й формують предмет регулювання, у сукупності «присяжних» норм дозволяє розглядати їх в якості інституту службового права, різновиду підгалузевого інституту права (у ланцюгу: «присяга у службовому праві – інститут службового права – інститут адміністративного права – інститут публічного права»), зміст якого формують положення регулятивного та охоронного, матеріального та процедурного змісту, що у аспекті оновленого підходу до розгляду системи права України дозволяє вважати його інститутом «міксованого» (у розрізі регулятивного та охоронного, матеріального та процедурного змісту) та «моноінституту» (в аспекті поділу системи права на право публічне та право приватне) публічного права.

Література:

1. Зубов К.М. Службові відносини у контексті Закону «Про державну службу». Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В.М. Дрьомін; НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 2. С. 60–61.

2. Кравчук О.Л. Припинення державної служби за порушення присяги : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Львів, 2021. 20 с.

3. Андрєєв В.О. Присяга державного службовця в механізмі проходження державної служби в Україні : дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук. 25.00.03. – державна служба. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2019. 240 с.

4. Маськовіта М.М. Теоретико-правовий аналіз поняття «присяга». Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 825. С. 167–171.

5. Кравчук О.Л. Історичний розвиток поняття «присяга». Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2015. № 13. Т. 1. С. 107–111

6. Цуркан В.І. Присяга судді як невід'ємний структурний елемент його правового статусу. Вісник Вищої ради юстиції. 2010. № 3. С. 18–27.

7. Маськовіта М.М. Присяга працівника органів внутрішніх справ як складовий елемент його правового статусу. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 827. С. 163–168.

8. Погорєлов Є.В. Технологія кодифікаційної діяльності: деякі проблеми дослідження та загальнотеоретична характеристика. Ученые записки Таврического университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Т. 18(57). 2005. № 1. С. 53–58.

9. Андрєєв В.О. Становлення та розвиток інституту присяги державного службовця. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 2(31). С. 120–125.

10. Кремова Д.С. Інститут присяги у службовому праві України : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 176 с.

11. Велика українська юридична енциклопедія: у 20-ти томах. Т. 3 : Загальна теорія права / О.В. Петришин. Харків : Право, 2017. 952 с.

12. Загальна теорія права : підручник / О.В. Петришин, Л.В. Лук'янов, С.І. Максимов, В.С. Смородинський та ін. За ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2020. 568 с.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-4

Заярний Олег
доктор юридичних наук, доцент

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ НАУКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДЕЛІКТОЛОГІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ

Анотація. В умовах існування негативної динаміки у вчиненні інформаційних правопорушень, перед юридичною наукою загострилася проблема щодо формування системи наукових знань про відповідну категорію деліктів, причини та умови їх вчинення, особливості засобів їх профілактики тощо.

Юридичною наукою, яка прийняла на себе виконання відповідних завдань на сучасному етапі цифрової трансформації держави та суспільства стала інформаційна деліктологія. Відсутність в юридичній літературі єдиного погляду щодо сутності та змістоутворюючих елементів інформаційної деліктології (предмета, об'єкта, методів) обумовило виникнення багато дискусійних питань, які вимагають свого доктринального вирішення.

У межах цієї роботи зроблено спробу обґрунтувати з позицій публічного, перед усім адміністративного права сутність науки інформаційної деліктології, визначити її предмет, об'єкт, охарактеризувати особливості методів досліджень інформаційних правопорушень.

У роботі констатовано, що попри відсутність єдиного наукового розуміння змісту науки інформаційної деліктології, ним охоплюється перед усім комплексна юридична наука, предметом дослідження якої виступають інформаційні делікти, їх

особливості, елементи складів, причини та умови, що сприяють розвитку інформаційної деліктності.

Проведене дослідження показало, що зміст змістоутворюючих елементів науки інформаційної деліктології, перед усім, її предмет, об'єкт, методи дослідження головним чином обумовлюються специфікою інформаційних правопорушень, юридичним змістом засобів їх профілактики, а також загальними цілями забезпечення інформаційної безпеки.

Результатом проведеного дослідження стало формулювання у висновках основних напрямів подальшого розвитку науки інформаційної деліктології виходячи із публічно-правових засад її розвитку, визначення ключових доктринальних проблем, які вимагають свого вирішення у процесі удосконалення предмета, об'єкта та методів дослідження згаданої юридичної науки.

Ключові слова: адміністративна деліктологія, доктрина адміністративного права, інформаційна деліктологія, інформаційне правопорушення, публічне право, цифрова трансформація України.

Вступ

Розбудова в Україні інформаційного суспільства, поетапний перехід публічного адміністрування на нову модель електронного урядування тягне за собою істотне зростання соціального, юридичного та економічного значення інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), в діяльності людини, юридичних осіб, держави.

Виступаючи організаційною та економічною основою для цифрової трансформації суспільства і держави, ІКТ водночас стали засобом вчинення нової категорії правопорушень, предметом посягання яких перед усім виступає інформація, інформаційні технології і системи.

За даними американської компанії McAfee та Центру стратегічних і міжнародних досліджень (CSIS), протягом 2020 року наслідки вчинення кіберзлочинів коштували світовій економіці понад трильйон доларів або 820 мільярдів євро, що склало понад один відсоток світового ВВП. Завдані у 2020 році збитки від кіберзагроз і кіберінцидентів є на 50 відсотків вищими, ніж у 2018 році [1].

Згідно з дослідженням оцінки якісних показників кіберризиків, проведеному у 2020 році міжнародною аудиторською компанією «Делойт», удосконалення методів, які застосовуються кіберзлочинцями та істотне збільшення обсягів транзакцій в інтернеті, вагомо ускладнює контроль за ризиками для інформаційної безпеки. Підтримання належного рівня безпеки вимагає інвестицій, які не завжди можливо виокремити у повному обсязі [2].

Наукове обґрунтування видової самостійності інформаційних деліктів, як різновиду протиправних діянь, що вчиняються учасниками інформаційних відносин, існування спеціального широкого комплексу причин та умов, які сприяють вчиненню цієї категорії деліктів, актуалізували перед юридичною наукою завдання з розроблення теоретичних засад комплексної юридичної науки, здатної охопити предметом свого дослідження окреслену проблематику.

Юридичною наукою, яка за своїми предметно-функціональними властивостями прийняла на себе виконання відповідних завдань в різних напрямах інформаційної діяльності стала інформаційна деліктологія.

Разом з тим, спираючись на понятійний апарат наук адміністративної деліктології та кримінології, формування згаданої вище юридичної науки спричинило багато дискусій. Основний вектор цих дискусій виявляється у визначенні

змістоутворюючих елементів самої науки інформаційної деліктології, зокрема, її предмету, методу та об'єкта, у змістовному наповненні цих категорій.

Спроби окремих представників науки адміністративної деліктології сформувати нову юридичну науку на основі вже існуючих досліджень адміністративних правопорушень викликали безпідставне звуження змісту конструктивних елементів інформаційної деліктології. В результаті поширення в юридичній літературі зазначеного наукового підходу уся сукупність інформаційних правопорушень, а також засоби їх профілактики, причини та умови, які сприяють їх вчиненню не одержали свого комплексного оформлення в межах однорідної системи наукових знань.

Усе наведене вище актуалізувало перед юридичною наукою завдання щодо доктринальної розробки поняття, предмета та об'єкта вивчення науки інформаційної деліктології, системи методів пізнання деліктологічних явищ і процесів, які мають місце в інформаційній сфері.

1. Визначення науки інформаційної деліктології

На сьогоднішній день, в юридичній літературі відсутнє єдине розуміння сутності науки інформаційної деліктології.

Зазначену юридичну науку Ю.Є. Максименко пропонує розглядати, як: «Сукупність знань про інформаційні делікти і деліктність як масове негативне інформаційно-правове явище, що містить в собі детермінанти протиправної поведінки делінквента, його особи з метою вироблення і використання адекватних заходів для протидії інформаційним правопорушенням» [3].

Визначаючи інформаційну деліктологію крізь призму поняття «юридична деліктологія в інформаційному праві»,

В.С. Цимбалюк характеризує перше з названих понять як комплексну наукову дисципліну на рівні галузевого інституту – науки про правопорушення щодо інформації та її методології [4, с. 23].

Узагальнення наведених поглядів на сутність інформаційної деліктології вказує на те, що попри відсутність єдиного наукового розуміння змісту цього поняття, ним охоплюється перед усім комплексна юридична наука, предметом дослідження якої виступають інформаційні делікти, їх особливості, елементи складів, причини та умови, що сприяють розвитку інформаційної деліктності.

На цій основі можна запропонувати власне визначення інформаційної деліктології, як комплексної юридичної науки, що утворюється із системи знань про інформаційні делікти, їх властивості, особливості складів, причини та умови, які сприяють їх вчиненню, засоби профілактики порушень норм інформаційного законодавства, правової охорони та захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері, завданнями якої є наукова розробка методик і програм зниження стану інформаційної деліктності, забезпечення інформаційного правопорядку в суспільстві та державі.

Виходячи із наведеного визначення, зміст науки інформаційної деліктології можна розкрити через об'єктивний та суб'єктивний аспекти.

В об'єктивному аспекті поняття «інформаційна деліктологія» відображає процеси, поведінку, діяльність учасників інформаційних відносин, нормативну основу самої науки інформаційної деліктології, а в суб'єктивному аспекті характеризує систему знань про стан інформаційно-деліктного законодавства, механізми його виконання, причини, умови вчинення інформаційних деліктів, а також ефективність заходів юридичної відповідальності в інформаційній сфері.

Виділення в межах змісту поняття «інформаційна деліктологія» об'єктивного та суб'єктивного аспектів, сприяє її відображенню в декількох пов'язаних між собою і водночас відносно самостійних напрямах: як комплексної юридичної науки, спеціальної навчальної дисципліни, а також галузі правоохоронної діяльності, що використовує наукові доробки деліктології.

Об'єктивні аспекти деліктології відображають ті процеси, фактори і явища, які мають місце в інформаційному суспільстві чи породжені його життєдіяльністю і негативно відбиваються на охоронюваних державою соціальних цінностях (правах і законних інтересах учасників інформаційних відносин, загальному стані інформаційного правопорядку, національній інформаційній безпеці), що потребує дослідження за допомогою наявного в інформаційній деліктології інструментарію. Іншими словами, об'єктивними аспектами охоплюються компоненти, що закладають предметно-об'єктну основу інформаційної деліктології, становлять підґрунтя для проведення деліктологічних досліджень, практичної діяльності у сфері профілактики інформаційної деліктності.

Виходячи з об'єктивних уявлень про інформаційну деліктологію, зазначимо, що саме на загальному рівні відбувається поділ комплексної юридичної науки на конкретні напрями деліктологічних досліджень та спеціалізація діяльності з профілактики окремих видів інформаційних деліктів. Натомість на рівні інформаційної деліктології, окресленому суб'єктивним аспектом, зароджуються самостійні теоретичні концепції, поняття, що пояснюють фактори, процеси та явища, властиві для окремих видів інформаційної діяльності, однак, такі, що охоплюються предметом дослідження науки інформаційної деліктології.

У своїй сукупності об'єктивний та суб'єктивний аспекти інформаційної деліктології відображають її основні риси, в яких розкривається юридичний зміст та функціональне призначення цієї юридичної науки в системі юридичних наук, які досліджують проблематику розвитку інформаційної сфери.

Серед основних властивостей, що характеризують комплексну юридичну науку – інформаційну деліктологію необхідно вказати на наступні:

1) інформаційна деліктологія являє собою цілісну систему знань та уявлень про інформаційну деліктність, причини та умови, що сприяють її розвитку, соціально-правові та психологічні властивості особи правопорушника, а також методику, засоби і програми її профілактики на загальнодержавному, регіональному чи місцевому рівнях;
2) поєднання в межах предмета науки інформаційної деліктології різних аспектів інформаційної деліктності, застосування при запобіганні цього антисоціального, протиправного явища елементів різних за своєю сутністю методів наукового пізнання зумовлює комплексний характер цієї юридичної науки;
3) будучи юридичною наукою, інформаційна деліктологія забезпечує теоретичну розробку та практичну реалізацію спеціальних заходів і програм із запобігання інформаційним деліктам, охорони і захисту соціальних цінностей (благ), які функціонують в інформаційній сфері, чим фактично створює правову основу для державної політики забезпечення інформаційного правопорядку в Україні;
4) вирішуючи завдання з науково-прикладного забезпечення запобігання вчинення інформаційних деліктів, виявлення

та усунення причин, що сприяють їх вчиненню, інформаційна деліктологія широко використовує інструментарій інших юридичних наук: інформаційного права, адміністративної деліктології, юридичної конфліктології, кримінології, юридичної психології;

5) інформаційна деліктологія, предметом дослідження якої є різні аспекти інформаційної деліктності, вивчає як матеріальні норми, що визначають склади інформаційних деліктів чи правові заборони, чинні в інформаційній сфері так і приписи процесуальних норм, що регламентують провадження у справах про порушення норм інформаційного законодавства, у зв'язку з чим охоплює своєю структурою матеріальні та процесуальні аспекти діяльності по запобіганню поширення інформаційної деліктності [5, с. 147–148].

2. Предмет та об'єкт науки інформаційної деліктології, як її конструктивні елементи, їх сутність та проблеми визначення

Загальновідомим є той факт, що будь-яка наука виникає лише тоді, коли з об'єктивних та суб'єктивних зв'язків між явищами реальної дійсності може бути виокремлений її власний предмет дослідження.

Шлях у розумінні специфіки предмета інформаційної деліктології пролягає через зіставлення предмета цієї науки та її об'єкта.

У науці філософії об'єкт наукового пізнання визначається як «об'єктивні властивості, зв'язки та відношення, що включені в процес пізнання» [6, с. 80].

Формулюючи таке визначення, О.В. Руденко робить важливе уточнення: «Мова йде не просто про об'єктивну

дійсність чи даність, а про те, що об'єктом пізнання будь-яке явище стає лише в тому разі, коли воно включене в процес пізнання».

Враховуючи такі уточнення, інформаційна деліктологія вивчає інформаційну деліктність як об'єкт наукового пізнання.

Останнє поняття для цілей цієї роботи можна визначити як зумовлене протиправними потребами чи інтересами системно-структурне, соціальне суспільне явище, яке об'єктивно існує, пов'язане з незаконним використанням інформації, інформаційно-комунікаційних технологій, порушенням інформаційних прав особи, посяганням на інформаційну інфраструктуру або інформаційний правопорядок в цілому і яке проявляється на конкретній території за окремо взятий проміжок часу і тягне за собою застосування комплексу організаційно-правових заходів з профілактики інформаційних деліктів, охорони та захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері.

Із наведеного визначення випливає, що в розумінні об'єкта деліктологічних досліджень інформаційна деліктність виступає не простою сукупністю інформаційних деліктів, а цілісним системним явищем, спричиненим триваючими в суспільстві процесами, факторами, що спонукають до порушення приписів інформаційно-правових заборон.

За такої інтерпретації інформаційна деліктність виступає, передусім, як форма соціальної поведінки членів інформаційного суспільства, якою порушується режим правомірного функціонування різного роду соціальних цінностей, що перебувають під правовою охороною держави.

З іншого боку, виникнення та розвиток інформаційної деліктності є показником формування в суспільстві окремої групи факторів (причин і умов) та закономірностей, які спонукають учасників інформаційних відносин до протиправної

поведінки, якою порушується встановлений законом інформаційний правопорядок, інформаційні права особи чи нормальне функціонування інформаційної інфраструктури. З наведеного випливає негативний, антисоціальний характер інформаційної деліктності, її зв'язок із протиправними інтересами та потребами, які виникають в учасників інформаційних відносин.

Таким чином, як об'єкт дослідження інформаційна деліктність поєднує в собі такі елементи:

1) сукупність об'єднаних спільним причинно-наслідковим комплексом, суб'єктами та сферою вчинення, а також засобами запобігання інформаційних деліктів, які утворюють антисоціальне, системно-структурне явище – інформаційну деліктність, що становить пряму загрозу для національної інформаційної безпеки держави, публічного інформаційного правопорядку, прав та законних інтересів учасників інформаційних відносин;
2) властивості самої інформаційної деліктності, які характеризують соціально-правові, системно-структурні особливості цього масового протиправного явища, розкривають її загальнодержавні, регіональні, родові або видові особливості як протиправного суспільного явища;
3) засоби протидії інформаційній деліктності, зокрема засоби адміністративного та кримінального примусу, державні програми профілактики інформаційних деліктів, забезпечення інформаційного правопорядку в цілому;
4) інформаційна сфера як предметно-територіальний простір формування та розвитку інформаційної деліктності, закономірності її існування, які спонукають учасників інформаційних відносин до порушення

встановлених законом правових заборон, протиправного використання інформації чи недотримання встановленого порядку здійснення інформаційної діяльності.

Виступаючи однією з основоположних категорій науки інформаційної деліктології, «об'єкт» розкривається в його предметних складових, тобто вже досліджених явищах, факторах, і процесах, які спричиняють виникнення чи прояв інформаційної деліктності.

У загальнонауковому розумінні категорія «предмет науки» означає коло питань, що нею вивчаються; будь-які матеріальні об'єкти, на дослідження яких спрямована думка [7, с. 2].

Серед представників науки інформаційної деліктології відсутній єдиний погляд на її предмет. Основним наріжним каменем наукових дискусій стосовно зазначеної проблематики є визначення структурних елементів предмета вивчення інформаційної деліктології.

На думку Ю.Є. Максименко: «Предметом інформаційної деліктології виступають інформаційні правопорушення, які скоюються за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій та засобів зв'язку, а також ті, які виникають у зв'язку з порушенням права на створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації» [3].

У свою чергу В.С. Цимбалюк у значенні предмета інформаційної деліктології розглядає правопорушення щодо інформації [4, с. 23].

Виходячи з таких наукових позицій, предмет інформаційної деліктології можна визначити як сукупність інформаційних деліктів, вчинених на конкретній території держави за окремий проміжок часу, які утворюють інформаційну деліктність, їх

структуру, стан, динаміку розвитку, причини та умови, які сприяють їх вчиненню, а також соціально-правову характеристику особи – порушника інформаційно-правових заборон, державні програми забезпечення інформаційного правопорядку та національної інформаційної безпеки.

Виходячи зі змісту наведеного визначення основу предмета інформаційної деліктології становить уся множина інформаційних деліктів та пов'язаних із ними суспільних явищ, процесів, обмежених конкретними просторово-часовими межами, сферою вчинення, а також типологією особи порушника.

Йдеться не лише про адміністративні інформаційні, дисциплінарні інформаційні чи цивільні інформаційні делікти, їх соціально-правові наслідки та властивості особи-порушника інформаційно-правових норм, але, і про злочини у галузі інформаційної діяльності, типологію суб'єктів цих злочинів, їх суспільно небезпечний прояв тощо.

За такого підходу до розуміння змісту категорії «предмет науки інформаційної деліктології», ця наука набуває широкого змістовного наповнення, що забезпечує теоретичну та методологічну єдність усіх інформаційних деліктів, сприяє формуванню їх цілісної доктринально-обґрунтованої системи на основі спільних (родових) властивостей, а також єдиного комплексу причин і умов, які сприяють розвитку інформаційної деліктності в Україні.

З іншого боку, охоплення змістом предмета інформаційної деліктології різних за видовими властивостями, особливостями елементів складів інформаційних деліктів сприяє цілісному формуванню теоретичного уявлення про об'єкт відповідної юридичної науки, забезпечує розроблення цілісного, доктринально обґрунтованого механізму протидії

поширенню інформаційній деліктності, з'ясуванню причин та умов, що сприяють перетіканню одних інформаційно-правових конфліктів в інші, відмінні за своїми соціально-юридичними наслідками.

3. Методи інформаційної деліктології

Невід'ємним атрибутом будь-якої юридичної науки, що характеризує її цілісність об'єктивну оформленість системи знань про предмет конкретного правового регулювання є її метод.

Комплексний характер науки інформаційної деліктології [8, с. 53], поряд з відсутністю в юридичній літературі одностайної наукової позиції щодо її місця серед інших юридичних наук, які досліджують інформаційну сферу зумовили вироблення різних доктринальних поглядів на методи інформаційної деліктології.

Інформаційні правопорушення мають структурно-складну природу, зумовлену єдністю соціально-конфліктного, інформаційного та юридичного елементів, що викликає необхідність, застосування комплексного, міжгалузевого підходу при дослідженні відповідної категорії деліктів. Сама ж складність природи інформаційних правопорушень зумовлює множинність методів наукових досліджень, засобів здійснення державної правової політики запобігання фактів зловживання інформаційними правами та свободами, а також вибір методики профілактики вчинення інформаційних деліктів, запобігання скоєння злочинів в інформаційній сфері.

Згідно з іншим підходом, інформаційна деліктологія розглядається як одна із підгалузей інформаційного права, що і визначає вибір методів деліктологічних досліджень, першої з названих юридичних наук [3].

Не вдаючись до дискусії щодо форми співвідношення науки інформаційної деліктології з наукою інформаційного права, водночас, необхідно підкреслити важливе уточнення, зроблене Ю.Є. Максименко. Його сутність виявляється у існуванні найбільш глибоких понятійних, функціональних та методологічних зв'язках між згаданими юридичними науками, у зв'язку з чим елементи системи науки інформаційного права проникають в зміст інформаційної деліктології.

Таким чином, для формування методів науки інформаційної деліктології визначальне значення має зміст її предмета та об'єкта досліджень, глибина її понятійних та функціонально-методологічних зв'язків з іншими юридичними науками, а також призначення цієї юридичної науки в механізмі забезпечення інформаційного правопорядку.

Тісний зв'язок інформаційної деліктології з іншими юридичними науками деліктологічної групи одержав свій відбиток в структурі методологічного апарату першої з названих наук.

Перед усім на формування методологічного апарату науки інформаційної деліктології значний вплив проявляється з боку науки адміністративної деліктології, багато понять, методів та концепцій якої почали широко застосовуватися при проведенні інформаційно-деліктологічних досліджень [9, с. 2, 4].

Як і в інших юридичних науках, структура методології адміністративної деліктології в літературі визначається через сукупність загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання [10, с. 17].

Першу групу зазначених методів дослідження, на думку вчених-правознавців, утворюють діалектичний, історичний, формально-логічний, соціологічний, статистичний методи, метод сходження від абстрактного до конкретного, індукції

та дедукції та інші. До конкретно-наукових методів адміністративної деліктології традиційно відносять порівняльно-правовий, конкретно-соціологічний, статистичний тощо [11, с. 162].

Враховуючи тотожність загальних ознак елементів змісту усіх юридичних наук деліктологічного циклу, на наш погляд, така класифікація методів деліктологічних досліджень може бути застосована і для цілей побудови методологічного апарату науки інформаційної деліктологій з урахуванням окремих уточнень, зумовлених специфікою її предмета та об'єкта наукового пізнання.

В основі загальнонаукових методів пізнання соціально-правових явищ та процесів, які охоплюються змістом предмета й об'єкта інформаційної деліктології, перебуває діалектичний метод. Його застосування дає змогу виявити логічні зв'язки та суперечності між філософськими категоріями – свободою, буттям, інтересами, потребами, волевиявленням та обмеженнями, зміст яких розкривається через основні закони діалектики.

Закон єдності та боротьби протилежностей виступає методологічною основою дослідження причин та умов, що сприяють вчиненню інформаційних деліктів, виявлення окремих властивостей особи порушника, які характеризують її схильність до протиправної поведінки, відображення спеціальних ознак, властивих для конкретних складів інформаційних деліктів. Застосування цього закону діалектики сприяє також визначенню конкретних властивостей інформації або ІКТ, які спонукають особу до протиправної поведінки, дозволяють встановити фактори, з виникненням яких проявляються шкідливі властивості складових елементів інформаційної сфери, та випадки, коли прояв таких факторів стає неможливим або мінімізованим.

Закон переходу кількісних змін у якісні пояснює зміни стану та динаміки інформаційної деліктності, тенденції у якісних змінах її видів. Застосування цього закону діалектики дозволяє з'ясувати тенденції переходу адміністративної деліктності у злочинність у межах інформаційної сфери, встановити фактори, які сприяють зниженню кількості інформаційних деліктів, що вчиняються на конкретній території за конкретний проміжок часу, розкрити соціально шкідливі наслідки цієї категорії протиправних діянь [12, с. 116].

У проведенні досліджень складних інформаційно-правових понять, процесів та явищ, інформаційною деліктологією широко використовується також метод сходження від абстрактного до конкретного, який традиційно в науці гносеології належить до загальнонаукових методів пізнання [13, с. 163].

Побудова інформаційно-деліктологічних досліджень за принципом сходження від абстрактного до конкретного сприяє формуванню родових понять і категорій, що використовуються інформаційною деліктологією, шляхом включення до їх системи більш конкретних елементів на підставі видових та індивідуальних ознак інформаційних деліктів. Такий методологічний підхід у процесі наукових досліджень проблем запобігання інформаційних деліктів забезпечує можливість вирішення складної у теоретичному та прикладному аспекті проблеми застосування загально-деліктологічних, кримінологічних, соціологічних та інших узагальнених понять і категорій для формування спеціального понятійного апарату інформаційної деліктології, встановлення меж такого запозичення. Наведене призначення методу сходження від абстрактного до конкретного в структурі методологічного апарату інформаційної деліктології спричинене існуванням глибоких, багаторівневих зв'язків між науковими поняттями, категоріями,

закономірностями як у межах окремої науки, так і на міждисциплінарному рівні.

У процесі наукового пізнання соціально-правових явищ та процесів, які охоплюються предметом дослідження інформаційної деліктології, метод сходження від абстрактного до конкретного розкриває весь потенціал своїх прийомів та засобів у тісному взаємозв'язку з методом аналізу і синтезу.

У філософії останній з названих методів розглядається як комплексний метод дослідження, сукупність прийомів, операцій і дій з мисленнєвого роз'єднання об'єктів на складові елементи, властивості (аналіз) і об'єднання їх у єдине ціле (синтез) під час вирішення пізнавального завдання [14, с. 146].

Застосування в інформаційній деліктології логічних прийомів аналізу і синтезу дозволяє виділити із загальних деліктологічних понять ті змістоутворюючі аспекти та властивості, на основі яких стає можливим формулювання нових, часто спеціальних понять, зокрема: «інформаційний делікт», «інформаційна деліктність», «інформаційний правопорядок» тощо. Завдяки синтетично сформованим поняттям і категоріям спеціальні ознаки, властивості, закономірності розвитку одержують логічне оформлення у відповідних конструкціях, придатних для наукового застосування. Їх аналіз дозволяє виявити ті спільні ознаки видових понять, вироблених інформаційною деліктологією, які забезпечують можливість їх об'єднання у більш широкі родові конструкції. На цій основі у вчених-правників з'являється реальна можливість виділення тих суттєвих ознак, які становлять основу не лише родового, але й видових понять науки інформаційної деліктології.

Інший аспект застосування методу аналізу і синтезу полягає у можливості розщеплення інформаційно-деліктних понять на окремі види, тобто проведення їх наукової класифікації за

різними критеріями. Віднесення до структури методу аналізу і синтезу прийомів класифікації дозволяє використовувати цей метод пізнання для побудови системи наукових понять інформаційної деліктології як по вертикалі, так і по горизонталі. Поряд із цим поділ цілого на складові частини дозволяє виявити будову предмета, що досліджується, його структуру, зв'язки між окремими елементами, відділити істотне від неістотного, складне звести до простого [13, с. 204].

Завдяки таким логічним операціям категорії та поняття, які використовуються інформаційною деліктологією для характеристики протиправних явищ, об'єктів, процесів в інформаційній сфері, набувають ознак наукової визначеності. Відповідно, використання комплексу прийомів та засобів, що їх містить метод аналізу і синтезу, у дослідженні проблематики інформаційних деліктів сприяє формуванню понятійного апарату інформаційної деліктології, поглибленню логічних зв'язків між її загальною та спеціальною частинами, визначенню місця цієї науки серед інших наук, які досліджують інформаційну сферу.

У проведенні наукових досліджень інформаційних деліктів одним із загальнонаукових методів, який широко використовується в інформаційній деліктології, є історичний метод. Застосування цього методу дає змогу проаналізувати інформаційну деліктність в її історичному розрізі, визначити основні етапи та передумови її виникнення, з'ясувати історичні зв'язки цього соціально-правового явища зі злочинністю в інформаційній сфері.

Дослідження історичних аспектів інформаційної деліктності сприяє з'ясуванню правової природи інформаційних деліктів, причин та умов, які сприяють їх вчиненню.

На основі застосування історичного методу вченими-правниками здійснюється відбір протиправних діянь, які протягом

тривалого історичного періоду визнаються законом інформаційними деліктами, проводиться виокремлення з-поміж інформаційно-правових конфліктів тих, які на конкретному етапі суспільного розвитку набувають ознак соціально-шкідливого діяння, або готуються рекомендації щодо необхідності криміналізації окремих складів таких деліктів.

Розкриваючи первинне коріння явищ та процесів, які становлять предмет науки інформаційної деліктології, історичний метод дає можливість визначити динамічні властивості засобів профілактики інформаційних деліктів, побудувати їх систему відповідно до встановленої історичною наукою періодизації становлення інформаційного суспільства, виділити на цій основі найбільш ефективні засоби юридичного впливу на порушників інформаційно-правових заборон.

Включення історичного методу до загальнонаукової методології інформаційної деліктології зумовлено також мінливістю стану інформаційної деліктності як соціально-правового явища, існування якого пов'язане з історичним розвитком інформаційного суспільства, появою в його членів нових інтересів чи потреб не завжди відповідних загальним засадам формування інформаційного правопорядку. Застосування в такому контексті історичного методу дозволяє проаналізувати в динаміці причини та умови, які сприяють розвитку інформаційної деліктності, з'ясувати правові, економічні, соціально-психологічні передумови виникнення цього явища, виділити періоди історичного розвитку інформаційного суспільства, в які спостерігається тенденція до зростання або зниження кількості вчинюваних інформаційних деліктів.

Поряд із загальнонауковими методами пізнання в інформаційній деліктології широко використовується система спеціально-наукових методів.

Серед зазначеної групи методів наукового пізнання велике значення має статистичний метод [10, с. 164].

За допомогою цього методу досліджуються кількісно-якісні показники розвитку інформаційної деліктності та особа порушника чинних у національному інформаційному просторі правових обмежень і заборон. Застосування цього методу у дослідженні різних складових предмета інформаційної деліктології дозволяє:

1) надати всебічну цифрову характеристику розвитку інформаційної деліктності на рівні держави, окремого регіону чи окремої галузі інформаційної діяльності за конкретний часовий період;
2) з'ясувати закономірності розвитку інформаційної деліктності на території держави, окремого регіону, її стан, динаміку, а також структуру;
3) охарактеризувати склад порушників інформаційно-правових заборон за соціально-демографічними, професійними, економічними та іншими критеріями, які мають інформаційно-деліктне значення (стать, вік, рівень професійної підготовки, форма і вид інформаційної діяльності, кількість вчинених інформаційних деліктів);
4) визначити у цифровому вимірі найбільш характерні, стійкі та закономірні зв'язки інформаційної деліктності з іншими видами протиправної поведінки, що має місце в інформаційній сфері;
5) зібрати та систематизувати необхідні цифрові матеріали, які можуть слугувати основою для встановлення причин та умов, які сприяють розвитку інформаційної деліктності, а також її прогнозування та розроблення профілактичних заходів протидії вчиненню інформаційних деліктів;

6) одержати необхідні відомості, які характеризують ефективність застосування заходів правового примусу до осіб, які вчинили інформаційні делікти.

Таке багатогранне застосування статистичного методу у проведенні інформаційно-деліктних досліджень зумовлює можливість його використання не лише у процесі вивчення загальних понять та категорій інформаційної деліктології, але й для вивчення окремих видів інформаційних деліктів, причин і умов, які сприяють їх вчиненню, засобів профілактики тощо.

Аналіз сутності та призначення статистичного методу показує, що одержана за його допомогою інформація широко використовується під час застосування інших загальнонаукових та спеціально-наукових методів науки інформаційної деліктології, слугує ключовим фактором для визначення цілей і завдань деліктологічних досліджень.

На цій основі в структурі методологічного апарату інформаційної деліктології простежується тісний зв'язок статистичного методу з порівняльно-правовим.

Спеціально-наукова природа останнього з названих методів пізнання [15, с. 12; 16, с. 56], передбачає зіставлення різних складників предмета інформаційної деліктології, зокрема таких, як: види інформаційних деліктів, причини та умови, що сприяють їх вчиненню, властивості особи порушника інформаційно-правових заборон, з аналогічними поняттями, явищами та категоріями, зумовленими існуванням інших видів протиправної поведінки: злочинності, господарської деліктності тощо.

На думку вчених-філософів, «ефективність методу визначається правилами застосування: порівнювати тільки однорідні та взаємопов'язані об'єкти, не обмежуватися у порівнянні встановленням лише подібності об'єктів, а обов'язково виявляти розбіжності між ними; порівнювати об'єкти за істотними

ознаками». При цьому, вважають дослідники, «порівняння – не самоціль пізнання. За його результатами неминуче виникають питання про проблематичність нового знання, про обґрунтованість подібності об'єктів або відмінності між ними, про теоретичні та практичні можливості застосування набутого знання» [14, с. 148].

Спираючись на зазначені філософські закономірності і принципи, наука інформаційна деліктологія виявляє спільні та відмінні ознаки інформаційної деліктності та злочинності в інформаційній сфері, спільні для обох видів протиправної поведінки причини та умови, які сприяють порушенню норм інформаційного законодавства, встановлює закономірності переходу адміністративних інформаційних правопорушень в інформаційні злочини і навпаки.

Враховуючи таке призначення порівняльно-правового методу в інформаційній деліктології, можна виділити декілька аспектів його прояву щодо дослідження інформаційної деліктності:

1) аналіз складів інформаційних деліктів та інформаційних злочинів на предмет виявлення їх спільних і відмінних ознак, дослідження на цій основі суміжних складів таких деліктів;
2) дослідження змісту та структури адміністративно-деліктних, кримінально-правових, а також інших правових норм, які встановлюють відповідальність за інформаційні делікти, з метою виявлення загальних і спеціальних закономірностей формулювання складів протиправних діянь в інформаційній сфері, встановлення покарань за їх вчинення;
3) аналіз динаміки інформаційної деліктності, інших форм протиправної поведінки в інформаційній сфері,

визначення спільних та відмінних тенденцій збільшення або зменшення фактів прояву цих соціально-правових явищ;

4) вивчення державних програм запобігання вчиненню інформаційних деліктів на предмет їх ефективності, змістовності, відповідності завданням забезпечення охорони та захисту інформаційних прав, свобод особи, інформаційного правопорядку в цілому, встановлення кореляційних змін стану інформаційної деліктності;
5) виявлення загальних та спеціальних недоліків в організації правоохоронної діяльності у сфері запобігання вчиненню інформаційних деліктів, визначення характеру їх впливу на стан забезпечення інформаційного правопорядку.

Об'єднання вказаних аспектів реалізації порівняльно-правового методу в межах науки інформаційної деліктології вказує на те, що застосування цього методу дозволяє вченим-правникам визначити місце вказаної науки серед інших юридичних наук, які досліджують інформаційну сферу. Використання порівняльно-правового методу дозволяє також проаналізувати систему науки інформаційної деліктології з позицій удосконалення її понятійного апарату, її внутрішньої структури на основі досягнень інших юридичних наук, зокрема таких, як кримінологія, адміністративна деліктологія та юридична конфліктологія. Таке багатостороннє застосування порівняльно-правового методу вказує на його універсальність для деліктологічних досліджень проблем запобігання інформаційних деліктів, здатність виявляти поняття, закономірності, тенденції та проблеми, необхідні для вдосконалення інформаційної деліктології. З іншого боку, накопичений внаслідок використання порівняльно-правового

методу науковий матеріал може слугувати підґрунтям для застосування інших спеціально-наукових методів пізнання, перед якими стоять завдання, відмінні від тих, що вирішуються за допомогою порівняльно-правового методу [17, с. 24].

Не зважаючи на окремі дискусії, труднощі у формуванні понятійного апарату та системи, можна констатувати концептуальну сформованість методології досліджень науки інформаційної деліктології, інтеграцію загально-наукових та спеціальних методів у процеси пізнання різних аспектів прояву інформаційної деліктності.

Висновки

У цілому, дослідження наявних у вітчизняній та зарубіжній правовій доктрині наукових праць, предметом висвітлення в яких виступають різні аспекти науки інформаційної деліктології вказує на теоретичну розробленість та інституційну оформленість системи знань про інформаційні делікти, причини і умови, які сприяють їх вчиненню, засоби профілактики інформаційної деліктності, механізм юридичної відповідальності за відповідні делікти в окрему комплексну юридичну науку, в основі якої перебувають публічно-правові засади регулювання охоронних інформаційних відносин.

Визнання відповідного теоретико-методологічного значення за інформаційною деліктологією поряд з доктринальним обґрунтуванням її чітких предметних зв'язків з іншими юридичними науками, які досліджують закономірності розвитку інформаційної сфери, забезпечує системність дослідження інформаційних деліктів, а також інтеграцію одержаних результатів в цілісну теоретико-методологічну основу науки інформаційної деліктології.

В умовах проведення різних деліктологічних досліджень проблематики розвитку інформаційної сфери, вчинення у національному інформаційному просторі все нових видів протиправних діянь, зміст науки інформаційної деліктології не можна назвати остаточно сформованим.

Серед основних напрямів розвитку науки інформаційної деліктології, які зберігають актуальність на сьогоднішній день, перед усім, є: розробка теорії інформаційного делікту; наукове забезпечення кодифікації норм законодавства про інформаційні делікти та відповідальність за їх вчинення; наукове обґрунтування системи спеціальних стягнень за вчинення інформаційних деліктів; дослідження особливостей окремих видів інформаційних деліктів; наукове розроблення деліктологічних аспектів механізму правового забезпечення розвитку інформаційної сфери України; наукове обґрунтування правил деліктолізації чи криміналізації протиправних діянь, що вчиняються в інформаційній сфері; дослідження особливостей розгляду окремих категорій інформаційних спорів, що виникають з конфліктних проваджень, формування наукових рекомендацій з удосконалення практики їх розгляду і вирішення; формування методологічних засад і методичних рекомендацій запобігання виникнення інформаційно-правових конфліктів при здійсненні окремих видів інформаційної діяльності.

Таким чином, на сьогоднішній день у національній правовій доктрині існують необхідні передумови для інституційного оформлення системи знань про інформаційні делікти, засоби їх запобігання в межах науки інформаційної деліктології, побудови на її основі теоретичних засад механізму юридичної відповідальності за порушення норм інформаційного законодавства, охорони та захисту соціальних цінностей, що існують в інформаційній сфері.

Література:

1. Кіберзлочинці у 2020 році завдали у світі збитків на трильйон доларів : дослідження. URL: https://www.dw.com/uk/kiberzlochyny-u-2020-rotsi-zavdaly-svitu-zbytkiv-na-trylion-dolariv-doslidzhennia/a-55857766 .

2. Кібер-ризики. URL: https://www2.deloitte.com/ua/uk/pages/risk/solutions/cyber-risk.html

3. Максименко Ю.Є. Інформаційна деліктологія: проблемні питання / Ю.Є. Максименко, В.А. Ліпкан. URL: http://goal-int.org/informacijna-deliktologiya-problemni-pitannya/

4. Цимбалюк В.С. Охорона та захист інформаційних ресурсів на засадах юридичної деліктології. Правова інформатика. 2007. № 4(16). С. 13–24.

5. Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері та основи інформаційної деліктології: монографія / І.В. Арістова, О.А. Баранов, О.П. Дзьобань та ін.; за заг. ред. проф. К.І. Бєлякова. Київ : КВІЦ, 2019. 344 с. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/monografiya_ok_0.pdf.

6. Руденко О.В. До проблеми співвідношення об'єкта та предмета наукового пізнання / О.В. Руденко // Міжнародна наукова конференція «Дні науки філософського ф-ту-2005» : матеріали доповідей та виступів. – Частина 2. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2005. С. 80–81

7. Добронравова І. Практична філософія науки. Суми, Університетська книга, 2017. 182 с.

8. Енциклопедія соціогуманітарної інформології / коорд. проекту та заг. ред. проф. К.І. Бєляков. Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2020. Т. 1. 472 с.

9. Заярний О.А. Адміністративна деліктологія в інформаційній сфері: проблеми теорії та практики : дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2018. 561 с. URL: http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/d52/dis_Zaiarnyi%20O.A.pdf

10. Додин Е.В. Административно-правовая наука и административная деликтология. Актуальные проблемы административной деликтологии: сборник научных трудов. Киев, 1984. С. 16–19

11. Абдрахманов Б.Е. Административная деликтология в республике Казахстан (концептуальные теоретические и методологические проблемы): дис. … докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право». Алматы, 2010. 303 с.

12. Заярний О.А. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект: монографія / О.А. Заярний.

Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 700 с. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/zayarnii_monografiya_tv_pereplet_0.pdf

13. Філософія : навч. посіб. / Л.В. Губерський, І.Ф. Надольний, В.П. Андрущенко та ін.; за ред. І.Ф. Надольного. 3-тє вид., стер. К. : Вікар, 2003.457 с.

14. Філософія : підручник / О.П. Сидоренко [та ін.]; ред. О.П. Сидоренко. К. : Знання, 2009. 891 с. (Серія «Вища освіта XXI століття»). С. 146.

15. Манжул І.В. Визначення методів пізнання в науковій літературі / І.В. Манжул. Бюлетень Міністерства юстиції України, № 11. 2012. С. 11–17.

16. Гаращук І.В., Петришин О.В. Порівняльно-правовий метод у дослідженні місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування, № 29 (2015). С. 54–66.

17. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Нац. унт. внутр. справ. Х., 2002. 436 с.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-5

Задирака Наталія
докторка юридичних наук, доцентка

ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДОКТРИНАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ, ВИДИ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

Анотація. Питання джерел адміністративного процесуального права є одним із ключових у теорії науки адміністративного процесуального права, яке хоч і висвітлюється майже в кожному підручнику, посібнику з адміністративного процесуального права, проте до сьогодні відсутній єдиний підхід до розуміння поняття, видів та критеріїв класифікації джерел. Вказане підтверджує відсутність єдиної доктринальної концепції джерел адміністративного процесуального права.

Зазначено, що становлення нашої держави як правової держави в умовах сучасних державотворчих та правотворчих процесів в Україні вимагає нового змісту адміністративного процесуального права та його інститутів. Констатовано, що на сучасному етапі правотворення відбуваються процеси безпосередньо пов'язані із переглядом сутності, призначення адміністративного процесуального права, впровадження нової «базової» моделі відповідних галузевих правовідносин, численних новітніх галузевих правових інститутів, стандартів галузевого правового регулювання.

Проведене дослідження підходів до визначення поняття «джерела адміністративного процесуального права» дало підстави сформулювати визначення цього поняття, під яким доцільно

розуміти встановлені державою або визнані нею офіційні документальні форми виявлення та закріплення норм права, що мають загальнообов'язкове або локальне значення, а також виступають офіційними способами зовнішнього вираження та закріплення норм адміністративного процесуального права. Класифікація джерел адміністративного процесуального права здійснюється за певними критеріями, до яких варто віднести: спосіб прийняття, суб'єкт прийняття, рівень правового регулювання, безпосередній предмет регулювання, спосіб оформлення (форма зовнішнього вираження), юридична сила, час дії, територія дії, функціональне призначення, методи регулюючого впливу.

Ключові слова: адміністративне процесуальне право, джерело права, джерело адміністративного процесуального права, класифікація джерел адміністративного процесуального права.

Вступ

Становлення нашої держави як правової держави в умовах сучасних державотворчих та правотворчих процесів в Україні вимагає нового змісту адміністративного процесуального права та його інститутів.

Теоретичне вивчення джерел права та їхньої ієрархії, що передбачає з'ясування значення кожного із видів джерел та їхній взаємозв'язок між собою, є одним із найважливіших аспектів юридичної науки. Практична важливість вчення про джерела права загалом та, зокрема, джерел адміністративного процесуального права полягає в необхідності точного визначення ролі кожного з джерел для більш чіткого захисту прав кожного окремого члена суспільства.

Питання джерел права завжди були актуальними для адміністративного процесуального права. Норми адміністративного процесуального права містяться в нормативних актах, які

приймаються парламентом, Президентом, урядом, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування тощо.

У зв'язку з вказаним, питання джерел адміністративного процесуального права, як одне із тих, що постійно перебуває у ракурсі наукових розвідок вчених-адміністративістів, набуває особливої актуальності, науково-практичного значення, оскільки термін «джерела» є базовим як для науки адміністративного процесуального права, так і для практики його застосування.

Як слушно підкреслюють окремі вчені, наука адміністративного процесуального права цікавиться проблемою джерел адміністративного процесуального права через те, що дослідження зазначеного питання дозволяє отримати відповіді на такі запитання: яку зовнішню форму вираження можуть мати норми адміністративного права та процесу; які суб'єкти мають право приймати акти, що містять норми адміністративного права та процесу; які існують види джерел адміністративного права та процесу і яку форму систематизації краще для них обрати тощо [1, с. 85–88].

Варто вказати, що серед значної кількості наукових робіт безпосередньо присвячених джерелам адміністративного права та процесу доцільно виділити дослідження А.М. Апарова, В.М. Бевзенко, Е.Ф. Демського, В.В. Ількова, К.Ю. Ісмайлова, Т.О. Коломоєць, В.Т. Комзюка, Є.В. Петрова, Ю.Ю. Попова, В.В. Решоти, М.І. Смоковича, О.М. Шпаковича.

1. Актуальні питання доктринального визначення поняття джерела адміністративного процесуального права

У юридичній літературі під джерелом адміністративного процесуального права розуміють зовнішню форму виразу норм названої галузі права. Інакше кажучи, через норми

адміністративного процесуального права, закріплені в його джерелах, адміністративні суди, суб'єкти публічної адміністрації, публічні службовці, приватні особи наділяються правами та обов'язками.

Кожне джерело відрізняється від інших своїми особливостями, зумовленими цільовою спрямованістю та змістом норм, що його складають, їхньою юридичною силою, масштабом дії.

Аналіз наявних поглядів на джерела адміністративного процесуального права України дає можливість встановити, що їх поняття ґрунтується на досягненнях теорії права, у межах якої склався переважно двоякий підхід до застосування поняття «джерело права».

У соціальному розумінні джерелом права може виступати комплекс об'єктивно існуючих економічних, політичних, демографічних, духовних та інших обставин суспільного розвитку, свідомості та волі народу України (що на них базуються), які визначають зміст нормотворчої діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування зі встановлення загальнообов'язкових правил поведінки у галузі державного управління.

У формальному розумінні джерелом права називають правотворчу діяльність держави, способи, у які державні органи беруть участь у правотворенні, а також способи, форми виразу норм права (поняття розглядається з позиції буття, існування права).

Як зазначає А.М. Апаров, відповідно до положень теорії права, джерелами права, можуть бути нормативно-правові акти, правові звичаї, судові прецеденти, правові угоди. Існує думка, що джерелом права є і способи, у які державні органи беруть участь у правотворенні. Тобто ці поняття розглядають з позиції як буття права, так і його встановлення. У руслі концептуального оновлення українського адміністративного

процесуального права і у зв'язку з відходом від суто позитивістського (нормативістського) тлумачення права поняття джерела права необхідно розглядати в обох цих значеннях. Джерела адміністративно-процесуального права – це офіційно чинні нормативні акти або окремі їх положення, в яких закріплено зміст адміністративно-процесуальної норми. Джерело адміністративного процесуального права – це спосіб закріплення та зовнішнього вираження адміністративних процесуальних норм; це система різних за своєю юридичною силою нормативно-правових актів, у яких закріплені ці норми. Джерела адміністративного процесуального права вказують, де саме містяться норми права, які упорядковують поведінку учасників адміністративного процесу, визначають їх статус та види, вичерпно описують процедуру розгляду та вирішення публічно-правових спорів, регулюють адміністративний процес, упорядковують правовідносини, що виникають у межах цього процесу [2, с. 32, 34].

Як стверджує Е.Ф. Демський, джерела (або форма) права – це конкретні форми зовнішнього вираження загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених державою, через які ці правила справляють свій владно-регулюючий вплив на суспільні відносини. Це визначення не є винятком і для адміністративного процесуального права з точки зору юридичного позитивізму, адже в Україні джерелом права офіційно визнається нормативний акт [3, с. 58].

За новітніми доктринальними тенденціями під джерелами адміністративного процесуального права необхідно розуміти: 1) зовнішню форму встановлення та виразу адміністративно-правових норм (у сфері державного управління), що охоплює чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також

нормативно-правові акти (постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети та постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України та законів України) та індивідуальні (правозастосовчі) акти, а також 2) систему актів правотворчості судових органів, а іноді громадських організацій (у разі здійснення делегованих повноважень виконавчої влади), правових звичаїв, адміністративно-правових договорів та інших регуляторів у сфері публічно-управлінських відносин.

Водночас із позицій традиційного підходу джерелами адміністративного процесуального права є зовнішня форма встановлення та виразу адміністративно-правових норм, що походять від держави або санкціонуються нею (закон і підзаконні акти). Причому підзаконні та правозастосовчі акти ніколи не можуть виступати в якості джерела права. Вони використовуються у межах правового поля в конкретних правовідносинах.

Підсумовуючи наведене оптимальним визначенням поняття «джерела адміністративного процесуального права» доцільно визнати встановлені державою або визнані нею офіційні документальні форми виявлення та закріплення норм права, що мають загальнообов'язкове або локальне значення. Тобто джерела адміністративного процесуального права виступають офіційними способами зовнішнього вираження та закріплення норм адміністративного процесуального права.

2. Актуальні питання класифікації та видів джерел адміністративного процесуального права

Значний масив суспільних відносин в Україні потребує регулювання нормами адміністративного процесуального права. Управлінською діяльністю суб'єктів публічної адміністрації сьогодні охоплюються практично всі сфери суспільного

життя, специфіка яких зумовлює існування норм адміністративного процесуального права, а це, у свою чергу, визначає необхідність прийняття різноманітних нормативних актів, що містять ці норми.

Різноманітність джерел даної галузі права не означає їхньої безсистемності та хаотичного накопичення. Адміністративне процесуальне право поступово стає все більш внутрішньо організованою галуззю, що тягне виключення з числа джерел права актів, які порушують сутність цієї сфери.

Систематизація джерел адміністративного процесуального права відіграє важливу роль при формуванні правової бази для забезпечення демократичної модернізації відносин публічного управління.

Різноманіття адміністративно-процесуальних правових норм передбачає також різноманіття джерел адміністративно-процесуального законодавства.

Необідно враховувати те, що джерела адміністративного процесуального права не співпадають із джерелами адміністративного процесуального законодавства:

- джерела адміністративного процесуального законодавства не однозначні за обсягом правового регулювання;
- вони відрізняються мобільністю та багатопрофільністю;
- адміністративно-процесуальні норми містяться в переважній більшості нормативних правових актів, що, звичайно ж, ускладнює їхню систематизацію [4, с. 27].

Адміністративно-процесуальні норми регулюють різноманітні правовідносини, у які вступають численні учасники адміністративного процесу, ступінь зацікавленості, самостійності та активності яких різниться. При цьому процесуальні норми є сполучною ланкою всієї процесуальної діяльності.

Джерела адміністративного процесуального законодавства України доцільно тлумачити за критерієм офіційного визначення терміну «законодавство». Зокрема, відповідно до п. 1 резолютивної частини рішення Конституційного Суду України від 9.07.1998 № 12-рп/98 терміном «законодавство» охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети та постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [5].

З огляду на викладене вище під джерелами адміністративного процесуального законодавства потрібно розуміти побудовану на ієрархічній основі систему чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, інших нормативно-правових актів (постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, прийнятих у межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України).

Джерела адміністративного процесуального права перебувають між собою у супідрядності, яка дістає вияв у таких засадничих положеннях:

- джерела адміністративного процесуального права ґрунтуються на нормах Конституції та законів України, що мають вищу юридичну силу;
- джерела – нормативні акти галузевого (відомчого) характеру ґрунтуються на джерелах загального характеру;
- нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації вищого рівня, що характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти суб'єктів публічної адміністрації нижчого рівня, слугують юридичною базою

для джерел – нормативних актів, які приймають суб'єкти публічної адміністрації нижчого рівня [6].

Існує велика кількість джерел адміністративного процесуального права та критеріїв їх поділу. За юридичною силою джерела можна досить умовно поділити на такі блоки та види: акти вищої юридичної сили (Конституція України; міжнародні акти; закони України), підзаконні нормативно-правові акти (постанови Верховної Ради України, які містять норми адміністративного процесуального права організаційно-правового характеру; укази Президента України; акти Кабінету Міністрів України, які мають нормативний характер; акти центральних органів виконавчої влади), рішення судових органів (рішення Конституційного Суду України; постанови Верховного Суду; рішення Європейського Суду з прав людини), акти, які справляють суттєвий вплив на суспільні відносини та в майбутньому можуть бути віднесені до джерел адміністративного права (норми «м'якого» права («soft» law)).

Основним джерелом адміністративного процесуального права є Конституція України, що встановлює цілий ряд положень, на яких ґрунтується ця галузь права: по-перше, положення Конституції України, що закріплює адміністративне судочинство, є чинником, який зумовив необхідність формування галузі адміністративного процесуального права, а окремі її положення визначають самостійність адміністративно-процесуального законодавства; по-друге, положення Конституції України зумовлюють систему принципів адміністративного процесуального права і як загальноправового регулятора, і як способу здійснення судової влади за допомогою адміністративного судочинства [2, с. 32; 7].

Адміністративно-правові приписи, що містяться в Конституції України, можна поділити на чотири групи, що визначають:

права, свободи та обов'язки фізичних та юридичних осіб приватного права у сфері публічного адміністрування; основи організації та функціонування органів публічної адміністрації; порядок формування та засади діяльності органів публічної адміністрації; адміністративно-територіальний устрій України [8, с. 196].

Деякі конституційні норми передбачають видання окремих законів – джерел адміністративного процесуального права. Крім того, багато положень конкретизуються у підзаконних нормативно-правових актах. Отже, значення Конституції України як головного джерела адміністративного процесуального права полягає у тому, що вона слугує базою для появи інших джерел адміністративного процесуального права.

На міжнародному рівні також врегульовуються суспільні відносини, які є предметом адміністративного процесуального права: питання захисту прав і свобод людини і громадянина, осіб без громадянства у відповідних судових органах.

За юридичною силою ратифіковані міжнародні договори України перебувають між Конституцією України та звичайними законами. Джерелами адміністративного процесуального права виступають: міжнародні конвенції, міжнародні договори та директиви.

Враховуючи тенденції суспільства в умовах глобалізації, І.І. Лукашук зауважував, що саме в наш час особливого значення набуває взаємодія міжнародного та внутрішнього права держав. Він стверджував, що глобальні проблеми можна вирішити лише в результаті широкого співробітництва держав, зусиллями міжнародного суспільства в цілому. Високий рівень управління міжнародною системою дає змогу встановити надійний правопорядок. На його думку, внутрішньодержавна правова система сприймає міжнародне право не як окрему

систему, а як зміст його норм, у результаті чого норми міжнародного права залишаються незмінними, зберігаючи свій статус. Процес інкорпорації, як вважає І.І. Лукашук, полягає у тому, що відповідні норми міжнародного права утворюють нові норми внутрішнього права [9, с. 115–116].

Ю.А. Тихомиров в своєму дослідженні «Управління на підставі права» підтримав думку, що наразі зароджується глобальний адміністративний простір. Тому можна визнати існування міжнародного адміністративного процесуального права як внутрішню та зовнішню діяльність міжнародних судових і міжурядових організацій з подальшим їхнім впливом на внутрішнє (національне) законодавство держав [10].

Зокрема, Комітет міністрів Ради Європи розробив рекомендацію № R (93)1 від 8.01.1993 про ефективний доступ до закону та правосуддя для найбільших прошарків населення. У Додатку до Рекомендації № R (81)7 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя, прийнятої Комітетом міністрів 14.05.1981, у розділі D «Судові витрати» закріплюються такі принципи: прийняття справи до судового провадження не повинне обумовлюватися сплатою стороною державі якої-небудь грошової суми, розміри якої нерозумні щодо цієї справи; коли судові витрати є явною перешкодою для доступу до правосуддя, то їх потрібно, якщо це можливо, скоротити або анулювати [11].

Адаптація вітчизняного адміністративного процесуального законодавства до загальних принципів і стандартів права ЄС, що триває в Україні, є доволі складним процесом. Здобутий досвід дає підстави сподіватися, що реформування системи органів державної влади, на які покладено завдання здійснення адаптації законодавства, сприятиме підвищенню

результативності їхньої діяльності з розв'язання широкого комплексу завдань, які постають перед державою на шляху до її європейської інтеграції.

В Україні на процеси гармонізації норм адміністративного процесуального права з нормами права ЄС справляє найбільший вплив специфіка управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Саме тому до цієї співпраці залучено як центральні органи виконавчої влади, так і Верховну Раду України. Координацію такої діяльності покладено на Координаційну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Основна мета створення такого органу – забезпечення координації діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Координаційна рада:

- розробляє пропозиції щодо розвитку співробітництва з ЄС у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС та забезпечує формування єдиних підходів до провадження діяльності з цього процесу;
- визначає перелік органів виконавчої влади, відповідальних за організацію роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС;
- готує щорічні плани заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС;
- розглядає стан реалізації щорічних планів заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС;
- готує та подає Верховній Раді доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми [12].

У свою чергу, Міністерство юстиції України створило Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Міністерство юстиції України формує план перекладів джерел acquis communautaire українською мовою, план проведення порівняльного аналізу регулювання правовідносин у відповідних сферах в Україні та ЄС та забезпечує їх виконання; розробляє рекомендації щодо приведення законодавства України у відповідність з acquis communautaire та надсилає їх зацікавленим органам виконавчої влади. Поняття acquis communautaire вперше було законодавчо закріплено у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, але можемо констатувати, що найбільш поширеним в нормативно-правових актах України є поняття «адаптація законодавства України до законодавства ЄС».

Запровадження законодавчих змін відбувається поступово й у такий спосіб робить імплементацію актів законодавства ЄС пристосованішою до сучасних соціальних умов і забезпечує успішність їхнього впровадження. Такі якісні перетворення є не лише даниною європейським правовим традиціям, а й невід'ємною складовою процесу гармонізації адміністративного процесуального законодавства України зі стандартами й нормами права ЄС.

Закони України є опосередкованою формою виявлення волі народу України. Вони регламентують порядок реалізації повноважень суб'єктами публічного управління, компетенцію адміністративних судів та ін. Досить яскравим прикладом є Закон України «Про судовий збір», що набрав чинності 01.11.2011 року, і який багато в чому змінив ситуацію в судовій сфері країни. Позитивом закону є поєднання державного мита та

витрат на інформаційно-технічне забезпечення розгляду спору в суді в один платіж – судовий збір [13].

Законодавчий акт, який містить систематизовані норми права, що дозволяють детально врегулювати конкретну сферу суспільних відносин є джерелом адміністративного процесуального права. До цього виду джерел можна віднести Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Митний кодекс України.

Необхідно зупинитися на проблемі віднесення до джерел адміністративного процесуального права Кодексу України про адміністративні правопорушення. У науці відсутній єдиний підхід до визначення переважного місця розташування норм про оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення. Безумовно, з формального боку ці правовідносини (а отже, і їх правова регламентація) мають пряме відношення до сфери адміністративної юстиції. Тому доцільність виділення цієї сукупності норм, які логічно вписані і ніби завершують систему проваджень у справах про адміністративні правопорушення, досить обґрунтована [2, с. 33]. Норми адміністративного процесуального права містяться також у Цивільному процесуальному кодексі України, Господарському процесуальному кодексі України, Кримінально-процесуальному кодексі України, які взаємодіють з нормами адміністративного процесуального права.

Зокрема, завданням Кодексу адміністративного судочинства України є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Кодекс встановлює повноваження

адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернень до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства [14].

Розділ III Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає перелік органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, порядок їх утворення, права, обов'язки та компетенцію цих органів, а також підвідомчість справ. У розділі IV визначено умови і порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення, розгляд адміністративних справ, винесення постанов про накладення адміністративних стягнень, їх оскарження і опротестування [15]. Розділ V регламентує порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Митний кодекс України також встановлює засади організації провадження у справах про порушення митних правил (ст. ст. 486–542) [16].

Джерелом адміністративного процесуального права визнають постанови Верховної Ради України, які містять норми організаційно-правового характеру. Діяльність українського парламенту полягає також у прийнятті підзаконних нормативно-правових актів загальнодержавного значення. Більшість таких актів видавалася до прийняття Конституції України та стосувалася невідкладних питань управління державою, які не можна було закріпити в актах інших суб'єктів владних повноважень.

Щодо указів Президента України, то вони видаються главою держави в межах його повноважень на виконання Конституції України та Законів України. Так указами Президента України формується мережа та кількісний склад суддів, зокрема Президентом України у 2021 року призначено на посади суддів Верховного Суду 2 особи згідно Указу «Про призначення суддів Верховного Суду» від 13 жовтня 2021 р. [17].

Виконавча влада відповідно до Конституції України поділяється на три рівні за організаційно-правовим критерієм, деякі акти, що ними приймаються, можна віднести до джерел адміністративного процесуального права. Так постанови Кабінету Міністрів України носять нормативний характер, приймаються колегіально та конкретизують положення Законів України та указів Президента України з питань, що є предметом адміністративно-процесуального регулювання. Розпорядження Кабінету Міністрів України, як правило, носять індивідуальний характер, проте можуть містити і норми адміністративного процесуального права.

У межах своїх повноважень міністерства, а також центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом видають накази, а керівники органів видають розпорядження, які є джерелом адміністративного процесуального права. Норми адміністративного процесуального права містяться у підзаконних нормативних актах (інструкціях, наказах (нормативно-правових) керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади) центральних органів виконавчої влади.

На сучасному етапі досить активно обговорюється питання про судову правотворчість як джерело адміністративного процесуального права. Рішення Конституційного Суду України входять до кола джерел адміністративного процесуального права з огляду на їх правотворчий характер, який дістає вияв у тому, що ці рішення містять відповідь на питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) норм права, які закріплені в актах Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної республіки Крим [18].

Конституційний Суд України провадить офіційне тлумачення закону, у результаті чого можуть не лише скасовуватись

окремі його положення, а й встановлюються нові його приписи. Внаслідок цього Конституційний Суд України стає специфічним суб'єктом законодавчої ініціативи, а його рішення – фактично джерелами права. Ґрунтуючись на застосуванні аналогії цей вид правотворчості повинен стати найбільш ефективним засобом заповнення прогалин у законодавстві, покласти край знеціненню підзаконних нормативно-правових актів та усунути суперечності в чинному законодавстві. Винесене судом рішення визначає правило поведінки, що має обов'язковий характер і тому нагадує правову норму.

Для уникнення дисбалансу суд, застосовуючи норми права до тих чи інших правовідносин, повинен враховувати рішення вищих судових інстанцій щодо правильного застосування правових норм. Саме тому відповідно до ч. 1 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Верховний Суд повинен забезпечувати єдність судової практики через судові рішення. Віднесення актів Верховного Суду до джерел адміністративного процесуального права вимагає дослідження їх різновидів [19].

Постанови Пленуму Верховного Суду України, а також вищих спеціалізованих судів, що здійснювали правосуддя в Україні до 15 грудня 2017 року, відігравали значну роль у судовому правозастосуванні. Оскільки постанови Пленуму Верховного Суду України не скасовані, а чинним законодавством не визначено їх правову природу, то суди можуть їх використовувати як джерела переконливого характеру, але не як джерело адміністративного процесуального права.

Пленум Верховного Суду відповідно до ст. 46 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» узагальнює судову практику застосування матеріального і процесуального законів з метою забезпечення однакового застосування норм права

при вирішенні окремих категорій справ, систематизує та оприлюднює правові позиції Верховного Суду з посиланням на судові рішення, в яких вони були сформульовані; надає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства при вирішенні судових справ за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики [19].

Висновки щодо застосування норм права (правові позиції), викладені у Постановах Верховного Суду містять вказівки, які є обов'язковими для суду першої та апеляційної інстанцій при новому розгляді справи. Приймаючи постанови, Верховний Суд усуває неоднакове застосування судами однієї й тієї ж норми права та створює єдину судову практику. З цією метою у постанові Верховного Суду, прийнятій за результатами розгляду касаційної скарги (подання), суд вказує на необхідність звернути увагу на ті чи інші обставини справи, що не були враховані судом або були враховані невірно. Саме тому постанови Верховного Суду відносяться до джерел адміністративного процесуального права, оскільки фактично вони є актами тлумачення правильного застосування норм права.

Особливістю їх застосування є те, що у разі перегляду адміністративної справи в порядку оскарження чи опротестування апеляційний чи касаційний суд обов'язково звертає увагу на дотримання судом першої інстанції роз'яснень Верховного Суду щодо застосування норм матеріального та процесуального права [3, с. 59–60]. Причому породжуються нові відносини з огляду на обов'язковість наданої вищою судовою інстанцією практики застосування норм права, з яких випливає застосування судової практики як джерела права України.

Суттєвий вплив на адміністративне процесуальне право мають рішення Верховного Суду про визнання протиправним та нечинним повністю або в окремій частині актів Верховної Ради

України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Такий акт може втратити чинність повністю або в окремій частині з моменту набрання законної сили рішенням суду. В цьому випадку рішення Верховного Суду матиме вплив не лише на учасників судового процесу, але й на всіх інших суб'єктів, на яких норми скасованого акта перестануть поширюватись. Це дозволяє зробити висновок, що такі рішення Верховного Суду є особливим похідним джерелом адміністративного процесуального права.

Інститут зразкових справ є новелою процесуального законодавства і характерний лише для адміністративного судочинства. Рішення Верховного Суду у зразкових справах є певною матрицею для подальшого вирішення типових справ. В разі незастосування судом першої інстанції висновків, що містяться у зразковій справі, розглянутій Верховним Судом, таке рішення може бути оскаржене в апеляційному та касаційному порядках.

Рішення Європейського суду з прав людини впливають на становлення, реформування та модернізацію сучасних національних правозахисних систем, практичне застосування європейських стандартів при прийнятті рішень національними судами. Їхній вплив позначається й на формуванні національних стандартів і нормативів захисту прав людини в Україні.

Відповідно до положень ч. 4 ст. 55 Конституції України Європейський суд з прав людини можна вважати міжнародною судовою установою, за захистом прав і свобод до якої може звертатися кожна людина, що використала в Україні всі гарантовані вітчизняним законодавством засоби правового захисту. Причому згідно зі ст. 129 Конституції України судді під час здійснення правосуддя керуються лише законом [7], оскільки Україна належить до романо-германської правової сім'ї, де

основним джерелом права є нормативно-правовий акт, а судова практика не може бути джерелом права.

17 липня 1997 р. прийнято Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції», у п. 1 якого встановлено, що Україна повністю визнає на своїй території дію ст. 46 Конвенції в аспекті визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикції Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції [20].

У ст. 46 Конвенції та в ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» за № 3477-IV передбачено обов'язок судів України при розгляді справ застосовувати Конвенцію та практику Суду як джерело права [20; 21].

Необхідно зазначити, що норми Конвенції мають узагальнене формулювання, тому рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) мають надзвичайно важливе значення в аспекті конкретизації норм Конвенції. Крім того, принципові позиції, викладені, зокрема, у так званих «модельних рішеннях» ЄСПЛ, є вирішальними при застосуванні норм Конвенції. На підтримку цієї думки потрібно навести точку зору вітчизняних та зарубіжних вчених про те, що ЄСПЛ має «схильність» до розширеного тлумачення норм Конвенції в інтересах захисту прав людини [22, с. 77]. Зважаючи на динамічність суспільних відносин у сучасному суспільстві, рішення ЄСПЛ забезпечують актуальність норм Конвенції у сучасних умовах. Відповідно, вести мову про рішення суто як про інтерпретаційні акти означає звужувати їх правовий зміст.

В українській правовій науці відбувається процес формування нових теоретичних підходів, критеріїв і науково

обґрунтованих поглядів на рішення ЄСПЛ як на судові акти, на їхнє значення та місце в українській правовій системі, формування понятійного апарату. Цей процес може суттєво вплинути на розвиток українського законодавства та правозастосовної практики.

Як зазначає К.Ю. Ісмайлов, найпоширенішими позиціями щодо правової природи рішень ЄСПЛ є розуміння рішень як інтерпретаційних актів та судових прецедентів [22, с. 77]. Ця позиція ґрунтується на розумінні рішень ЄСПЛ як актів тлумачення Конвенції (підходи таких дослідників, як Л.Д. Тимченко, О.І. Романюк) [23, с. 50].

Друга позиція щодо правової природи рішень ЄСПЛ, а саме розгляд їх як правових прецедентів, є безумовно спірною, хоча її можна вважати більш послідовною та доцільною. Необхідно згадати про те, що існує декілька різновидів правових прецедентів. Зокрема, це судовий прецедент у англосаксонській правовій сім'ї, у романо-германській правовій сім'ї (jurisprudence constante) і переконливий прецедент (persuasive precedent). З огляду на те, що правова система України відноситься до романо-германської правової сім'ї, то мова не йтиме про судовий прецедент в англосаксонській правовій сім'ї. Основні суперечності існують щодо того, чи можна віднести рішення ЄСПЛ до другої або до третьої категорії. Доцільно підтримати позицію Ю. Попова, який зазначає, що прецедентну практику ЄСПЛ, хоча б і багаторазово підтверджену, важко віднести до усталеної судової практики за доктриною континентального прецеденту jurisprudence consiante, оскільки практика ЄСПЛ не є практикою судів національної судової системи, його рішення мають силу переконливого прецеденту [24, с. 351–363].

Зважаючи на теоретичні підходи щодо визначення правової природи рішень ЄСПЛ, можна зрозуміти, чому саме

їх застосування викликало труднощі на практиці. Система права в Україні відноситься до романо-германської сім'ї, тому роль судового прецеденту в нашій державі нівелюється. Крім того, з огляду на радянське минуле нашої системи права адаптація механізму застосування судового прецеденту стикається з нерозумінням правозастосовниками самої сутності цього механізму.

Саме у Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС) України вперше серед усіх процесуальних законів України було згадано про рішення ЄСПЛ. Зокрема, у ч. 2 ст. 6 КАС України вказано, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини [14]. Таке формулювання статті є не зовсім коректним, оскільки фактично, виходячи з буквального тлумачення даної статті, принцип верховенства права прирівнюється до практики ЄСПЛ за своєю юридичною природою та практичною значимістю. Також з позиції техніко-юридичного підходу доцільно було б поміняти місцями ч. 2 та ч. 3 цієї статті КАС України, оскільки у ч. 3 ст. 6 КАС України йдеться про гарантію звернення до адміністративного суду безпосередньо на підставі Конституції України [25, с. 308]. Незважаючи на велике значення практики ЄСПЛ як джерела права в Україні, все ж таки варто пам'ятати, що саме Конституція України є Основним Законом України.

Суди повинні обґрунтовувати доцільність посилання на рішення ЄСПЛ у кожній конкретній справі. З цього випливає необхідність визначення критеріїв доцільності такого посилання, а саме Конвенцію та рішення ЄСПЛ необхідно застосовувати за наявності таких умов: у разі невідповідності національного законодавства положенням Конвенції та протоколів до неї; за наявності в національному законодавстві правових

«прогалин» щодо прав людини та основних свобод, визначених у Конвенції та протоколах до неї; для кращого розуміння тих положень національного законодавства, до яких було внесено зміни або доповнення на підставі рішень ЄСПЛ; для реалізації на практиці таких основних принципів Конвенції, як верховенство права, справедливість, справедливий баланс, справедлива сатисфакція, оскільки в українському законодавстві це досить нові категорії [22, с. 77].

Отже, рішення ЄСПЛ в Україні мають силу переконливого прецеденту, але враховуючи те, що українські суди десятиліттями керувалися виключно нормативними положеннями законів, застосування ними рішень ЄСПЛ як переконливих прецедентів ще не стало усталеною судовою практикою. Незважаючи на існування розбіжностей у теоретичному трактуванні правової природи рішень ЄСПЛ і можливих труднощів при їх практичному застосуванні, доцільність посилання на них у судовій практиці є очевидною з огляду на необхідність усунення прогалин і колізій у національному законодавстві та підвищення української правозастосовної практики адміністративних судів до європейського рівня.

Дискусійним також є питання віднесення норм так званого м'якого права («soft» law) до джерел адміністративного процесуального права України. Концепція «м'якого» права («soft» law) сформувалась у працях західноєвропейських вчених 70–80-х рр. XX ст. «М'які» норми містяться в актах міжнародних організацій, які не є формально обов'язковими для держав-членів, однак переважно дотримуються останніми та вельми часто імплементуються в національне право шляхом внесення аналогічних за змістом норм до національного законодавства. Вчені пояснюють це політичною та моральною значущістю норм «м'якого» права, що створюються лише тими

міжнародними організаціями, які користуються вагомим авторитетом серед держав [26, с. 173–179].

Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) є консультативним органом, що надає емпіричну та теоретичну допомогу державам-членам Ради Європи. Оскільки останні є вільними у застосуванні лише тих положень, які їх цікавлять через потреби та пріоритети розвитку національного законодавства, то Рекомендації Венеціанської комісії некоректно відносити до джерел адміністративного процесуального права на сучасному етапі, але варто наголосити, що вони мають суттєвий вплив на суспільні відносини та в майбутньому можуть бути віднесені до таких джерел.

До актів та рішень, що складають «м'яке» право, можна віднести документи статутних та дорадчих органів Ради Європи: рекомендації, резолюції та висновки Парламентської Асамблеї РЄ, рекомендації, резолюції та висновки Конгресу місцевих та регіональних влад у Європі, консультативні висновки Європейського суду з прав людини тощо.

Значимість вказаних вище документів, незважаючи на той факт, що вони за своєю природою є нормами «м'якого» права, є дуже вагомою, адже дія вказаних норм розповсюджується на широку сферу відносин: від моніторингу за виконанням державами взятих на себе зобов'язань та до контролю за виконанням рішень Європейського суду з прав людини [27, с. 115].

Варто приділити увагу окремим актам Парламентської Асамблеї яка, як статутний орган Ради Європи, активно сприяє створенню в Європі єдиного правового простору. Парламентська Асамблея Ради Європи, в межах своєї статутної діяльності, приймає такі основні види документів:

- рекомендації (recommendations);

- резолюції (resolutions);
- висновки (opinions).

Рекомендації ПАРЄ користуються беззаперечним авторитетом, оскільки висловлюють спільну позицію усіх парламентаріїв держав-членів Ради Європи з певного питання та, безумовно, впливають на відповідну державу, щодо якої приймаються. Рекомендації ПАРЄ можуть утворювати норми «м'якого права» і встановлювати прямі міжнародно-правові зобов'язання.

Визначальну роль для нашої держави перш за все відіграють резолюції. Резолюції ПАРЄ (resolutions) згідно з правилом 25 Правил процедури ПАРЄ – це «рішення ПАРЄ з питань, що відносяться до її компетенції або являють собою ухвалену Асамблеєю точку зору з питань, за які вона несе відповідальність» [28]. Інакше кажучи, резолюції відображають власний погляд ПАРЄ на певні події та політику.

Знаковою для нашої держави є резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні». У ній Асамблея наголошує, що єдиний шлях, яким можна забезпечити довготривалу політичну стабільність, є конституційні зміни, які встановлять чіткий розподіл влади, а також запровадять належну систему стримувань і противаг між та всередині виконавчої, законодавчої та судової гілок влади.

Резолюція містить поради щодо реформування системи судів, органів прокуратури, щодо виборчої реформи, громадянського суспільства та боротьби з корупцією. Асамблея також просить Верховну Раду України ухвалити закон про мирні збори на основі коментарів та рекомендацій Венеціанської Комісії [29].

Конституційний суд України у своєму Рішенні у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради

Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України (справа № 1-9/2012) від 20 січня 2012 року посилається на Резолюцію ПАРЄ:

«Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції від 25 грудня 2008 року № 1165 (1998) (далі – Резолюція № 1165) вказала, що публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, автоматично збільшує рівень тиску на приватність їхнього життя (пункт 6)» [30].

Наступним актом Парламентської Асамблеї є рекомендації. Рекомендації ПАРЄ мають беззаперечний авторитет, адже висловлюють спільну позицію всіх парламентаріїв держав-членів Ради Європи з того чи іншого питання та, безумовно, впливають на відповідну державу, стосовно якої приймаються. Наприклад, Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та сторонами – приватними особами [31]. Україна сприйняла дану Рекомендацію і запровадила інститут врегулювання адміністративного спору за участю судді (медіацію). Рекомендації ПАРЄ можуть утворювати норми «м'якого» права та встановлювати прямі міжнародно-правові зобов'язання.

Аналіз зазначених актів дає нам право зробити висновок про те, що, можливо, акти «м'якого» права і не стоять наряду з нормативно-правовими актами в системі джерел адміністративного процесуального права, проте безперечним є той факт, що вони виступають допоміжним засобом вдосконалення адміністративного процесу.

Висновки

Проведене дослідження підходів до визначення поняття «джерела адміністративного процесуального права» дало підстави сформулювати визначення цього поняття, під яким доцільно розуміти встановлені державою або визнані нею офіційні документальні форми виявлення та закріплення норм права, що мають загальнообов'язкове або локальне значення, а також виступають офіційними способами зовнішнього вираження та закріплення норм адміністративного процесуального права.

Класифікація джерел адміністративного процесуального права здійснюється за певними критеріями, до яких варто віднести: спосіб прийняття, суб'єкт прийняття, рівень правового регулювання, безпосередній предмет регулювання, спосіб оформлення (форма зовнішнього вираження), юридична сила, час дії, територія дії, функціональне призначення, методи регулюючого впливу.

Наголошено, що джерела адміністративного процесуального права не співпадають із джерелами адміністративного процесуального законодавства та аргументовано цю позицію.

Запропоновано за юридичною силою джерела досить умовно поділити на такі блоки та види: акти вищої юридичної сили (Конституція України; міжнародні акти; закони України), підзаконні нормативно-правові акти (постанови Верховної Ради України, які містять норми адміністративного процесуального права організаційно-правового характеру; укази Президента України; акти Кабінету Міністрів України, які мають нормативний характер; акти центральних органів виконавчої влади), рішення судових органів (рішення Конституційного Суду України; постанови Верховного Суду; рішення Європейського Суду з прав людини), акти, які справляють суттєвий вплив на суспільні

відносини та в майбутньому можуть бути віднесені до джерел адміністративного права (норми «м'якого» права («soft» law)).

Констатовано, що адаптація вітчизняного адміністративного процесуального законодавства до загальних принципів і стандартів права ЄС, що триває в Україні, є доволі складним процесом; висловлено сподівання, що саме поступове запровадження законодавчих змін робить імплементацію актів законодавства ЄС пристосованішою до сучасних соціальних умов і забезпечує успішність їхнього впровадження.

Зазначено, що Конституційний Суд України стає специфічним суб'єктом законодавчої ініціативи, а його рішення – фактично джерелами права. Саме цей вид правотворчості може стати найбільш ефективним засобом заповнення прогалин у законодавстві, покласти край знеціненню підзаконних нормативно-правових актів та усунути суперечності в чинному законодавстві. Суди під час відправлення правосуддя можуть застосовувати як джерела переконливого характеру Постанови Пленуму Верховного Суду України, а також вищих спеціалізованих судів, що здійснювали правосуддя в Україні до 15 грудня 2017 року, оскільки ці акти не скасовані, а чинним законодавством не визначено їх правову природу.

Застосування українськими судами рішень ЄСПЛ як переконливих прецедентів ще не стало усталеною судовою практикою з огляду на те, що суди в Україні десятиліттями керувалися виключно нормативними положеннями законів. Незважаючи на існування розбіжностей у теоретичному трактуванні правової природи рішень ЄСПЛ і можливих труднощів при їх практичному застосуванні, доцільність посилання на них у судовій практиці є очевидною.

Зроблено висновок, що Рекомендації Венеціанської комісії на сучасному етапі некоректно відносити до джерел

адміністративного процесуального права, але через суттєвий вплив на суспільні відносини в майбутньому вони можуть бути віднесені до таких джерел. Також визначальну роль для нашої держави відіграють рекомендації, резолюції та висновки ПАРЄ. Ці акти не стоять наряду з нормативно-правовими актами в системі джерел адміністративного процесуального права, проте виступають допоміжним засобом вдосконалення адміністративного процесу.

Література:

1. Гриценко І.С. Джерела адміністративного права у їх історичному розвитку. Науковий вісник Чернівецького університету. Вип. 286. 2005. С. 85–88.

2. Апаров А.М. Джерела адміністративно-процесуального права. Держава та регіони : науково-виробничий журнал. Серія: Право. Запоріжжя, 2012. № 2 (36). С. 32, 34.

3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с. URL: https://studies.in.ua/ru/demskij-ef-admn-procesualne-pravo-ukrainu.html

4. Минашкин А.В. Административно-процессуальное законодательство Российской Федерации: Понятие, источники, система : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.14. М., 2003. 27 с.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»): Рішення Конституційного суду України від 09.07.1998 № 12-рп/98. Офіційний вісник України. 1998 р. № 32. стор. 59. стаття 1209. код акта 5855/1998.

6. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

7. Конституція України : Закон від 28.06.1996. № 254к/96-ВР: із зм. і доп. станом на 30.09.2016. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.

8. Решота В.В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України : дис. … д.ю.н. Львів, 2018. С. 196.

9. Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации. Журнал российского права. 2002. № 3. С. 115–116.

10. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 306.

11. Рекомендація № R (81)7 Комітету міністрів державам-членам щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя від 14.05.1981 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_133#Text

12. Положення про Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1365. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/10184881

13. Про судовий збір : Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI (Редакція станом на 01.01.2022). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text

14. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV (редакція станом на 01.01.2022). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ %202747-15#Text

15. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X: із зм. і доп. станом на 05.01.2022. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

16. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012. № 4495-VI: із зм. і доп. станом на 01.01.2022. Відомості Верховної Ради України. 2012. № № 44–45; 46–47; 48. Ст. 552.

17. Про призначення суддів Верховного Суду : Указ Президента України від 13.10. 2021 р. № 530/2021. URL: https://www.president.gov.ua/documents/5302021-40385

18. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. (Редакція станом на 11.04.2021). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text

19. Про судоустрій і статус суддів : Закон від № 1402-VIII 02.06.2016 р.: із зм. і доп. станом на 16.11.2021 р. Офіційний вісник України. 2016 р. № 56. С. 9. Ст. 1935. Код акта 82460/2016.

20. Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97

21. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15

22. Ісмайлов К.Ю. Вплив рішень Європейського суду з прав людини на систему джерел права України. Держава і право. 2011. Вип. 51. С. 77.

23. Попов Ю.Ю. Рішення Європейського суду з прав людини як переконливий прецедент: досвід Англії та України. Підприємництво, господарство і право. 2010. № 11. С. 50.

24. Попов Ю.Ю. Прецедентне право у контексті загальнообов'язковості судових рішень та українські перспективи. Форум права. 2010. № 3. С. 351–363.

25. Задирака Н., Скічко К. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини як джерел адміністративно-процесуального права України. Юридический вестник. Одесса. 2014. № 2. С. 308.

26. Шпакович О.М. «М'яке» право і міжнародні організації. Публічне право. 2011. № 4. С. 173–179.

27. Шварцева М. Загальна характеристика правових актів парламентської асамблеї ради Європи. Національний юридичний журнал: теорія і практика. 2015. № 24. С. 115.

28. Rules of Procedure of the Assembly of the Council of Europe: Adopted by the Parliamentary Assembly of Council of Europe on November 04, 1999. URL: https://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-en.asp

29. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій» Рада Європи, Парламентська Асамблея; Резолюція, Міжнародний документ від 04.10.2010 № 1755(2010) URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a19

30. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12

31. Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties: Council of Europe Committee of Ministers at 05.09.2001. URL: https://rm.coe.int/16805e2b59

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-6

Смокович Михайло
доктор юридичних наук, доцент

ДОКТРИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І ПРОЦЕСУ У ПРАКТИЦІ КАСАЦІЙНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У СКЛАДІ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Анотація. Поняття, категорії, конструкції адміністративно-правової природи, які можуть бути предметом перевірки в адміністративному процесі, формалізовано представлені в Конституції України, Кодексі адміністративного судочинства України, адміністративних законах, нормативних актах. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (ст. 125 Конституції України). Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України).

В адміністративному процесі Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду аналізує таку закономірну послідовність: 1) адміністративний розсуд суб'єкта владних повноважень; 2) поточні рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень; 3) адміністративну процедуру ухвалення рішень (адміністративних актів, нормативних актів); 4) підсумкові рішення, дії, бездіяльність суб'єкта

владних повноважень, ухвалені (вчинені) за результатами адміністративної процедури.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративне судочинство, доктрина адміністративного права, доктрина адміністративного процесу, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, Кодекс адміністративного судочинства України.

Вступ

Практика Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду об'єктивно ґрунтується на сучасних здобутках національної доктрини адміністративного права і процесу. Свідченням цього факту є щонайменше дві обставини. По-перше, у чинному Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) містяться поняття, положення, конструкції теоретико-прикладного змісту, обґрунтовані саме доктриною сучасного адміністративного права і процесу. По-друге, заяви, клопотання, скарги, судові рішення містять дослідження, узагальнення і висновки теоретико-прикладного змісту. По-третє, через застосування положень КАС України, обґрунтованих доктриною адміністративного права і процесу й описаних у судових рішеннях, твориться і розвивається практика в адміністративних справах.

Практиці Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, заснованій на доктрині адміністративного права і процесу притаманні:

– матеріально-правовий (адміністративно-правовий) вимір – коли формується зміст і методика (послідовність) розв'язання публічно-правових спорів, застосування норм адміністративного права; процесуально-правовий вимір – коли Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду напрацьовує зміст і послідовність застосування норм адміністративного

процесуального права (норм КАС України); і матеріально-, і процесуально-правовий виміри;

– формування практики різними організаційно-правовими формами Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, а саме: 1) одноосібним адміністративним судом касаційної інстанції, коли процесуальні рішення ухвалюються суддею одноособово. Зокрема, усі рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до касаційного розгляду, викладаються у формі ухвали. Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до касаційного розгляду в судовому засіданні чи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами (ч. 2, 3 ст. 340 КАС України); 2) колегіальним адміністративним судом касаційної інстанції, коли адміністративні справи розглядаються і вирішуються, а процесуальні рішення ухвалюються колегією суддів. Так, перегляд судових рішень в адміністративних справах у касаційному порядку здійснюється колегією у складі трьох або більшої непарної кількості суддів (ч. 44 ст. 33 КАС України); 3) одноосібним адміністративним судом у складі палати касаційної інстанції, коли процесуальні рішення ухвалюються суддею одноособово; 4) колегіальним адміністративним судом у складі палати касаційної інстанції, коли адміністративні справи розглядаються і вирішуються, а процесуальні рішення ухвалюються палатою суддів; 5) одноосібним адміністративним судом у складі об'єднаної палати касаційної інстанції, коли процесуальні рішення ухвалюються суддею одноособово; 6) колегіальним адміністративним судом у складі об'єднаної палати касаційної інстанції,

коли адміністративні справи розглядаються і вирішуються, а процесуальні рішення ухвалюються об'єднаною палатою суддів [1, с. 495, 496].

Також суддя, не згодний із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою окрему думку. Про наявність окремої думки повідомляються особи, які беруть участь у справі, без оголошення її змісту в судовому засіданні. Окрема думка приєднується до справи і є відкритою для ознайомлення (ч. 3 ст. 34 КАС України) [2].

Зокрема, Верховний Суд у складі колегії суддів об'єднаної палати розглянув у порядку письмового провадження як суд касаційної інстанції адміністративну справу за позовом товариства з обмеженою відповідальністю до міської ради про визнання нечинним рішення про встановлення місцевих податків, провадження в якій відкрито за касаційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю на ухвалу районного суду та постанову апеляційного адміністративного суду [3].

Ухвалою Верховний Суд у складі колегії суддів КАС України взяв до розгляду касаційну скаргу товариства з обмеженою відповідальністю на ухвалу районного суду та постанову апеляційного адміністративного суду. Ухвалою Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду касаційну скаргу передав на розгляд об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду.

Керуючись статтями 341, 345, 349, 353, 355, 356, 359 КАС України, Верховний Суд у складі колегії суддів об'єднаної палати постановив: 1) касаційну скаргу товариства з обмеженою відповідальністю задовольнити; 2) ухвалу районного суду й постанову апеляційного адміністративного суду скасувати; 3) адміністративну справу направити на продовження розгляду до районного суду.

1. Строк звернення до адміністративного суду з позовом про оскарження нормативно-правового акта

Верховний Суд у складі колегії суддів об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду, перевіряючи обґрунтованість висновку судів першої та апеляційної інстанції про наявність підстав для залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском позивачем строку звернення до адміністративного суду, висловив такі міркування щодо нормативно-правових актів [3]:

- приймається як у спосіб безпосереднього волевиявлення народу, так і уповноваженим на це органом за встановленою процедурою;
- містить загальнообов'язкові правила поведінки, легітимізовані людьми;
- розрахований на невизначене коло осіб та багаторазове застосування.

Верховний Суд у складі колегії суддів об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду зазначив, що дія нормативно-правового акта є постійною тривалий час і не обмежується його разовим застосуванням. Відповідно чинним нормативно-правовим актом суб'єктивні права, свободи чи інтереси можуть порушуватися неодноразово, тобто постійно, упродовж усього часу чинності такого акта. Тому факт порушення прав, свобод чи інтересів, у разі дії чинного нормативно-правового акта, може мати безперервний характер. Оскільки чинний нормативно-правовий акт може обумовлювати триваюче порушення суб'єктивних прав, свобод чи інтересів, то, відповідно, строк звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи варто розраховувати від усього часу чинності (тривалості дії) нормативно-правового акта [3].

Отже, обчислюючи строк звернення до адміністративного суду з позовом про оскарження нормативно-правового акта, потрібно брати до уваги таке:

- багаторазове застосування та тривала дія (чинність) нормативно-правового акта;
- дійсність факту перебування суб'єкта у відносинах, які регулюються нормативно-правовим актом;
- дата факту порушення прав, свобод, інтересів, тобто коли саме особа (позивач) дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів;
- чи є чинним нормативно-правовий акт, яким порушено права, свободи, інтереси особи (позивача)?
- чи перебуває особа (позивач) у правовідносинах, які регулюються нормативно-правовим актом і який оскаржується до адміністративного суду?
- коли вступила особа (позивач) у правовідносини, які регулюються нормативно-правовим актом, і коли з них вибула?

Зважаючи, Верховний Суд у складі колегії суддів об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду дійшов висновку, що за умови перебування особи (позивача) у правовідносинах, які регулюються нормативно-правовим актом і який оскаржується до адміністративного суду, строк звернення до адміністративного суду із позовом не може обмежуватися шістьма місяцями, передбаченими частиною другою статті 99 КАС України. У разі оскарження нормативно-правового акта строк такого оскарження буде вимірюватися всім часом чинності цього нормативно-правового акта [3].

2. Поняття і категорії, обґрунтовані доктриною адміністративного права і процесу

Поняття, категорії, конструкції адміністративно-правової природи, які можуть бути предметом перевірки в адміністративному процесі, формалізовано представлені у Конституції України, КАС України, адміністративних законах, нормативних актах. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (ст. 125 Конституції України) [4]. Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАС України) [2].

Узагальнено поняття і категорії, обґрунтовані доктриною адміністративного права і процесу, можна надати так [1, с. 119]:

- публічно-правові відносини (ст. 2, 4, 5, 19 КАС України);
- принципи адміністративної процедури (ст. 2 КАС України);
- суб'єкт владних повноважень (ст. 2, 4, 46 КАС України);
- рішення, дії, бездіяльність (ст. 2, 5, 245 КАС України);
- публічно-владні управлінські функції (ст. 4 КАС України);
- індивідуальний акт (ст. 4, 5, 19, 25, 151, 161, 238, 245 КАС України);
- адміністративний договір (ст. 4, 19, 161, 246 КАС України);
- тощо (наприклад, публічно-правовий спір, адміністративні послуги, публічна служба, нормативно-правовий акт, сфера управління).

У деяких статтях КАС України закріплено й інші узвичаєні поняття (категорії) загального адміністративного права, зміст яких у цьому Кодексі жодним чином не тлумачиться, а законодавче визначення відсутнє. Зокрема, і сторони, і треті особи, й інші учасники судового процесу, й адміністративний суд в адміністративному процесі досліджують та оцінюють зміст і межі розсуду суб'єктів владних повноважень (адміністративний розсуд, дискреційні повноваження). Адміністративний суд, крім рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень, межі та змісту його адміністративного розсуду, також може досліджувати й оцінювати адміністративну процедуру, у межах якої ці рішення, дії, бездіяльність ухвалювалися (вчинялися, допускалися).

Зокрема, у постанові від 19 лютого 2020 року в адміністративній справі № 826/7110/16 Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду так висловився щодо сутності дискреційних повноважень: «У національному адміністративному законодавстві поняття «дискреційні повноваження» суб'єкта владних повноважень відсутнє. У судовій практиці сформовано позицію щодо поняття дискреційних повноважень, під якими варто розуміти такі повноваження, коли у межах, які визначені законом, адміністративний орган має можливість самостійно (на власний розсуд) вибирати один з кількох варіантів конкретного правомірного рішення» [5].

Відповідно до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнятих Комітетом Міністрів 11 березня 1980 року на 316-й нараді, під дискреційними повноваженнями варто розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган

може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за цих обставин. Дискреційні повноваження – це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проєктом нормативно-правового акта.

У разі наявності в суб'єкта владних повноважень законодавчо закріпленого права адміністративного розсуду при вчиненні дій/прийнятті рішення та встановлення в судовому порядку факту протиправної поведінки відповідача, зобов'язання судом суб'єкта прийняти рішення конкретного змісту є втручанням у дискреційні повноваження [5].

По суті в адміністративному процесі Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду аналізує таку закономірну послідовність [1, с. 120]:

1) адміністративний розсуд суб'єкта владних повноважень;
2) поточні рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень;
3) адміністративну процедуру ухвалення рішень (адміністративних актів, нормативних актів);
4) підсумкові рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, ухвалені (вчинені) за результатами адміністративної процедури.

Усі адміністративно-правові поняття (категорії), які досліджує та оцінює в адміністративному процесі Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, задля їхнього

кращого й вичерпного сприйняття можна класифікувати за такими групами:

1) поняття (категорії) адміністративного права, які у КАС України безпосередньо закріплені та подекуди витлумачені в його статтях: публічно-правові відносини, принципи адміністративної процедури, суб'єкт владних повноважень, рішення, дії, бездіяльність, публічно-владні управлінські функції, індивідуальний акт, адміністративний договір тощо;
2) поняття (категорії), які обґрунтовані наукою адміністративного права, є об'єктом дослідження й оцінки в адміністративному процесі, але у статтях КАС України безпосередньо не визначені, не закріплені та не описані, – адміністративна процедура, адміністративний розсуд;
3) поняття (категорії), які хоча і є інститутами адміністративного процесуального права й слугують для створення умов належного функціонування судового захисту прав, свобод, інтересів, але мають адміністративно-правову природу й обґрунтовуються наукою адміністративного права, – адміністративна юрисдикція (юрисдикція адміністративних судів), предметна, інстанційна, територіальна юрисдикція адміністративних судів (підсудність).

Очевидно, що об'єктивне сприйняття й оцінка учасниками адміністративного процесу, адміністративним судом адміністративно-правових понять (категорій) мають ґрунтуватися на засадничих положеннях науки Загального адміністративного права, принципах юридичної методології [1].

Повне або навіть часткове нерозуміння, непослідовне розуміння цих адміністративно-правових понять (категорій)

ускладнюватиме здійснення конституційного права на звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 8 Конституції України), оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України) [4].

Хибне сприйняття цих та інших понять (категорій) адміністративного права може обумовлювати як помилки матеріально-правового змісту (зокрема, неправильне визначення природи та виду спірних правовідносин, предмета оскарження в суді), так і процесуальні помилки, зокрема щодо визначення адміністративної юрисдикції, підсудності адміністративної справи, обрання належного способу судового захисту та, зрештою, повну або часткову відмову задовольнити позовні вимоги (вимоги апеляційної, касаційної скарги), відмову задовольнити вимоги, викладені в заяві чи клопотанні.

Верховний Суд України в постанові від 3 листопада 2015 року висловив позицію, що висновки, викладені в акті перевірки, є відображенням дій податкових інспекторів та не породжують правових наслідків для платника податків, і, відповідно, такий акт не порушує прав останнього. Дії контролюючого органу щодо внесення до Інформаційної системи «Податковий блок» змін показників податкової звітності суб'єктів господарювання щодо податкового кредиту та податкових зобов'язань на підставі акта перевірки без прийняття податкових повідомлень-рішень не породжують правових наслідків для платників податків та не порушують їхні права [6].

Колегія суддів судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України дійшла висновку, що акт перевірки не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні ст. 17 КАС України 2005 року, не зумовлює виникнення будь-яких

прав і обов'язків для осіб, робота (діяльність) яких перевірялися, тому його висновки не можуть бути предметом спору. Відсутність спірних відносин, своєю чергою, унеможливлює звернення до суду, оскільки відсутнє право, яке має захищатися в адміністративному суді. Акт перевірки є носієм доказової інформації про виявлені контролюючим органом порушення вимог податкового, валютного та іншого законодавства суб'єктами господарювання, документом, на підставі якого приймається відповідне рішення контролюючого органу, а тому оцінка акта, зокрема, й оцінка дій службових осіб контролюючого органу щодо його складання, викладення у ньому висновків перевірки може бути надана судом при вирішенні спору щодо оскарження рішення, прийнятого на підставі такого акта [7].

Висновки

Критична оцінка практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, доктрини адміністративного права і процесу в підсумку дозволила сформувати такі висновки:

– доктрина адміністративного права і процесу перебуває у взаємообумовленому взаємозв'язку з адміністративним процесом (адміністративним судочинством), який має законодавче закріплення, практичне втілення та науково-навчальне значення;
– крім повноважень касаційного перегляду судових рішень місцевих та апеляційних адміністративних судів (ст. 24, 328, 344 КАС України), Касаційний адміністративний суд Верховного Суду також наділений такими процесуальними повноваженнями:
    1) розглядає як суд першої інстанції справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією

результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, рішень, дій чи бездіяльності органів, які обирають (призначають), звільняють членів Вищої ради правосуддя, щодо питань обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя, звільнення їх з таких посад, бездіяльності Кабінету Міністрів України щодо невнесення до Верховної Ради України законопроєкту на виконання (реалізацію) рішення українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою (ч. 4 ст. 22 КАС України);

2) у випадках, визначених КАС України (ст. 267, 278 КАС України), Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду (ч. 2 ст. 23 КАС України);

– формування практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, заснованої на доктрині адміністративного права і процесу, здійснюється в такі способи:

1) висловлення окремої думки суддею, який не згодний із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи (ч. 3 ст. 34 КАС України);

2) розгляд і вирішення адміністративних справ Касаційним адміністративним судом у складі

Верховного Суду як судом першої інстанції, розгляд і вирішення зразкових адміністративних справ (ст. 290, 291 КАС України);

3) перегляд Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду в апеляційному порядку судових рішень апеляційного адміністративного суду;
4) здійснення процесуальних повноважень одноосібно суддею-доповідачем під час касаційного перегляду судових рішень (ст. 332, 340 КАС України);
5) розгляд і вирішення адміністративних справ Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду в касаційному порядку (ст. 344 КАС України);
6) розгляд і вирішення адміністративних справ палатою Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (ст. 346, 347 КАС України);
7) розгляд і вирішення адміністративних справ об'єднаною палатою Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (ст. 346, 347 КАС України);
8) робочі обговорення застосування норм матеріального, процесуального законодавства колегією, палатою, Касаційним адміністративним судом, Верховним Судом;
9) проведення наукових заходів: конференцій, лекцій, тренінгів, робочих обговорень;
10) в інші способи: наукові публікації (монографії, підручники, статті, тези, огляди), оцінка і врахування наукових висновків членів Науково-консультативної ради при Верховному Суді;

– оцінюючи системи адміністративного процесу й спірних адміністративно-правових відносин у системному взаємозв'язку, їх також належить досліджувати

одночасно із нормами матеріального і процесуального права. «Наскрізне» прочитання, тлумачення і застосування норм матеріального і процесуального права довершуватиме системний аналіз спірних адміністративно-правових відносин в адміністративному процесі [1, с. 140, 141].

Отже, оцінка і врахування закономірностей системи адміністративного процесу і адміністративно-правових відносини є запорукою об'єктивності, законності й обґрунтованості розгляду і вирішення адміністративної справи, судового рішення.

Узагальнюючи сутність адміністративного процесу, його правове регулювання і взаємозв'язок із матеріальним правом, можна сказати, що на систему адміністративного процесу, його досконалість і дієвість впливають:

1) зовнішні чинники – стабільність, простота і якість правового регулювання суспільних відносин, законодавчої техніки (якість, простота і очевидність матеріального і процесуального законодавства), законність, обґрунтованість, добросовісність діяльності суб'єктів владних повноважень, правова культура суспільства, якість і розвиток національної освіти, науки, фах публічних службовців, юристів, адвокатів, учасників адміністративної справи і процесу;
2) внутрішні чинники – стабільність, простота і якість Кодексу адміністративного судочинства України, навантаження на суддів, фах і досвід суддів, їхніх помічників, консультантів, секретарів судових засідань, уміння і готовність колективу обговорювати спірні правовідносини, застосування норм права.

Система адміністративного процесу постійно перебуває в об'єктивному взаємозв'язку з іншими більш менш складними системами, зокрема: 1) системою суспільних відносин; 2) системою адміністративно-правових відносин; 3) системою публічно-правових відносин; 4) системою приватно-правових відносин.

Певною мірою кожна із цих систем впливає одна на одну, змінюючи їх первісний стан, надаючи певного змісту;

– процесуальна поведінка і висловлення учасниками адміністративної справи, їхніми представниками, органами та особами, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, і, безумовно, адміністративним судом, який розглядає й вирішує адміністративну справу, – не можуть відбуватися хаотично, навмання й неодмінно здійснюються в однозначній, упорядкованій, формалізованій послідовності. Така упорядкованість і послідовність стосується участі в адміністративному процесі, усних і письмових висловлюваннях думок, висновків, узагальнень – позовних заяв, відзивів, заперечень, пояснень, заяв, клопотань, судових рішень.

З метою забезпечення упорядкованості поведінки й висловлення думок в адміністративному процесі, забезпечення їх логічності (послідовності), обґрунтованості й законності належить послуговуватися методами аналізу (методами пізнання) фактичних обставин справи, норм матеріального й процесуального права, їх порівняння й дотримання методичності (послідовності) процесуальної поведінки.

Методи в адміністративному процесі застосовуються адміністративним судом, учасниками адміністративної справи,

органами й особами, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, їхніми представниками.

Постійне й послідовне застосування в адміністративному процесі методів (набору методів) аналізу фактичних обставин справи, норм матеріального й процесуального права є методологією, яка спрямовує розвиток розгляду і вирішення адміністративної справи, процесуальну поведінку окремо взятого суб'єкта адміністративного процесу. Ця методологія систематизує розгляд і вирішення адміністративної справи, упорядковує зміст і послідовність реалізації процесуальних повноважень суб'єктів адміністративного процесу.

Література:

1. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник за заг. ред. д. ю. н., проф. В.М. Бевзенка; Пер. з нім. і адапт. Г.В. Рижкова. Видання друге, змінене, доповнене і перероблене. К. : ВД «Дакор», 2021.

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року, у редакції Закону України від 03 жовтня 2017 року № 2147–VIII, із останнім змінами від 01 січня 2022 року. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст. 436.

3. Постанова Верховного Суду від 13 березня 2019 року, справа № 712/8985/17, адміністративне провадження № К/9901/49333/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/80457637

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

5. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 19 лютого 2020 року, адміністративна справа № 826/7110/16, провадження № К/9901/58189/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/87683195

6. Постанова Верховного Суду України від 03 листопада 2015 року, адміністративна справа № 826/20761/14. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/54156778

7. Постанова Верховного Суду України від 10 вересня 2013 року, адміністративна справа № 21–237а13. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/33770792

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-7

Бевзенко Володимир
доктор юридичних наук, професор

ОЦІНКА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ РІШЕНЬ, ДІЙ, БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ: ВІД ДОКТРИНИ ДО ПРИКЛАДНОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Анотація. Ухвалення в Україні Кодексу адміністративного судочинства України, стратегічно-визначальних адміністративних законів (зокрема, законів «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про доступ до публічної інформації» тощо), утворення і діяльність системи адміністративних судів, – все це обумовило наступний принципово-сутнісний розвиток національної науки і практики адміністративного права і процесу. Практичне втілення у державі ідеї адміністративної юстиції забезпечило критичне оцінювання адміністративними судами усіх без винятку практичних проявів адміністративного права, форм діяльності/бездіяльності суб'єктів владних повноважень, носіїв публічних повноважень, інших учасників адміністративно-правових відносин.

У дослідженні, оцінці й перевірці адміністративно-правових понять (категорій) в адміністративному процесі полягає співвідношення адміністративного права й адміністративного процесу. Також ці поняття (категорії) в адміністративному процесі використовуються для створення умов належного судового захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів, зокрема, для обґрунтування і функціонування таких процесуальних

інститутів, як адміністративна юрисдикція (юрисдикція адміністративних судів), предметна, інстанційна, територіальна юрисдикція адміністративних судів (підсудність).

Метою дослідження є доктринально-прикладне розкриття змісту оцінки в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Автор доводить, що відсутність взаємозв'язку між доктриною і практикою адміністративного права і процесу – неминуче обумовлюватиме занепад і доктрини, і практики, що, безумовно, – рішуче неприйнятно для українського суспільства і держави, не відповідає національним устремлінням, стратегії, які прагнуть і потребують утвердження й панування верховенства права.

Сучасній доктрини національного адміністративного права і процесу притаманний поступовий розвиток і перехід від первісного (початкового) етапу, коли відбувалося формування, перевірка і обґрунтування змісту цієї доктрини до наступного, другого етапу, де здобутки і положення цієї доктрини безпосередньо поширюються і застосовуються у практиці (адміністративній і судовій), законодавстві, освіті і науці. Вже давно настав час для науково-практичного обґрунтування, впровадження і наступного розвитку положень Загального адміністративного права у галузях Особливого адміністративного права, їхньому теоретичному, прикладному і законодавчому вдосконаленні.

Ключові слова: адміністративно-правова доктрина, адміністративний процес, адміністративне судочинство, суб'єкти владних повноважень, Кодекс адміністративного судочинства України.

Вступ

Належну оцінку адміністративно-процесуального виміру проявів адміністративної компетенції суб'єктів владних повноважень, взаємообумовленості матеріального і процесуального

права ще на початку XX століття надав видатний вчений-адміністративіст Юрій Панейко. Показово, що науковець однозначно розділяв матеріальне, процедурне адміністративне право («адміністративне поступування») й адміністративне судівництво (адміністративний процес). Чимала увага ним приділялася чи не найголовнішим темам Загального адміністративного права – адміністрації, адміністративному акту, адміністративному розсуду («Критерії та межі свобідної оцінки») [1, с. 455].

«Інституція адміністративного судівництва не творить мети самої для себе, а лише є практичною річчю, що має забезпечити одиницям легальне функціонування адміністративного апарату. Констатування цього факту є дуже важне, тому що деякі теоретики уважають адміністративне судівництво за ідею, за мету саму в собі і, як наслідок, допроваджують до доктринерства, яке є шкідливе для суспільного життя і є суперечним із дійсністю. Доктринерство в ділянці судово-адміністративних проблем є, з одного боку, вислідом незнання й незрозуміння суті дієвої адміністрації, вимог суспільного життя та істоти адміністративного права, а з другого боку, є наслідком видвигнення апріорі різних абстрактних постулатів без провірки та без застанови, чи даються вони здійснити, та які можуть вони мати практичні наслідки. Також часто сконструйовані цим способом постулати вважаються прямо за дійсність. Природно, що цього роду теорії не можуть мати наукової вартості та мусять вводити у правно-політичну думку хаос» [1, с. 379].

«Адміністративне судівництво в своїй чистій формі є продуманим як незалежний від діючої адміністрації судовий орган, який провіряє легальність адміністративних актів, які заторкують правну сферу одиниць. Одиниці признається право у судово-адміністративній інституції вести адміністративний

спір про легальність еманації адміністративної влади, яка порушує її права та інтереси, що підлягають охороні предметовим правом» [1, с. 384].

1. Загальна характеристика сучасної доктрина адміністративного права і процесу

Сучасному цивілізованому світу, зокрема, і науці, законодавству, практиці національного адміністративного права й процесу – властиві стрімкий розвиток, сутнісне оновлення і постійне збагачення принципово новими інститутами, положеннями, категоріями; спостерігається невпинне об'єктивне формування нових, донедавна невідомих галузей Особливого адміністративного права. Ухвалення в Україні Кодексу адміністративного судочинства України, стратегічно-визначальних адміністративних законів (зокрема, законів «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про доступ до публічної інформації» тощо), утворення і діяльність системи адміністративних судів, – все це обумовило наступний принципово-сутнісний розвиток національної науки і практики адміністративного права і процесу. Практичне втілення у державі ідеї адміністративної юстиції забезпечило критичне оцінювання адміністративними судами усіх без винятку практичних проявів адміністративного права, форм діяльності/бездіяльності суб'єктів владних повноважень, носіїв публічних повноважень, інших учасників адміністративно-правових відносин.

Отже, можемо стверджувати, що крім суто теоретичного виміру, сучасна доктрина адміністративного права і процесу сповна проявляється і у прикладній (правозастосовній) площині. У сучасній Україні адміністративно-правова доктрина не існує автономно, але, зрештою, активно застосовується,

оцінюється та, як наслідок, – змінюється, збагачується результатами практичної оцінки її складових, змісту, особливостей.

Доктрина адміністративного права і процесу й практика її правозастосування (адміністративно-правова і адміністративно-процесуальна) – нарешті набули такого ступеню розвитку, коли утворили відносно самодостатню, внутрішньо-обумовлену, внутрішньо-залежну систему. Доктрина адміністративного права і процесу не лише оцінюється й застосовується у адміністративно-правовій практиці, але й ця практика – впливає на наступний розвиток власне доктрини. Так, Конституційний Суд України, виходячи з конституційного принципу індивідуалізації юридичної відповідальності (частина друга статті 61 Конституції України), правової доктрини, положень Кодексу (статті 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 27, 30, 31, 32 Загальної частини та Особлива частина) та своєї правової позиції, за якою «суб'єктом адміністративної відповідальності є лише фізична особа» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 у справі про відповідальність юридичних осіб), – дійшов висновку, що суб'єктом, який притягується до адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, є фізична особа [2].

Визнання правової доктрини джерелом адміністративного права стало об'єктивною необхідністю, зокрема, після набуття чинності Кодексом адміністративного судочинства України, який містить чималу кількість абсолютно нових для вітчизняних правозастосовників категорій (адміністративний договір, суб'єкт владних повноважень, публічна служба тощо), які, однак, треба було покладати в основу відповідних судових та/або адміністративних рішень. За відсутності законодавчого тлумачення змісту названих понять суб'єкти правозастосування користувалися правовою доктриною.

Отже, від ступеню розвитку, досконалості сучасної доктрини національного адміністративного права і процесу безпосередньо залежить якість і послідовність адміністративної практики, її готовність і здатність долати новітні виклики застосування норм адміністративного права і процесу.

Можна зробити поточний висновок, що національна доктрина сучасного адміністративного права і процесу, долаючи архаїчну «спадщину» доби тоталітарного радянського режиму, – після її новітнього формування, дедалі більше набуває сучасних європейських демократичних рис і змісту, хоча й поволі, але розвивається. Як нам видається, – початковий етап формування національної доктрини сучасного адміністративного права і процесу поступово минає, натомість настає черга другому етапу її розвитку – впровадження здобутків і основних положень вже наново посталої доктрини адміністративного права і процесу сучасної України у численні галузі суспільно-державного життя. Так, стрімко і невпинно формуються і розвиваються нові галузі Особливого адміністративного права, – адміністративно-господарське право, муніципальне право, поліцейське право, право публічної служби, адміністративно-деліктне право, телекомунікаційне право, атомне право, право соціального забезпечення, право охорони навколишнього природного середовища тощо), публічне будівельне право («містобудівне право» чи «адміністративно-будівельне право») [3].

Зокрема, можемо сказати, що Публічне будівельне право України – це галузь Особливого адміністративного права, утворена із сукупності адміністративно-правових норм, які регулюють відносини між фізичними і юридичними особами й адміністративними органами щодо будівництва, реконструкції (перебудова), реставрації, капітального ремонту об'єкта будівництва.

Найбільш виразно обопільна залежність доктрини адміністративного права і процесу й адміністративної практики і процесу спостерігається у правовому урегулюванні розгляду й вирішення адміністративних справ адміністративними судами й має такі прояви (форми):

1) адміністративно-правові категорії, обґрунтовані доктриною, закріплені у Кодексі адміністративного судочинства України. Такими категоріями, зокрема, є: публічно-правові відносини, суб'єкт владних повноважень, принципи адміністративної процедури, адміністративний договір, адміністративна процедура, публічно-владні управлінські функції, адміністративні послуги, публічна служба, нормативно-правовий акт, індивідуальний акт, джерела права, розсуд суб'єкта владних повноважень тощо (статті 2, 4, 7, 245 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України [4]).

   Усі адміністративно-правові поняття (категорії), які досліджуються і оцінюються в адміністративному процесі, задля їх кращого й вичерпного сприйняття можемо класифікувати на такі групи:

   – поняття (категорії) адміністративного права, які у Кодексі адміністративного судочинства України безпосередньо закріплені та подекуди витлумачені у його статтях: публічно-правові відносини, принципи адміністративної процедури, суб'єкт владних повноважень, рішення, дії, бездіяльність, публічно-владні управлінські функції, індивідуальний акт, адміністративний договір тощо;
   – поняття (категорії), які обґрунтовані наукою адміністративного права, є об'єктом дослідження

й оцінки в адміністративному процесі, але у статтях Кодексу адміністративного судочинства України безпосередньо не визначені, не закріплені та не описані – наприклад, адміністративна процедура, адміністративний розсуд;

– поняття (категорії), які хоча і є інститутами адміністративного процесуального права й слугують для створення умов належного функціонування судового захисту прав, свобод, інтересів, але мають адміністративно-правову природу й обґрунтовуються наукою адміністративного права – адміністративна юрисдикція (юрисдикція адміністративних судів), предметна, інстанційна, територіальна юрисдикція адміністративних судів (підсудність);

2) адміністративні суди оцінюють адміністративно-правові категорії, які закріплені як у Кодексі адміністративного судочинства України, так й інших нормативних актах – кодексах, законах, підзаконних актах. Судові висновки за наслідками оцінки цих категорій викладаються у судових рішеннях (статті 241, 242, 246, 248, 322, 356 КАС України).

Проблема такого різноманітного адміністративно-правового урегулювання, по-перше, полягає у тому, що національним законодавством не закріплене єдине визначення адміністративно-правових категорій, які оцінюються в адміністративному процесі. У законодавстві спостерігається різноманітне визначення одних і тих же адміністративно-правових понять, категорій (наприклад, «суб'єкт владних повноважень» і «адміністративний орган»; «індивідуальний акт» і «адміністративний акт»; «адміністративний договір» і «контракт» тощо).

По-друге, суб'єкти правозастосування – фізичні, юридичні особи, адвокати, суб'єкти владних повноважень мусять мати достатньо змістовних фахових знань із Загального адміністративного права для правильної кваліфікації численних і різноманітних проявів компетенції суб'єктів владних повноважень;

3) подальше розкриття і обґрунтування адміністративно-правових і процесуальних категорій безпосередньо в адміністративному процесі і наступний розвиток їхнього розуміння, утвердження і практичне поширення вчення про ці категорії. Такими категоріями, наприклад, є адміністративний і процесуальний розсуд. Розкриття і обґрунтування адміністративно-правових і процесуальних категорій, – відбуваються під час судових засідань, у заявах і клопотаннях учасників адміністративної справи, викладенні висновків у судових рішеннях.

Засадничими категоріями оцінки в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень можна запропонувати:

1) суб'єкти оцінки;
2) об'єкти оцінки;
3) способи і форми оцінки – усна, письмова оцінка, у клопотаннях, у судових рішеннях;
4) наслідки оцінки в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

2. Суб'єкти та об'єкти оцінки в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень

Розкриваючи 1) суб'єктів оцінки в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, звернімо увагу, що адміністративний процес – система,

утворена із сукупності обопільних, багатосторонніх правовідносин, які виникають, розвиваються і припиняються за участю суб'єктів із різними повноваженнями процесуальною метою, завданнями, організаційно-правовою формою:

– адміністративний суд – суддя, колегія суддів суду першої інстанції, суду апеляційної інстанції, суду касаційної інстанції (статті 22–24, 31 КАС України);
– сторони – позивач і відповідач (ст. 46 КАС України);
– треті особи – особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору (ст. 49 КАС України);
– представники сторін і третіх осіб – законні представники, адвокат (статті 55–57 КАС України);
– органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи (ст. 53 КАС України);
– інші учасники адміністративного процесу – помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст (статті 61–65, 68–71 КАС України).

Адміністративний процес – система, утворена із сукупності обопільних, багатосторонніх правовідносин, які розподіляються за такими процесуальними стадіями:

1) відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 171 КАС України);
2) підготовче провадження (підготовка адміністративної справи до судового розгляду) (статті 173–183 КАС України);

3) врегулювання спору за участю судді (статті 184–188 КАС України);
4) розгляд адміністративної справи по суті (статті 192–256 КАС України);
5) апеляційне провадження (статті 292–326 КАС України);
6) касаційне провадження (статті 327–360 КАС України);
7) перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (статті 361–369 КАС України);
8) виконавче провадження (виконання судових рішень) (статті 370–383, Закон України «Про виконавче провадження»);
9) відновлення втраченого судового провадження (статті 384–391 КАС України);
10) парастадії адміністративного процесу (статті 40, 150–158, 114–117, 144–149, 252, 253, 254, 382, 383 КАС України).

У межах адміністративних процесуальних відносин реалізація повноважень, (бездіяльність) одним учасником адміністративного процесу викликатиме зворотну реакцію інших суб'єктів. Реалізація процесуальних повноважень, процесуальна бездіяльність можуть викликати зворотну реакцію як в одного, так і у двох та більше суб'єктів адміністративного процесу або навіть суб'єктів, які не є учасниками адміністративного процесу.

Отже, такі відносини виникають внаслідок певних причин, які обумовлюють різного роду наслідки, а тому адміністративний процес – це система причинно-наслідкових зв'язків, де реалізація суб'єктами їх процесуальних повноважень обумовлює настання процесуальних наслідків (зворотну реакцію) суб'єктів процесу. Такі причинно-наслідкові зв'язки, своєю чергою, можуть запускати наступні процеси, причинно-наслідкові зв'язки.

Первісною причиною адміністративного процесу в адміністративній справі є публічно-правовий спір, який існує на переконання позивача. Викладені у позовній заяві обставини такого спору «запускають» перебіг адміністративного процесу. Наступні стадії адміністративного процесу, після відкриття провадження в адміністративній справі, – апеляційний, касаційний перегляд, виконавче провадження, – також ініціюються поданням скарги, заяви. Після отримання адміністративним судом позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги у цього суду виникає обов'язок ухвалити судове рішення щодо цих заяв, скарг.

Усі прояви реалізації процесуальних повноважень суб'єктів адміністративного процесу стосуються двох видів правовідносин:

– матеріальних правовідносин, з яких виник публічно-правовий спір;
– процесуальних правовідносин, які виникли у зв'язку з розглядом і вирішенням адміністративної справи.

Цим відносинам адміністративний суд, суб'єкти адміністративного процесу дають власну, суб'єктивну оцінку, яка ґрунтується на їх переконанні, сприйнятті фактичних обставин справи, процесуальних правовідносин, приписах норм матеріального і процесуального права.

Оцінка матеріальних і процесуальних правовідносин полягає у сукупному дослідження усіх фактичних і процесуальних обставин у їхньому поєднанні з нормами матеріального і процесуального права. Тому розгляд і вирішення адміністративних справ – це завжди аналіз складових адміністративного процесу у конкретній адміністративній справі, який ґрунтується на системному аналізі (системному мисленні). Системне мислення – спосіб мислення, зосереджений на

взаємозв'язках між частинами, які формують єдине ціле з певною метою [5, с. 234].

Системне мислення в адміністративному процесі – це збір усіх фактів адміністративної справи, виявлення між ними взаємозв'язків та підбір усієї сукупності відповідних цим фактам і зв'язкам норм матеріального права. Застосування системного мислення (системного аналізу) в адміністративному процесі дозволяє об'єктивно сприйняти дійсні обставини справи, виявити насправді належні учасникам справи права і наявні у них обов'язки. Системне мислення – дієвий спосіб забезпечення об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи, повноцінного захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів.

Важливо вичерпно і об'єктивно сприйняти усі обставини справи, дати їм належну принципову оцінку, дібрати відповідні цим обставинам норми матеріального права, застосувати норми процесуального права, відповідно до фактичних обставин справи і застосованим нормам матеріального права.

Об'єктивна оцінка обставин справи – чи не найскладніший пізнавальний і найвідповідальніший процес, від якого залежить правильність, обґрунтованість і дієвість судового захисту прав, свобод, інтересів у адміністративному процесі.

Оцінити адміністративний процес у конкретній адміністративній справі недостатньо, для об'єктивного і законного здійснення адміністративного судочинства належить пам'ятати, що адміністративний процес як система функціонує щодо іншої системи – спірних адміністративно-правових відносин, які є предметом оцінки в адміністративному суді. Власне, щодо цієї системи (спірних адміністративно-правових відносин) й виникає та розвивається адміністративний процес (п.п. 5, 6 ст. 4 КАС України).

Зі змістом адміністративно-правових відносин пов'язані такі категорії:

– норма (норми) права, застосовані у відносинах;
– суб'єкти (фізичні, юридичні особи, суб'єкти владних повноважень, суб'єкти делегованих повноважень, носії публічних повноважень);
– адміністративна процедура;
– адміністративний розсуд;
– рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень.

Ці категорії (норма (норми) права, застосовані у відносинах; суб'єкти (фізичні, юридичні особи, суб'єкти владних повноважень, суб'єкти делегованих повноважень, носії публічних повноважень); адміністративна процедура; адміністративний розсуд; рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень) є безпосередніми 2) об'єктами оцінки в адміністративному процесі, які формалізовано й узагальнено представлені у статті 2 та наступних статтях Кодексу адміністративного судочинства України. Так, зокрема, у ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України вказано, що «Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень».

Розгляньмо об'єкти оцінки в адміністративному процесі через категорію правовідносин, які у будь-якій галузі права відіграють принципову роль, оскільки через їхню інтегративну природу здійснюються суб'єктивні повноваження, виконуються функції уповноважених суб'єктів, реалізуються завдання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Правовідносини характеризуються

загальністю, оскільки деякі з них, зокрема адміністративні, утворюються у сфері публічного адміністрування, тобто безпосередньої, повсякденної, практичної організації господарської, соціально-культурної, оборонної та іншої діяльності суб'єктів владних повноважень, носіїв публічних повноважень.

Категорія «публічно-правові відносини» непроста по своїй суті й без жодних пояснень використовується у національному адміністративному й адміністративному процесуальному законодавстві, чим обумовлює їх неоднозначне сприйняття у цілому, недостатнє розуміння публічно-правових відносин (адміністративно-правових відносин) та підстав їхнього відмежування від інших публічно-правових відносин. Так, наприклад, у статті 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачено, що державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється у межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [6].

Законодавець передбачив лише деякі види публічно-правових (адміністративно-правових) відносин і не надто вирішальні для визначення виду судової юрисдикції, – застереження щодо цих відносин. Існує шість основних видів публічно-правових (адміністративно-правових) відносин [7, с. 103]:

1) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного, приватного права та суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) щодо реалізації фізичними, юридичними особами їх прав, свобод, інтересів.
   Це правовідносини, які виникли з ініціативи фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права внаслідок здійснення ними повноважень на підставі адміністративного законодавства та наступним виконанням обов'язків суб'єктами владних повноважень, покладених на цих суб'єктів законодавством (наприклад, надання адміністративних послуг, звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій);
2) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного, приватного права та суб'єктами владних повноважень щодо виконання (дотримання) фізичними, юридичними особами їх обов'язків, наприклад, сплата податкових та інших обов'язкових платежів;
3) адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного, приватного права та суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) щодо виконання цими суб'єктами (носіями) їх обов'язків – утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України) [8].
   Наприклад, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та громадяни при здійсненні будь-яких видів діяльності з метою відвернення і зменшення шкідливого впливу на

здоров'я населення шуму, неіонізуючих випромінювань та інших фізичних факторів – зобов'язані здійснювати відповідні організаційні, господарські, технічні, технологічні, архітектурно-будівельні та інші заходи щодо попередження утворення та зниження шуму до рівнів, установлених санітарними нормами (ст. 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення») [9].

Ще одним прикладом такого виду відносин є адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання щодо державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності (ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності») [10];

4) адміністративно-правові відносини, які формуються всередині одного суб'єкта владних повноважень щодо організації та забезпечення його діяльності (внутрішньо-організаційні правовідносини);
5) адміністративно-правові відносини, які формуються між двома і більше суб'єктами владних повноважень щодо забезпечення (створення) умов здійснення суб'єктивних прав, свобод, інтересів, здійснення цими суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) виконання завдань, реалізації публічного інтересу (відносини взаємодії);
6) адміністративно-правові відносини, які виникають між двома і більше фізичними, юридичними особами публічного чи приватного права щодо обопільного здійснення ними прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права.

Фізичні, юридичні особи з різних причин можуть звертатися до суб'єктів владних повноважень й зазнавати проявів здійснення компетенції цих суб'єктів. Втілення компетенції суб'єктами владних повноважень по-різному може впливати на фізичних, юридичних осіб і викликати для цих осіб різні юридичні наслідки – обумовлювати виникнення у них прав, обов'язків або ж бути юридично нейтральною.

Важливо розрізняти реалізацію компетенції суб'єктів владних повноважень адміністративно-правового, іншого публічно-правового або приватно-правового характеру. У Кодексі адміністративного судочинства України передбачено, що кожна особа має право у порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист (ч. 1 ст. 5 КАС України).

Реалізація компетенції суб'єктами владних повноважень, яка по природі не є адміністративно-правовою, до адміністративного суду оскаржуватися не може. Тому слід чітко розуміти, яка саме активність/бездіяльність суб'єкта владних повноважень належить до юрисдикції адміністративних судів і, відповідно, може бути перевірена в адміністративному судочинстві за правилами Кодексу адміністративного судочинства України.

3. Способи і форми оцінки – усна, письмова оцінка, у клопотаннях, у судових рішеннях

Очевидно, що об'єктивне сприйняття й оцінка учасниками адміністративного процесу, адміністративним судом адміністративно-правових понять (категорій) мають ґрунтуватися на засадничих положеннях науки Загального адміністративного права, принципах юридичної методології.

Повне або навіть часткове нерозуміння, непослідовне розуміння цих адміністративно-правових понять (категорій) ускладнюватиме здійснення конституційного права на звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 8 Конституції України), оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України).

Хибне сприйняття цих та інших понять (категорій) Загального адміністративного права може обумовлювати як помилки матеріально-правового змісту (зокрема, неправильне визначення природи та виду спірних правовідносин, предмета оскарження в суді), так і процесуальні помилки, зокрема щодо визначення адміністративної юрисдикції, підсудності адміністративної справи, обрання належного способу судового захисту та, зрештою, повну або часткову відмову задовольнити позовні вимоги (вимоги апеляційної, касаційної скарги), відмову задовольнити вимоги, викладені у заяві чи клопотанні тощо.

Об'єктивно, що адміністративно-правові поняття (категорії), які досліджуються, оцінюються й перевіряються в адміністративному процесі, потрапляють у сферу уваги учасників адміністративної справи і процесу, адміністративного суду з таких джерел (містяться у таких джерелах):

– позовна заява, відзив на позовну заяву (відзив), відповідь на відзив, заперечення, пояснення третьої особи щодо позову або відзиву, зустрічна позовна заява (статті 159–165, 177, 178 КАС України), апеляційна скарга, відзив на апеляційну скаргу (статті 296, 304 КАС України), касаційна скарга, відзив на касаційну скаргу (статті 330, 338 КАС України), заява про

перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 364 КАС України);

– національне адміністративне й адміністративне процесуальне законодавство. Наприклад, поняття «суб'єкт владних повноважень» передбачене статтями Кодексу адміністративного судочинства України й Закону України «Про доступ до публічної інформації» – це орган державної влади, інші державні органи, орган місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема, на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг (п. 7 ст. 4 КАС України, п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації») [11];
– судова практика – рішення адміністративних та інших судів судової системи України, Європейського суду з прав людини;
– наукові праці адміністративно-правового та інші галузеві правничі публікації. Наприклад, процедуру набуття (передання) адміністративних повноважень від одних суб'єктів владних повноважень до інших запропоновано визначати як «публічне правонаступництво» (позапроцесуальне, адміністративне правонаступництво) [12, с. 210].

Адміністративно-правові поняття (категорії), які можуть міститися у цих джерелах та бути предметом обговорення в адміністративному праві, обов'язково мають досліджуватися й оцінюватися у сукупності, і лише їх критичне усвідомлення і порівняння дозволяє зробити об'єктивні висновки щодо

дійсних прав та обов'язків учасників (сторін) адміністративної справи, процесуальних дій і рішень адміністративного суду.

Найповніше дослідження й оцінка (аналіз) адміністративно-правових понять (категорій) викладаються в описовій частині:

- заяв по суті справи (позовна заява; відзив на позовну заяву (відзив); відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву) (ст. 159 КАС України);
- апеляційної, касаційної скарг (статті 296, 330 КАС України);
- заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 364 КАС України);
- ухвал, рішень, постанов адміністративних судів (статті 241, 243, 246, 248, 322, 356 КАС України), де містяться результати такого аналізу, зроблені на їх підставі судження та висновки.

Отже, адміністративно-правові поняття (категорії) можуть бути предметом доказування, предметом і підставою обґрунтування позовних вимог, вимог апеляційної, касаційної скарг, заяв, клопотань, відзивів, заперечень, предметом оцінки у судових рішеннях. Поняття (категорії) Загального адміністративного права можуть бути предметом усних виступів (промов) учасників справи, з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами, дебатів сторін, третіх осіб, інших учасників адміністративного процесу у судовому засіданні.

Так чи інакше, поняття і категорії, обґрунтовані наукою адміністративного права, піддаються критичному аналізу й порівнянню їх із приписами національного законодавства. Оцінка в адміністративному процесі понять і категорій адміністративного права – алгоритмічне, науково-аналітичне дослідження сторонами, третіми особами, представниками,

адміністративним судом сукупності норм права й фактичних обставин адміністративної справи, їхнього співвідношення й повноти відповідності.

4. Наслідки оцінки в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень

Дослідження й оцінка адміністративно-правових понять (категорій) можуть викликати настання процесуальних наслідків, документально або усно виражену реакцію учасників адміністративної справи і процесу, адміністративного суду, зокрема:

- подання особою адміністративного позову до суду (ст. 168 КАС України);
- постановлення адміністративним судом ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 170 КАС України);
- постановлення адміністративним судом ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі (ч. 9 ст. 171 КАС України);
- подання відповідачем відзиву на позовну заяву (ст. 162 КАС України);
- відповідь позивача на відзив відповідача (ст. 163 КАС України);
- подання відповідачем заперечення на позовну заяву (ст. 164 КАС України);
- подання відповідачем зустрічного адміністративного позову (ч. 8 ст. 47, статті 177, 178 КАС України);
- постановлення адміністративним судом ухвал, пов'язаних з рухом справи в суді першої інстанції, ухвал щодо клопотань та заяв осіб, які беруть участь у справі, ухвал про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття провадження у справі,

поновлення провадження в адміністративній справі, залишення заяви без розгляду, а також в інших випадках, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України (статті 236, 237, 238, 241 КАС України);
- прийняття адміністративним судом рішення про задоволення позову повністю або частково чи про відмову задовольнити позов повністю або частково (ст. 245 КАС України);
- постановлення ухвали, прийняття постанови апеляційним адміністративним судом за наслідками розгляду апеляційної скарги на судове рішення суду першої інстанції (ст. 315 КАС України);
- постановлення ухвали, прийняття постанови адміністративним судом касаційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги (ст. 349 КАС України);
- ухвалення адміністративними судами судових рішень за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 369 КАС України).

Отже, наслідки оцінки в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень мають, як правило, двояку природу: матеріально- і процесуально-правову. Матеріально-правові наслідки полягають у визначенні обсягу і змісту повноважень (прав і обов'язків) учасників адміністративно-правових відносин, покладанні на суб'єктів владних повноважень обов'язку дотримуватися певного виду поведінки.

Натомість процесуально-правовими наслідками можна вважати: 1) ухвалення судових рішень й 2) роз'яснення наступних процесуальних перспектив учасників адміністративної справи (наприклад, роз'яснення сторонам строків і порядку набрання рішенням суду законної сили та його оскарження, порядку і строку виконання рішення).

Отже, саме у дослідженні, оцінці й перевірці адміністративно-правових понять (категорій) в адміністративному процесі й полягає співвідношення адміністративного права й адміністративного процесу. Також ці поняття (категорії) в адміністративному процесі використовуються для створення умов належного судового захисту прав, свобод, інтересів, зокрема для обґрунтування і функціонування таких процесуальних інститутів, як адміністративна юрисдикція (юрисдикція адміністративних судів), предметна, інстанційна, територіальна юрисдикція адміністративних судів (підсудність).

Дія (застосування) норм адміністративного права обумовлює виникнення спірних адміністративно-правових відносин, які є передумовою для звернення до адміністративного суду із позовною заявою, відкриття провадження в адміністративній справі, її розгляду та вирішення. В адміністративному процесі сторони, треті особи мають можливість перевірити, наскільки відповідають приписам національного законодавства, принципам адміністративної процедури ухвалені (вчинені) суб'єктом владних повноважень у межах адміністративної процедури та на підставі адміністративного розсуду його рішення, дії, бездіяльність.

Належне й об'єктивне сприйняття понять і категорій адміністративного права сторонами, третіми особами, адміністративним судом – одна з передумов успішного захисту (визнання й відновлення) їхніх прав, свобод, інтересів адміністративними судами.

Висновки

1. Доктрина сучасного адміністративного права і процесу має запропонувати:

– настільки досконалу теорію адміністративного права і процесу, яка б відповідала ступеню розвитку

і викликам адміністративної практики, адміністративного процесу;
– інструментарій/методологію розв'язання існуючих й нових, дотепер невідомих складнощів правозастосування, які виникають у суспільстві, адміністративній практиці, адміністративному процесі. Вона має бути готовою дати вичерпну відповідь щодо подолання викликів як адміністративно-правового так і процесуального сьогодення.

У свою чергу, адміністративна практика і адміністративний процес збагачують доктрину адміністративного права і процесу емпіричним матеріалом, пропонуючи нові виклики, складнощі й приклади новітнього правозастосування. У такий спосіб, впливаючи одне на одне, і доктрина, і адміністративно-правова і адміністративно-процесуальна практики невпинно обопільно розвиваються, розширюючи і оновлюючи свій зміст, набувають нових форм, змісту, отримують нові цілі і мету розвитку.

2. Доктрина і практика адміністративного права і процесу – є складовими і залежними від більш складної об'єктивно існуючої соціальної системи, утвореної із таким складових як:
– суспільство;
– громадськість;
– суб'єкти публічної влади;
– правничі вищі навчальні заклади, факультети й інститути;
– правнича наука;
– практика функціонування суб'єктів публічної влади;
– національне і європейське законодавство.

Тобто, доктрина адміністративного права і процесу – не є цілковито самодостатньою, її далекопоступальність й успішність наступного розвитку, впровадження і результативність, – чималою

мірою залежать саме від ступеню розвитку, як сукупно так й окремо, суспільства, громадськості, суб'єктів публічної влади, правничих вищих навчальних закладів, факультетів й інститутів, правничої науки, практики функціонування суб'єктів публічної влади, національного і європейського законодавства.

По суті, доктрина національного адміністративного права і процесу – певною мірою є «заручником» процесів, які відбуваються у суспільстві, Українській державі, залежить від подій і обставин українського суспільно-державного життя.

3. Слід усвідомлювати об'єктивну, внутрішньо обумовлену систему, існування якої стратегічно впливає на стан і розвиток доктрини національного адміністративного права і процесу:

1) функціонування вищих навчальних закладів юридичного спрямування України, де відбувається підготовка фахівців-юристів, зокрема, формування знань, вмінь, навичок із Загального адміністративного права;
2) стан і розвиток національної правничої науки у цілому й адміністративно-правничої, зокрема;
3) якість виконання функціональних обов'язків випускниками вищих навчальних закладів юридичного спрямування в органах державної влади, державних органах, органах місцевого самоврядування;
4) якість і послідовність прийняття посадовими особами органів державної влади, державних органів, органів місцевого самоврядування адміністративних актів щодо фізичних (юридичних) осіб;
5) зміст і результати оцінки адміністративними судами численних і різноманітних проявів адміністративної компетенції учасників адміністративно-правних відносин й ухвалення судових рішень за підсумками такої судової оцінки.

Так, наприклад, викладання у начальних закладах України єдиного вчення про адміністративний акт, інших адміністративно-правних понять і категорій, обґрунтованих і перевірених наукою і практикою демократичних держав Європи (зокрема, Федеративної Республіки Німеччина), забезпечуватиме зайняття посад в органах державної влади, державних органах, органах місцевого самоврядування фахівцями-юристами, які мають єдине розуміння сутності й правозастосування понять, категорій Загального адміністративного права. Як наслідок, цими фахівцями-юристами застосовуватимуться єдині принципи й положення Загального адміністративного права, судді адміністративних судів саме за цими принципами оцінюватимуть оспорювані до адміністративного суду адміністративні акти, інші інструменти діяльності адміністративних органів.

Отже, доктрина сучасного адміністративного права і процесу (вчення про адміністративне право і процес) не є і не може бути цілком самодостатнім, автономним видом людської діяльності, оскільки розв'язує конкретні прикладні виклики правотворення і правозастосування, які належать до інших різнозмістовних галузей людської активності. Натомість ця доктрина збагачується практикою адміністративного права і процесу, розвивається надалі.

Відсутність такого взаємозв'язку між доктриною і практикою – неминуче обумовлюватиме занепад і доктрини, і практики, що, безумовно, – рішуче неприйнятно для сучасного українського суспільства і держави, не відповідає національним устремлінням, стратегії, які прагнуть і потребують утвердження й панування верховенства права.

Сучасній доктрини національного адміністративного права і процесу притаманний поступовий розвиток і перехід від первісного (початкового) етапу, коли відбувалося формування,

перевірка і обґрунтування змісту цієї доктрини до наступного, другого етапу, де здобутки і положення цієї доктрини безпосередньо поширюються і застосовуються у практиці (адміністративній і судовій), законодавстві, освіті і науці. Вже давно настав час для науково-практичного обґрунтування, впровадження і наступного розвитку положень Загального адміністративного права у галузях Особливого адміністративного права, їхньому теоретичному, прикладному і законодавчому вдосконаленні.

Література:

1. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка). Укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. Київ : ВД «Дакор», 2016.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правоп рушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001. Офіційний вісник України офіційне видання. 2001. № 24. Стор. 57. Стаття 1076.

3. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. За заг. ред. Р.С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. С. 62–64.

4. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та інші; за заг. ред. І.С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. С. 70–72.

5. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія. К. : Центр учбової літератури, 2016. С. 55, 56.

6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

7. О'Конер Джозеф, Макдермотт Ієн Системне мислення. Пошук неординарних творчих рішень. Пер. з англ. Надія Сисюк. К. : Наш формат, 2018.

8. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 9. Ст. 79.

9. Бевзенко В.М., Панова Г.В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації : монографія. За заг. ред. В.М. Бевзенка. К. : ВД «Дакор». 2018. С. 103.

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

11. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 року. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 27. Ст. 218.

12. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 9. Ст. 79.

13. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

14. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Заг. ред. Мельника Р.С. К. : Ваіте, 2014. С. 210.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-8

Герасименко Євген
кандидат юридичних наук, доцент

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ

Анотація. В контексті становлення адміністративного процесу та систематизації його складової – адміністративних процедур вкрай важливим та нагальним є дослідження окремих адміністративних проваджень. Одним із таких проваджень є провадження в справах щодо статусу біженців, актуальність дослідження якого посилюється міграційними процесами останніх десятиліть. Дослідження правових норм та правовідносин в цій сфері доводять їх недостатню врегульованість та часткову невідповідність міжнародним стандартам – універсальним та стандартам Європейського Союзу. Зокрема, потребують додаткового врегулювання відносини щодо гарантій реалізації процесуальних прав біженців на різних стадіях провадження. На своє правове закріплення очікують право на інформацію та участь при вирішенні своєї справи. В першу чергу це стосується проваджень щодо припинення статусу, а також на стадії адміністративного оскарження прийнятого рішення. Прийняття кодифікованого нормативно-правового акта щодо адміністративних процедур могло би усунути зазначені прогалини. Однак, відповідні зміни також треба вносити і до спеціального законодавства, що регулює відповідні відносини.

Ключові слова: права людини, адміністративні відносини, адміністративний процес, адміністративні процедури, статус біженця, додатковий захист, тимчасовий захист, притулок, міжнародний захист.

Вступ

В Україні процедура надання статусу біженця вперше була запроваджена у другій половині 90-х років минулого століття. Станом на вересень 2021 року під опікою УВКБ ООН в Україні знаходилось 2212 біженців та 2232 шукачів притулку [1]. Станом на 31 березня 2021 року за офіційними даними Державної міграційної служби України в Україні біженцями було визнано 1295 іноземців та осіб без громадянства, та 916 осіб було визнано особами, які потребують додаткового захисту [2, с. 2].

Виходячи із наведених вище офіційних даних щодо кількості осіб, яким наданий міжнародний захист в Україні, навряд чи можна вважати, що ця кількість значною мірою впливає на демографічну ситуацію в державі. Проте нелегальні мігранти, а також інші іноземці та особи без громадянства, правовий статус яких в Україні не визначений, можуть становити серйозну проблему для національної безпеки та правопорядку. При цьому необхідно враховувати неможливість отримати достовірні статистичні дані щодо кількості таких осіб та відсутність чи недостатність належних запобіжних заходів щодо нелегальної міграції. За 9 місяців 2021 року було виявлено 5799 нелегальних мігрантів [2, с. 3]. Було прийнято рішення по затриманим нелегальним мігрантам про добровільне повернення 22 осіб, про примусове повернення 5340, про примусове видворення 265 осіб. Проте ще на початок цього століття за офіційними підрахунками, в Україні нелегально перебувало понад півтора мільйона осіб [3, с. 43]. Останнім часом потік біженців через східний та південний кордони через зрозумілі негативні причини знизився значною мірою. Однак і сьогодні перед державою стоять нагальні завдання: запобігти на законодавчому рівні масовому напливу нелегальних мігрантів;

забезпечити їх безпечне повернення до держав походження; а також максимально забезпечити реалізацію прав іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні, включаючи тих, хто потребує міжнародного захисту. Враховуючи це, все більшої актуальності набуває розв'язання комплексу теоретичних та практичних проблем вдосконалення адміністративно-правового регулювання правовідносин в сфері процедур щодо статусу біженців в Україні.

1. Загальні засади адміністративних процедур щодо статусу біженців за законодавством України

Процедури щодо статусу біженця є одним із видів адміністративних процедур, які, в свою чергу, є складовою адміністративного процесу в широкому розумінні. При аналізі місця цієї процедури в системі адміністративних процедур необхідно враховувати різноманітність поглядів вчених-адміністративістів на сутність адміністративної процедури, враховуючи значну, а інколи – діаметральну, розбіжність поглядів на юридичну природу, логічний зміст та обсяг поняття адміністративної процедури [4, с. 29].

Така ситуація пов'язана із тим, що адміністративно-правове регулювання адміністративних процедур в Україні наразі некодифіковане. Частково систематизоване лише законодавство про окремі види адміністративних проваджень, наприклад, реєстраційних, дозвільних, ліцензійних тощо. В різний час пропонувались проєкти відповідних кодифікованих актів для затвердження Верховною Радою України. Останніми з них були проєкт Адміністративно-процедурного кодексу України від 3 грудня 2012 року та проєкт Закону «Про адміністративну процедуру» № 2679-VIII від 07.02.2019. Над вдосконаленням останнього проєкту зараз продовжується активна робота

Парламенту України після накладення вето Президентом України на проголосований у другому читанні та підписаний Головою ВР України текст.

В широкому сенсі у правовій науці процедурою вважають регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування [5, с. 5]. Проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру» пропонує вважати адміністративною процедурою визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом [6]. Зазначимо, що цей Закон був прийнятий Верховною Радою України із зауваженнями Президента 17 лютого 2022 року.

Не вдаючись до детального аналізу поглядів вчених-адміністративістів на дефініцію адміністративного процесу через призму таких категорій як «порядок», «діяльність» чи «правовідносини», зазначимо, що, на нашу думку, найбільш обґрунтованою з точки зору правових наук є визначення процесу чи процедур саме як правовідносин.

При цьому, вважаємо, що найбільш обґрунтованим з наукової, правотворчої та правозастосовної точки зору, є розуміння адміністративної процедури як складової адміністративного процесу, виділеної за критерієм відсутності конфлікту між учасниками матеріально-правових відносин. Відтак, адміністративну процедуру слід розуміти, як врегульовані адміністративно-процесуальними нормами правовідносини за участі суб'єктів публічної адміністрації щодо вирішення індивідуально-конкретних справ, безпосередньо не пов'язаних

з наявністю конфлікту у відносинах між учасниками відповідних матеріальних правовідносин.

Узагальнююче поняття адміністративної процедури охоплює комплекс процедур в сфері публічного адміністрування, або ж, так званих, процедурних проваджень. Процедурне провадження можна охарактеризувати як різновид адміністративної процедури, що вважається регламентованою адміністративно-процесуальними нормами правовідносинами публічної адміністрації щодо вирішення групи однорідних індивідуально-конкретних справ. Відтак, ми погоджуємось із точкою зору, що адміністративну процедуру доречно розглядати не лише як вид, а й як внутрішньо структуровану підсистему адміністративного процесу [7, с. 268–269], яка охоплює різноманітні адміністративні провадження, що виокремлюються в залежності від їх основного завдання та сфери публічно-адміністративної діяльності.

Можна погодитись із думкою, що процедура визнання біженцем посідає самостійне місце у системі адміністративної процедури. Вона є видом процедурного провадження щодо розгляду заяв і пропозицій громадян та одночасно підвидом адміністративної процедури як неюрисдикційної категорії адміністративного процесу [8, с. 269].

Крім процедури визнання біженцем до складу процедур щодо статусу біженців відповідно до норм Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (надалі – Закон 3671-VI) цілком обґрунтовано можна включити і процедури щодо припинення (позбавлення та втрати статусу біженця). Критеріями виокремлення цих проваджень є їх цілі та учасник-ініціатор.

Отже, можемо визначити процедуру щодо статусу біженця як регламентовані адміністративно-процесуальними нормами

правовідносини за участі уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та негромадян України щодо розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи про визнання та припинення статусу біженця.

Зазначені провадження застосовуються також і щодо визнання та припинення додаткового захисту. Відтак ці провадження можна розглядати разом як провадження щодо міжнародного захисту. В свою чергу зазначені провадження складаються із визначених Законом 3671-VI стадій.

Окремо вважаємо за необхідне зупинитись на співвідношенні класифікації адміністративних процедур чи адміністративно-процедурних проваджень із структурою цих процедур чи проваджень. Відзначимо, що ми не вбачаємо суттєвих відмінностей між категоріями «адміністративна процедура» чи «адміністративно-процедурне провадження», які не дозволяли б вживати ці поняття як синоніми в тому випадку, якщо термін «адміністративна процедура» застосовується для конкретного адміністративно-процедурного провадження.

Основна дискусія щодо цього співвідношення в адміністративно-правій науці точиться навколо питання чи може вважатись виокремлення стадій провадження продовженням їх класифікації чи систематизації. Одна з точок зору полягає в тому, що структурні елементи процедури розгляду конкретної справи – стадії, процедурні етапи та дії є продовженням класифікації чи систематизації адміністративних процедур. Прихильники іншої точки зору заперечують та стверджують, що «виділення «всередині»» процедури щодо розгляду конкретної справи деяких стадій, етапів чи елементарних дій не має нічого спільного із здійсненням класифікації адміністративних процесу або процедури [9, с. 139]. Ми погоджуємось із тим, що поняття «класифікація» застосовується до виокремлення

видів – рівнозначних, «однорівневих» складових певного явища, які можуть бути пов'язані горизонтальними зв'язками, але не є взаємозалежними. Проте, термін «структура» найчастіше використовується для характеристики внутрішньої побудови явища, його взаємозалежних складових, які можуть перебувати і у вертикальних зв'язках.

Так, структура адміністративного провадження – це внутрішня його побудова, яка складається із послідовних та взаємопов'язаних елементів. Разом із цим, не можна не наголосити на відносній відмінності понять «класифікація» та «структура», які самі по собі є взаємозалежними. Адже, наприклад, структура органу виконавчої влади складається із різних його структурних підрозділів, які, в свою чергу, можна класифікувати за певними критеріями. Система таких органів також включає і їх види, і їх різні рівні – тобто елементи структури та класифікації. Відтак, ми вважаємо відмінність між класифікацією та структурою відносною та умовною. Об'єднати всі види проваджень можна було б за допомогою їх систематизації, оптимально – кодифікації за допомогою відповідного закону, що також дозволило б і охопити цією системою структуру проваджень. Проте, ми вважаємо за доцільне та обґрунтоване вживати термін «структура» в контексті внутрішньої побудови адміністративних проваджень із відповідних стадій, етапів та дій, а терміни «класифікація», «види» та «система» – для виокремлення відповідних адміністративно-процедурних проваджень чи процедур.

Враховуючи зазначене загальне визначення адміністративної процедури, в адміністративному процедурному провадженні узагальнено можна виділити такі стадії.

Першим кроком будь-якого провадження є його ініціювання. В залежності від типу провадження справа може

бути відкрита за ініціативи будь-якого з учасників, суб'єктом публічної адміністрації чи суб'єктом приватного права. Якщо відповідне провадження ініціюється за заявою суб'єкта приватного права, як у випадку із заявами щодо міжнародного захисту, включаючи статус біженця, на цій стадії відбувається подання відповідної заяви, її попередній аналіз, включаючи питання прийнятності заяви, та відкривається провадження.

Цю першу стадію адміністративної процедури деякі вчені (переважно представники теорії адміністративно-деліктного права) визначали, як «адміністративне розслідування» або «порушення адміністративної справи» тощо. Були спроби об'єднати наведені терміни в один і назвати стадію «адміністративним розслідуванням та порушенням адміністративної справи». На наш погляд, найбільш вдалим терміном для позначення первинної стадії процедурного провадження є, все ж таки, «відкриття адміністративного провадження». З одного боку, цей термін є універсальним і характерним не лише для юрисдикційних проваджень, а з іншого, – він досить повно відображає суть цього явища, його основну мету та завдання.

Наступна стадія процедурного провадження переважно пов'язується із розглядом справи та прийняттям рішення у справі. Деякі правники додають до цієї семантичної конструкції вираз «по суті». Можна погодитись із зауваженням Л. Анохіної, що «... запропоновані уточнення не покращують формулювання, тому що кожна адміністративна справа розглядається уповноваженим суб'єктом саме по суті і по ній приймається рішення» [10, с. 129]. Проте все частіше законодавцем запроваджується алгоритм адміністративних проваджень, відповідно до якого відкриттю провадження передує вирішення процесуальних питань щодо прийнятності та попередній аналіз матеріалів справи, що теж може означати і розгляд справи. При

цьому, розгляд справи по суті завжди закінчується прийняттям відповідного рішення саме по суті справи. І навпаки, прийняття рішення на підставі розгляду по суті є обов'язковим наслідком та однією з процесуальних дій чи етапів розгляду по суті. Відтак, на нашу думку, варто іменувати цю стадію саме «розглядом та вирішенням справи по суті».

В окремих випадках можна виділити окрему стадію підготовки справи до розгляду по суті. Вона має по часу відбуватись між відкриттям провадження та розглядом справи по суті. Таке виокремлення є доцільним, коли підготовчий етап – сукупність відповідних процесуальних етапів та дій мають необхідні ознаки самостійної стадії: специфічне коло суб'єктів, проміжна мета в межах провадження, а також завершення відповідним адміністративно-правовим актом – прийняттям рішення про надіслання матеріалів по справі органу або посадовій особі, що уповноважені цю справу розглядати. Як наслідок, розгляд адміністративної справи та прийняття по ній рішення в таких випадках є третьою стадією процедурного провадження.

Наступною факультативною стадією адміністративного провадження вважається стадія перегляду прийнятого рішення, яке може відбуватись в результаті оскарження або за ініціативою самого суб'єкта, який прийняв відповідне рішення, наприклад, як скасування рішення про визнання особи біженцем. Оскарження може відбуватись як в адміністративному, так і в адміністративно-судовому порядку.

Зазвичай останньою стадією адміністративного провадження є виконання відповідного рішення.

Проаналізуємо перш за все провадження щодо визнання статусу біженця. Попри детальну його врегульованість, самі стадії провадження Законом 3671-VI виокремлюються не

достатньо конкретно, що дає широке поле для критики та наукових розробок. Так, наприклад, Н.М. Грабар виділяє такі стадії процедури щодо визнання біженцем: порушення справи; попередній розгляд справи; розгляд справи і прийняття по ній рішення; оскарження рішення у справі [11, с. 8]. Пізніше, вчена запропонувала таке бачення стадій процедури щодо визнання статусу біженця:

«– порушення справи про надання статусу біженця;

– попередній розгляд справи про надання статусу біженця;

– розгляд справи про надання статусу біженця та прийняття по ній рішення;

– оскарження рішення у справі про надання статусу біженця;

– виконання постанови про прийняте рішення стосовно надання статусу біженця» [12, с. 144].

У цілому, із останнім переліком стадій можна погодитись із певними зауваженнями. Термін «порушення справи», взагалі, вважаємо невдалим, через омонімічність терміну «порушення». Проте основним зауваженням щодо назви цієї стадії є її невідповідність основним критеріям її виокремлення – меті, завданням та результату. Метою першої стадії, на нашу думку, є не порушення справи, а, як зазначалось вище, вирішення питання про прийняття заяви та відкриття провадження. В результаті цієї стадії провадження справа може і не бути відкрита («порушена»), через відмову у прийнятті заяви або відмову у відкритті провадження.

Також неприйнятним у запропонованому Н.М. Грабар переліку стадій провадження щодо статусу біженця вважаємо термін «надання статусу біженців» через неодноразово наголошену особливість біженців, якими стають особи не через надання їм статусу біженця державою, а через визначені

міжнародним та національним законодавством підстави – обставини в країні походження. Держави лише визнають чи не визнають такий статус за особою, встановлюючи наявність чи відсутність відповідності таких обставин законодавчо визначеним критеріям. Відтак, термін «визнання» вбачається більш вдалим та таким, що відповідає універсальним стандартам міжнародного захисту.

Інша пропозиція щодо виокремлення стадій провадження щодо визнання статусу біженця базується на застосуванні такого критерію виокремлення стадії адміністративного провадження як специфічність складу учасників. Так, відповідно до норм статті 10 Закону № 3671-VI та розділу VI Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2011 № 649 (надалі – Правила розгляду заяв) [13] на всіх стадіях провадження, починаючи із подання заяви та закінчуючи розглядом заяви, від імені держави бере участь територіальні органи ДМС. І тільки прийняття рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту здійснюється самою ДМС.

Відтак, цілком логічне в інших адміністративних провадженнях об'єднання в одну стадію таких процесуальних дій як розгляд справи та прийняття відповідного рішення вбачається необґрунтованим для провадження щодо визнання статусу біженця. І причиною для цього є не тільки ознака суб'єктного складу. За результатами розгляду заяви територіальний орган ДМС складає письмовий висновок

територіального органу ДМС, в якому викладається обґрунтована пропозиція територіального органу ДМС щодо прийняття рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та який є підставою для прийняття ДМС відповідного рішення. Зазначене підтверджує наявність такої ознаки стадії адміністративного провадження як оформлення процесуального результату стадії у певному рішенні – відповідному процесуальному документі. Крім того, на підтвердження нашої думки можна навести і додатковий аргумент – законодавче виокремлення врегулювання правовідносин щодо прийняття рішення по справі. Йдеться про статтю 10 Закону № 3671-VI та розділ VI Правил розгляду заяв. Можна сперечатись щодо обґрунтованості такого відокремлення логічно та змістовно пов'язаних етапів провадження у окремі стадії розгляду заяви та прийняття рішення по її суті. Але до внесення змін до чинного законодавства України ми маємо констатувати наявність саме такого становища.

Виходячи з проаналізованих вище наукових підходів та чинного законодавства України, в провадженні щодо визнання статусу біженця можна виділити такі стадії:

- вирішення питання щодо відкриття провадження та оформлення документів;
- попередній розгляд справи про визнання біженцем;
- розгляд справи про визнання біженцем;
- прийняття рішення за заявою про визнання біженцем;
- оскарження рішення у справі про надання статусу біженця;
- виконання прийнятого рішення щодо статусу біженця.

Необхідно відзначити, що стадії провадження в цих Правилах розгляду заяв та Законі № 3671-VI визначені дещо відмінно, що пов'язано, скоріш за все із бажанням самого

органу перерозподілити навантаження між різними підрозділами в межах загальних засад, визначених Законом.

При цьому, необхідно відзначити, що значно менш врегульованими залишаються провадження щодо припинення статусу біженця. Стадії цих проваджень, взагалі, законодавством не виокремлюються. Втім і в цих провадженнях можна виділити стадію відкриття провадження, аналізу ситуації, прийняття рішення по справі, його оскарження та виконання.

2. Права та обов'язки учасників процедур щодо статусу біженців та механізми їх реалізації

Не викликає заперечень твердження, що юридичні конструкції «суб'єкти правовідносин» та «учасник провадження» є схожими, адже учасниками відповідних проваджень можуть бути виключно суб'єкти певних правовідносин. Втім далеко не завжди суб'єкти певних правовідносин стають учасниками провадження. Разом із цим, аналіз суб'єктного складу адміністративних проваджень щодо статусу біженців слід починати саме із дослідження правового статусу кола суб'єктів адміністративних правовідносин в цій сфері, до якого включаються особи, які представляють державу – суб'єкти владних повноважень та фізичні особи – негромадяни України – біженці. Закон № 3671-VI визначає особливості повноважень СВП в сфері біженців для Кабінету Міністрів України; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту (Державної міграційної служби України – ДМС); центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону (Державної прикордонної служби України); Служби безпеки України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну

політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення (Міністерства соціальної політики України), Міністерства закордонних справ України, закордонних дипломатичних установ України; центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я (Міністерства охорони здоров'я України); центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти (Міністерства освіти і науки України), Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; органів опіки та піклування, якими є місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад.

Дослідники розширюють цей перелік державних суб'єктів, до компетенції яких включаються повноваження щодо регулювання, реалізації та захисту прав біженців. Наприклад, Н.М. Грабар включає до суб'єктів регулювання в цій сфері крім органів виконавчої влади Верховну Раду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, Секретаріат (наразі – Офіс) Президента України, Раду національної безпеки і оборони, судові органи, органи прокуратури та органи місцевого самоврядування. Крім того, на думку вченої, зазначені органи можна поділити на органи безпосереднього регулювання, до якої включаються органи виконавчої влади, а також органи загального регулювання, до яких відносяться всі інші зазначені органи [14, с. 6–7]. Вочевидь, зазначені суб'єкти публічного права здійснюють свої владні повноваження в том числі і щодо біженців. Водночас, ми не можемо погодитись із визначенням цих повноважень через таку категорію як «регулювання», адже більшість зазначених суб'єктів здійснюють саме реалізацію та захист прав осіб, включаючи біженців. На нашу думку, передчасно вважати, що судам та

Омбудсману належить повноваження щодо регулювання. Через зазначені підстави не можемо ми погодитись і з запропонованою класифікацією таких суб'єктів. На додаток, спеціальні безпосередні повноваження щодо біженців, включаючи участь у процедурах щодо статусу біженця беруть саме суб'єкти публічної адміністрації, які спеціально уповноважені на це Законом № 3671-VI. Всі інші із запропонованого Н.М. Грабар переліку суб'єктів здійснюють свої повноваження щодо біженців в складі своїх основних повноважень і спеціальних прав та обов'язків щодо біженців не мають.

Учасниками процедур щодо міжнародного захисту, включаючи процедури щодо статусу біженців, є особа, яка потребує міжнародного захисту, та держава в особі суб'єкта владних повноважень (публічної адміністрації).

При цьому, в Законі № 3671-VI та Правилах розгляду заяв ці органи визначені дещо відмінно, що пов'язано із особливостями застосування в законах та підзаконних нормативно-правових актах назв центральних та інших органів виконавчої влади.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону № 3671-VI учасником процедури з боку держави виступає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Якщо буквально сприймати цю вимогу, таким органом є Державна міграційна служба України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [15]. Втім Правила розгляду заяв

визначають, що відповідний комплекс підготовчих процесуальних дій на перших стадіях провадження здійснюється посадовими особами територіальних органів ДМС, і лише прийняття рішення по суті заяви здійснюється самою ДМС.

Процесуальні повноваження органу ДМС як учасника провадження щодо визнання статусу біженця, доцільно, на наш погляд, аналізувати разом із порядком розгляду відповідних справ, адже такі його повноваження, в основному і полягають в реалізації завдань та функцій держави в цій сфері, зокрема, в організації процесу, керівництві цим процесом, в забезпеченні реалізації біженцем своїх процесуальних прав та обов'язків. Водночас, хотілося б виділити окремі процесуальні повноваження ДМС, визначені частиною 12 статті 7 Закону № 3671-VI, оскільки зазначені повноваження ілюструють становище цього учасника у взаємовідносинах із заявниками – біженцями та іншими шукачами міжнародного захисту.

Так, орган ДМС має такі повноваження (право-обов'язки):

- зареєструвати заяву про міжнародний захист та подані документи;
- ознайомити заявника або його законного представника під їх власний підпис з порядком прийняття рішення за їх заявами, правами та обов'язками;
- провести дактилоскопію особи-заявника;
- направити заявника на обстеження для встановлення віку у разі потреби;
- роз'яснити порядок звернення про надання безоплатної правової допомоги;
- видати заявникові довідку про звернення за захистом в Україні та зареєструвати заявника.

Ці та інші повноваження органу ДМС як учасника провадження щодо визнання статусу біженця кореспондують правам

або обов'язкам іншого учасника провадження – фізичної особи-біженця. Права та обов'язки біженців визначаються Законом та конкретизуються Правилами розгляду заяв. Зазначені права та обов'язки викладені із врахуванням практики ЄС щодо розмежування статусу особи на різних стадіях провадження та формулювання назви, яка застосовується для біженців до подання відповідної заяви та після цього.

Так, до звернення із заявою про міжнародний захист у статті 5 Закону № 3671-VI біженець називається просто «особа». Починаючи з етапу подання заяви до вирішення питання по суті біженці називаються «заявниками». Біженцем особу відповідно до норм Закону № 3671-VI можна вважати вже після позитивного рішення ДМС за заявою про визнання статусу біженця, що певним чинам суперечить універсальним стандартам, а з іншого – іншим нормам самого Закону. Адже, в чинній редакції Закону (п. 1 ч. 1 ст. 2) визначення біженця не містить такого критерію, як «визнання особи біженцем», а відтак воно повністю відповідає універсальним стандартам.

Проте відповідно до п. 19 цієї ж частини 1 статті 2 Закону статусом біженця є визнання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, іноземця або особи без громадянства біженцем. Не вдаючись до критики самого визначення терміну «статус» (становище, положення) як «визнання», що суперечить доктрині права України в цілому, вважаємо за доцільне підкреслити, що таким чином законодавець звужує застосування терміну «біженець» виключно до кола осіб, які були визнані біженцями остаточним рішенням уповноваженого органу, що суперечить як універсальним стандартам, так і наведеному вище визначенню біженців. Необґрунтовано, але послідовно та відповідно до стандартів ЄС в Законі

№ 3671-VI використовується термін «заявник» до осіб, які подають заяву про міжнародний захист до її остаточного задоволення. При цьому, розділ III Закону, виходячи з його назви «Права та обов'язки біженців і осіб, які потребують додаткового захисту» присвячений врегулюванню прав та обов'язків саме біженців, тобто, за логікою Закону – осіб, визнаних біженцями. Але стаття 13 Закону, яка є першою в цьому розділі III, врегульовує, в тому числі, і права та обов'язки особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем, тобто, особи, яка відповідно до інших вищезгаданих норм Закону є не «біженцем», а «заявником». Наведений аналіз доводить, що термінологія в Законі застосовується всупереч доктрині права України, сталому розумінню юридичних термінів та вимогам системності, а також юридичної визначеності.

Таким чином, процесуальні права та обов'язки біженців на різних стадіях процедури щодо міжнародного захисту систематизовані не повною мірою. При цьому, Закон № 3671-VI та Правила розгляду заяв, в принципі, не визначають права біженців, як учасників провадження щодо припинення статусу, крім права бути ознайомленим із прийнятим рішенням, та права на його оскарження. Більше того, всупереч Європейським стандартам процедур щодо міжнародного захисту залучення біженців до процедур щодо припинення статусу, законодавством України, взагалі, не передбачено, що грубо порушує права особи-біженця.

Аналіз Закону № 3671-VI дозволяє зробити висновок про те, що процесуальні права біженців-заявників умовно можна поділити на декілька груп, залежно від характеру цих прав, та, використовуючи аналогію відповідної класифікації в адміністративному судочинстві.

Так, першу групу прав можна назвати диспозитивними. Ця група включає права щодо розпорядження своїм правом на звернення із заявою про міжнародний захист. До неї включаються:

– право звернутись із відповідною заявою, яке визначене статтею 5 Закону № 3671-VI як обов'язок біженця звернутись із відповідною заявою у випадку «легального» перетину державного кордону України протягом п'яти робочих днів, або без зволікань – у випадку «нелегального» перетину кордону. Ми підтримуємо критику встановлення часових рамок подання заяви про визнання біженцем, висловлену і науковцями, і міжнародними організаціями, включаючи УВКБ ООН, та вважаємо, що такі часові обмеження мають бути скасовані;
– право відкликати раніше подану заяву. Вважаємо, що Законом № 3671-VI це право на відміну від законодавства ЄС врегульовано не повною мірою. Нагадаємо, що останнє врегульовує не тільки пряму відмову від заяви, а й непряму – тобто вчинення дій чи бездіяльності, які свідчать, що біженець відмовився від заяви чи більше не зацікавлений в її розгляді. Частина 13 статті 9 Закону № 3671-VI встановлює, що розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, може бути припинено за відповідним клопотанням заявника. Проте механізму припинення розгляду заяви через бездіяльність заявника, тобто, через «непряму» відмову законодавство України не передбачає. Без сумнівів, особа, яка подала заяву, може в будь-який час відмовитись від неї або ж просто не виконувати свої процесуальні обов'язки, що призведе до відсутності у ДМС правової можливості прийняти

за такою заявою позитивне рішення через необґрунтованість заяви чи відсутність підстав визнання особи біженцем.

Конкретизувати цю норму Закону покликана норма пункту 5.3. Правил розгляду заяв, відповідно до якої розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, може бути припинений на будь-якому етапі за відповідним клопотанням заявника. Рішення про припинення розгляду заяви оформлюється наказом органу, в якому на розгляді перебуває особова справа заявника. Необхідно відзначити, що зазначена норма Правил розгляду заяв не тільки не розв'язує проблему правової невизначеності щодо права на відкликання заяви, але й на додаток породжує додаткові. По-перше, зазначена норма не встановлює правових наслідків прийняття рішення про припинення розгляду заяви. Можна, наприклад, було б визначити можливості відновлення провадження, а також інші повноваження ДМС після такого припинення. По-друге, в Законі зазначене правило міститься в статті 9, яка регулює порядок розгляду заяви саме на певній стадії – після прийняття рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Сама норма Закону не містить вказівки про можливість припинення розгляду заяви на будь-якій стадії чи етапі провадження. Відтак, відкликання заяви та наступне припинення розгляду справи може відбутись саме на цій стадії. Проте, норма Правил розгляду заяв передбачає таку можливість на «будь-якому етапі».

Залишається невизначеним, які саме етапи маються на увазі в Правилах розгляду заяв – цієї стадії або й інших. Очевидно, така «конкретизація» законодавчої норми не «полегшує» її тлумачення та правозастосування. По-третє, до повноважень ДМС не включається повноваження щодо закриття провадження про визнання статусу біженця і щодо інших подібних рішень та дій у випадку, якщо заявник відмовляється від заяви. Відтак процесуальний статус обох учасників провадження є недостатньо врегульованим, а вони мають діяти «на свій страх і ризик», що є недопустимим для суб'єкта владних повноважень, межі дискреції якого мають визначатись законодавством через таку правову категорію, як компетенція. З нашої точки зору, відсутність правового регулювання права на відкликання заяви про визнання біженцем на всіх стадіях провадження, механізму його реалізації та правових наслідків припинення розгляду заяви створює ситуацію правової невизначеності та має бути усунута шляхом внесення необхідних змін до чинного законодавства України;

– право на збереження єдності сім'ї, на перший погляд, не відноситься до диспозитивних прав. Відновлення єдності сім'ї є фундаментальним аспектом нормалізації життя біженців та інших осіб, які потребують міжнародного захисту [1, с. 1]. Разом із цим, таке право дозволяє члену сім'ї біженця, не звертаючись з окремою заявою про визнання біженцем, та не доводячи наявність відповідних підстав – критеріїв включення, отримати такий статус в складі своєї сім'ї. Більше того, члени сім'ї біженця мають право бути визнаними біженцями і за відсутності умов, передбачених критеріями включення. Разом із цим,

з метою захисту своїх прав особа – член сім'ї біженця може отримати такий статус окремо від інших членів своєї сім'ї, самостійно подавши заяву про визнання статусу біженця. Таким чином, ми можемо вважати право на возз'єднання сім'ї саме одним із диспозитивних прав, оскільки через його використання чи відмову від його використання особа обирає спосіб, в який вона реалізовує своє матеріальне право на міжнародний захист.

Одним із основних дискусійних проблем захисту права на єдність сім'ї є законодавче визначення її складу та відповідного обмеження кількості осіб, які не можуть бути самостійно визнані біженцями через відсутність підстав, та, відтак, намагатимуться отримати відповідний міжнародний захист як члени сім'ї біженця. Так, згідно з п. 24 ч. 1 статті 1 Закону № 3671-VI членами сім'ї біженця вважаються чоловік (дружина), діти віком до вісімнадцяти років за умови, що вони не перебувають у шлюбі і знаходяться на утриманні, повнолітні діти, які не перебувають у шлюбі, якщо вони через фізичний стан об'єктивно не здатні задовольняти свої потреби, непрацездатні батьки, інші особи, які перебувають під їх опікою чи піклуванням, як це визначається національним законодавством і звичаями відповідної країни.

Аналіз зазначеної норми дозволяє зробити висновок, що Закон захищає саме права осіб, які не тільки складають сім'ю біженця, але й не здатні задовольняти свої потреби, утримувати себе через різні обставини, зокрема, вік, працездатність, стан здоров'я. Необхідно відзначити, що порівняно із попередніми своїми редакціями Закон № 3671-VI конкретизував та певним чином розширив склад сім'ї біженця. Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про біженців» 2001 року [17] членами сім'ї біженця вважались чоловік (дружина), діти, яким не

виповнилося вісімнадцять років, непрацездатні батьки та інші особи, які перебувають під опікою чи піклуванням біженця, а Закон в своїй першій редакції від 24.12.1993 [18] взагалі не закріплював таке право.

Відповідно, можна вважати, що стосовно кола членів сім'ї біженця норми чинного Закону встановлюють більш інклюзивні правила.

Маємо констатувати, що правила чинного Закону № 3671-VI щодо складу сім'ї біженця є сприятливішими не тільки порівняно із попередніми Законами України, але й порівняно із законодавством країн-членів ЄС, які прийнято вважати взірцем. Так, наприклад, у Данії лише найближчі члени сім'ї можуть возз'єднатися з біженцем, тобто подружжям, партнером по співжиттю (якщо можна показати постійні, тривалі стосунки, як правило, на підтвердження того, що вони живуть разом 18 місяців до подання заяви на возз'єднання сім'ї) та неодружені діти віком до 18 років [19]. Неповнолітні брати та сестри біженця, дорослі діти на утриманні або інші утриманці мають право на возз'єднання сім'ї лише в тому випадку, якщо відмова призведе до порушення статті 8 ЄКПЛ, яка встановлює право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

Проте, водночас, текст статті 4 Закону № 3671-VI не позбавлений і певної невідповідності міжнародним стандартам. Так, членами сім'ї біженці можуть вважатись лише члени сім'ї особи, яка вже визнана біженцем. Іншими словами, спочатку для відповідної особи має бути визнаний у встановленому законом порядку статус біженця, і лише після цього члени сім'ї цієї особи можуть бути визнані біженцями, власне, як члени сім'ї.

Натомість, універсальні стандарти визначають, що статус біженців можуть визнавати одночасно і за біженцем, і за

членами його сім'ї. Право на сімейне життя та єдність сім'ї – це право, яке поширюється на всіх, включаючи шукачів притулку, статус яких ще не визначений [20, с. 3]. Більше того, підготовка до можливого возз'єднання сім'ї у разі визнання, у будь-якому випадку, повинна починатися на ранніх стадіях розгляду заяви про притулок, наприклад, включаючи участь усіх членів сім'ї у співбесіді щодо отримання притулку [21]. Вважаємо, що відповідні зміни мають бути внесені до Закону № 3671-VI з тим, щоб зазначене право на єдність сім'ї розповсюджувалось також і на біженців, і до моменту визнання їх статусу, з моменту подання відповідної заяви.

Актуальність внесення зазначених змін підкреслюється наявністю внутрішньої колізії Закону, адже відповідно до ч. 10. ст. 10 відомості про членів сім'ї біженця, які не досягли шістнадцятирічного віку, зазначаються у посвідченні біженця, одного з батьків, а в разі відсутності батьків – діда чи баби, повнолітніх брата чи сестри, опікунів чи піклувальників або іншої особи, яка до прибуття в Україну добровільно чи в силу звичаю країни походження біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, взяла на себе відповідальність за виховання та утримання дітей. Зазначена норма фактично допускає врахування наявності членів сім'ї біженця з метою забезпечення її єдності ще до визнання особи біженцем, що прямо суперечить положенням статті 4 Закону.

Наступну групу процесуальних прав біженців можна назвати змагальними правами. Їх реалізація спрямована на створення умов щодо доведення біженцем своєї правової позиції про необхідність визнання статусу та інші суміжні права щодо забезпечення участі біженців в провадженні. В першу чергу, вважаємо необхідним до таких прав віднести право залишатись в країні притулку, яке, безумовно є одним

із основ притулку та міжнародного захисту. Проте, це право не тільки гарантує безпеку особи та унеможливлює переслідування біженця, воно створює умови, для подання заяви про визнання біженцем (ст. 7 Закону № 3671-VI), документів, що посвідчують особу заявника, а також документів та матеріалів, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем, участі у співбесіді (ст. ст. 8 та 9 Закону № 3671-VI), оскарження відповідного негативного рішення (ст. 10 Закону № 3671-VI) тощо. Оскільки Закон передбачає, що вчинити ці та інші процедурні дії біженець взмозі, виключно перебуваючи на території України, право залишатись на території України, безумовно, можна віднести до змагальних процесуальних прав.

Це право сформульовано в статті 3 Закону № 3671-VI як заборона вислання або примусового повернення біженця чи особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, до таких країн:

– з якої вони прибули та де їх життю або свободі загрожує небезпека;
– де вони можуть зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання;
– з яких вони можуть бути вислані або примусово повернуті до країн, де їх життю або свободі загрожує небезпека.

Окремі гарантії реалізації права залишатись в Україні встановлюються Інструкцією про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, затвердженою Наказом Міністерства внутрішніх

справ України 10.08.2016 № 772 [22]. Пункт шостій цієї інструкції, зокрема забороняє:

а) приймати рішення про здійснення передавання (реадмісії) шукача захисту відповідно до міжнародних угод України про реадмісію (приймання-передавання);
б) приймати рішення про примусове повернення шукача захисту;
в) подавати позови про примусове видворення шукача захисту до адміністративних судів;
г) надавати будь-яку інформацію про шукачів захисту дипломатичним представництвам чи консульським установам держав, громадянами яких вони є.

Без сумнівів, неухильне дотримання зазначених вище заборон та інших правил реалізації права залишатись в державі захисту (притулку) дозволить унебезпечити шукачів захисту – біженців та інших осіб від переслідувань та створює належні умови для отримання ними відповідного статусу.

Право на переклад є наступним змагальним правом, без належного гарантування якого важко уявити собі ефективну реалізацію біженцем своїх диспозитивних прав і, в кінці кінців, права на отримання міжнародного захисту, в цілому. Так, у випадку подання заяви та пояснень про статус біженця особою, яка не володіє українською або російською мовами, частина 2 статті 5 Закону № 3671-VI зобов'язує орган Державної прикордонної служби України забезпечити перекладача з мови, якою така особа може спілкуватися. Аналогічний обов'язок встановлений також і частиною 3 статті 8 Закону щодо проведення співбесіди. При цьому, заявник має право залучити перекладача і за свій рахунок або за рахунок інших юридичних чи фізичних осіб.

Право подати докази в обґрунтування своєї заяви окремо законодавством України не визначається. Разом із цим ч. 2.

ст. 13 Закону встановлює обов'язок заявника, стосовно якого прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання, подати відомості, необхідні для вирішення питання щодо визнання біженцем. Очевидно, що таке формулювання права на подання доказів має за мету підвищити відповідальність біженців за свої дії під час розгляду заяви про статус біженця.

Схожим чином сформульований право-обов'язок заявників під час подання заяви до вирішення питання про оформлення документів. До заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, додаються документи, що посвідчують особу заявника, а також документи та матеріали, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. У разі якщо у заявника відсутні документи, що посвідчують його особу, або такі документи є фальшивими, він повинен повідомити про цю обставину в заяві про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також викласти причини виникнення зазначених обставин.

Правила розгляду заяв конкретизують цю вимогу. Відповідно до п. 3.1 заявник зобов'язаний надати всі наявні у нього документи та інформацію, що необхідні для обґрунтування заяви про визнання біженцем, або зазначити причини, через які ці документи та інформація не можуть бути надані, та повідомити, де такі документи знаходяться чи можуть знаходитися або хто може надати чи підтвердити відповідну інформацію. Однак, через загальну відсутність систематизації норм щодо процесуальних прав та обов'язків учасників провадження щодо визнання статусу біженця важко визначитись із підставами різних формулювань при їх визначенні. Також вимагають на вдосконалення або запровадження процесуальні норми

щодо часу та обсягу подання та витребування всіх необхідних доказів.

Право на конфіденційність встановлено п. 10. ст. 7 Закону № 3671-VI, яка визначає, що відомості, які подаються заявником, інформація про факт подання заяви про визнання особою, яка має право на захист в Україні, є конфіденційною інформацією. Крім того вимоги конфіденційності також поширюються і на перекладачів, які відповідно ч. 3 ст. 8 Закону зобов'язані дотримуватися конфіденційності з обов'язковим оформленням розписки про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника.

З метою забезпечення конфіденційності інформації про заявників та захисту членів їхніх сімей, які можуть залишатися в країні їх походження, органи державної влади під час проведення перевірки інформації, поданої заявником, повинні уникати надсилання запитів з персональними даними заявників до спеціальних правоохоронних органів (служб) країни походження заявників (ч. 3 статті 10 Закону).

Право на отримання інформації, як і більшість процесуальних прав біженців окремо законом не визначається. Відтак, маємо встановлювати зміст цього права та його гарантії, виходячи із окремих законодавчих положень, що регулюють порядок отримання біженцем відповідної інформації та обов'язок ДМС забезпечити біженцю її надання:

По-перше, відповідно до ч. 12 ст. 7 Закону ДМС ознайомлює заявника або його законного представника під їх власний підпис з порядком прийняття рішення за їх заявами, правами та обов'язками особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. При цьому, очевидно, що до обов'язків ДМС не

входить інформувати заявників про їх права та обов'язки на більш ранніх стадіях розгляду заяви.

По-друге, у разі прийняття рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, ДМС протягом трьох робочих днів з дня його прийняття надсилає заявнику або його законному представнику письмове повідомлення з викладенням причини відмови і роз'ясненням порядку оскарження такого рішення.

І, по-третє, аналогічно вищезазначеному правилу у разі прийняття рішення про відмову у визнанні біженцем посадова особа ДМС протягом семи робочих днів з дня його отримання надсилає або видає особі, стосовно якої прийнято зазначене рішення, письмове повідомлення з викладенням причин відмови і роз'ясненням порядку оскарження такого рішення (ч. 13 ст. 10).

Інших норм щодо забезпечення доступу біженця до інформації про його справу щодо визнання біженцем чинний Закон № 3671-VI не містить.

Ще більш обмеженим вбачається доступ біженця до інформації у провадженні щодо припинення статусу. Так, Закон зобов'язує ДМС надати відповідну інформацію біженцю вже щодо прийнятого рішення про втрату або позбавлення статусу біженця, а також і про скасування рішення про визнання особи біженцем, шляхом надсилання або видачі письмового повідомлення із зазначенням причин такого рішення і роз'ясненням порядку його оскарження.

Таке становище вбачається неприпустимим обмеженням процесуальних прав одного із основних учасників справи. Законом навіть не передбачається право біженця на отримання копії рішення, що значно звужує можливості біженця щодо оскарження такого рішення. Біженець позбавляється

і можливості подати ДМС свої докази та аргументи проти прийняття відповідного рішення під час відповідного провадження. Таким чином він згідно з нормами Закону № 3671-VI повністю вилучається із цього процесу і може брати в ньому активну участь виключно на етапі оскарження.

Зазначена невідповідність законодавчого визначення прав біженця дещо виправляється Правилами розгляду заяв. Проте, вважаємо закріплення основних прав учасника провадження лише на рівні підзаконного акту недостатнім. Враховуючи життєву важливість належної реалізації цих прав, вважаємо за необхідне закріпити їх на рівні закону як акту більш стабільного із вищою юридичною силою.

Вважаємо за необхідне звернути увагу не неврегульованість чинним законодавством права біженця на доступ до матеріалів справи, ознайомлення з інформацією, що міститься в його особовій справі, для організації належного представлення своєї правової позиції та подання додаткових доказів на свою користь. Внаслідок цього збирання додаткових доказів залежить виключно від волі суб'єкта владних повноважень, а біженець позбавлений можливості оперативно відреагувати на потребу в поданні необхідних додаткових доказів та підготувати відповідні правові аргументи, які могли б сприяти прийняттю позитивному рішенню за його заявою. Таке право на будь-якому етапі розгляду заяви про визнання біженцем пунктом 4.9 Положення про розгляд заяв передбачено виключно для адвоката, законного представника біженця або представника УВКБ ООН, якому біженець надав письмову згоду. Разом із цим зазначені особи мають доступ не до всієї справи, а виключно до «...матеріалів, які містяться в особовій справі, якщо така інформація стосується розгляду та оцінки заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує

додаткового захисту», що створює можливість для ДМС обмежити такий доступ. Більше того, у доступі до отримання матеріалів особової справи територіальний орган ДМС відмовляє у разі, якщо розкриття інформації чи джерел її отримання можуть створити загрозу національній безпеці держави, безпеці організацій чи особам, які її надали.

Треба відзначити, що Правила розгляду заяв дещо конкретизують та розширюють і вищезазначені норми Закону. Відповідно до них біженець має право знати, а ДМС зобов'язана, відповідно, йому повідомити:

- про порядок звернення за безоплатною правовою допомогою мовою, яку розуміє заявник (п. 2.1.з);
- про дату та час співбесіди (п. 3.1.ж);
- про порядок оскарження рішення про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (п. 2.4);
- протягом трьох робочих днів – про відмову особі в оформленні документів для вирішення питання про визнання біженцем (п. 4.6);
- протягом семи робочих днів з дня отримання повідомлення про відмову у визнанні біженцем (п. 6.9.а);
- про наявність підстав для втрати чи позбавлення її статусу біженця або додаткового захисту (крім випадків, коли відповідна особа подала заяву про наявність підстав для втрати нею статусу біженця або додаткового захисту), а також про право біженця під час розгляду відповідних матеріалів брати участь у розгляді шляхом надання відповідних пояснень (усних чи письмових) та надання матеріалів, які можуть мати суттєве значення при прийнятті відповідного рішення за результатами розгляду подання (п. 7.4.б);

– протягом семи робочих днів – про втрату, позбавлення статусу біженця чи скасування рішення про визнання особи біженцем, про причини такого рішення і порядок його оскарження (7. 10.а);
– протягом семи робочих днів – про відхилення чи залишення без розгляду скарги на рішення територіального органу ДМС про відмову в прийнятті заяви про визнання біженцем (п. 8.7.а).

Наступне право біженця – на правову допомогу в установленому порядку проголошується Законом № 3671-VI, Правилами розгляду заяв та гарантується спеціальним законодавством окремо для кожної з стадій чи етапів провадження щодо розгляду заяви про визнання біженцем.

Відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону адвокат може брати участь у попередньому розгляді заяви про визнання біженцем за бажанням заявника та на наступних стадіях провадження щодо визнання біженцем. Участь адвоката є обов'язковою на стадії розгляду заяви щодо визнання біженцем дитини, розлученої із сім'єю, а під час розгляду скарги участь адвоката є також обов'язковою і у випадку, якщо скарга подана недієздатною особою.

Більш повно врегульовано Законом право на правову допомогу на стадії адміністративного оскарження для скаржника, або його законного представника. Так, за бажанням особи участь у розгляді скарги бере адвокат. Призначення адвоката для надання правової допомоги особі здійснюється скаржником, її законними представниками, а також іншими особами за проханням чи згодою скаржника. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, може призначити адвоката у встановленому законом порядку.

Право на безоплатну правову допомогу відповідно до Закону № 3671-VI мають особи, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем (ч. 1 ст. 13), а також визнані біженцями (ч. 1 ст. 15). Всі інші особи можуть скористатись послугами адвоката за свої кошти.

Право на конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН передбачено частиною 1 ст. 13 Закону № 3671-VI для осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем. Інших норм щодо врегулювання участі УВКБ в процедурах розгляду заяви щодо визнання біженцем Закон не містить. Єдиним виключенням є п. 4.9. Правил розгляду заяв, який надає можливість представнику УВКБ ООН на будь-якому етапі розгляду заяви про визнання біженцем мати доступ до матеріалів, які містяться в особовій справі, якщо така інформація стосується розгляду та оцінки заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Інших спеціальних прав та обов'язків як учасника провадження Закон № 3671-VI та Правила розгляду заяв для представників УВКБ не встановлюють.

Правове регулювання обов'язків особи, яка звернулась за захистом, систематизовані, в основному, для осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем в частині 2 статті 13 Закону № 3671-VI. Так, до зазначених обов'язків можна віднести:

а) подати ДМС відомості, необхідні для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;
б) відбути до визначеного місця тимчасового проживання у разі одержання направлення ДМС;

в) проходити медичне обстеження на вимогу ДМС;
г) з'являтися до ДМС у визначений нею строк;
д) повідомляти ДМС про свої поїздки за межі адміністративно-територіальної одиниці України, на території якої проживає шукач захисту.

При цьому, до процесуальних без жодних застережень можна віднести обов'язки щодо подання до ДМС необхідних відомостей для розгляду справи про визнання статусу. Всі інші визначені в статті 13 обов'язки можна вважати процесуальними в тих випадках, якщо вони реалізуються у відповідній процесуальній формі з процесуальною метою – повне, справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення справи щодо визнання статусу біженця. В інших випадках вони є такими, що сприяють додержанню правопорядку, безпеки в державі, здоров'ю населення України та контролю за особами, які не є громадянами України, та правовий статус яких остаточно не визначений.

Іншими процесуальними обов'язками шукача захисту – заявника-біженця, визначених законодавством України, є:

1) звернутись протягом 5 робочих днів у випадку легального перетину державного кордону, а у інших випадках – без зволікань із заявою про визнання біженцем;
2) звернутись із заявою про визнання біженцем до закінчення строку перебування на території України – для біженців «на місці»;
3) надати пояснення про причини незаконного перетинання державного кордону України;
4) у разі відсутності у біженця документів, що посвідчують її особу, або якщо такі документи є фальшивими, – повідомити про цю обставину, а також викласти причини зазначених обставин (ч. 2 ст. 5 Закону№ 3671-VI);

5) надати всі наявні документи та інформацію, що необхідні для обґрунтування заяви про визнання біженцем, або зазначити причини, через які ці документи та інформація не можуть бути надані, та повідомити, де такі документи знаходяться чи можуть знаходитися або хто може надати чи підтвердити відповідну інформацію (п. 3.1 Положення про розгляд заяв);
6) пройти обстеження для встановлення віку за направленням ДМС (п. 3.1.г Положення про розгляд заяв). Зазначений обов'язок вважаємо процесуальним, оскільки таке обстеження проводиться у разі наявності в уповноваженої посадової особи територіального органу ДМС обґрунтованого сумніву щодо заявленого віку особи, який є визначним чинником для вибору провадження щодо визнання статусу. Для неповнолітніх законодавством України встановлюються додаткові процесуальні гарантії. А відмова особи або її законного представника від проходження такого обстеження є підставою для розгляду матеріалів особової справи цієї особи як повнолітньої;
7) здати на зберігання національний паспорт або інший документ, який посвідчує особу заявника, а також документи, що можуть бути доказом наявності умов для визнання біженцем (п. 3.1.д Положення про розгляд заяв).

Зазначені обов'язки встановлені законодавством для шукачів захисту – біженців без зазначення стадій провадження щодо визнання статусу біженця. Проте законом виконання окремих обов'язків передбачено саме на відповідних стадіях чи етапах. В окремих випадках, відповідний обов'язок встановлюється не прямо, а сформульований як відповідне процесуальне

повноваження суб'єкта владних повноважень, якому має кореспондувати обов'язок іншого учасника провадження – шукача захисту. Таким прикладом може бути обов'язок щодо здачі на зберігання паспорта та інших документів, що має бути вчинено саме на стадії оформлення документів, і сформульований як повноваження ДМС прийняти документи на зберігання.

Висновки

Проведене дослідження адміністративного провадження в справах щодо статусу біженця дозволяє зробити такі висновки.

Процедури щодо статусу біженця є одним із видів адміністративних процедур, які, в свою чергу, є складовою адміністративного процесу в широкому розумінні. Крім процедури визнання біженцем до складу процедур щодо статусу біженців відповідно до норм Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (надалі – Закон № 3671-VI) цілком обґрунтовано можна включити і процедури щодо припинення (позбавлення та втрати статусу біженця). Критеріями виокремлення цих проваджень є їх цілі та учасник-ініціатор.

Процедуру щодо статусу біженця вважаємо за доцільне визначити як регламентовані адміністративно-процесуальними нормами правовідносини за участі уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та негромадян України щодо розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи про визнання та припинення статусу біженця.

Ми вважаємо за доцільне та обґрунтоване вживати термін «структура» в контексті внутрішньої побудови адміністративних проваджень із відповідних стадій, етапів та дій, а терміни «класифікація», «види» та «система» – для

виокремлення відповідних адміністративно-процедурних проваджень чи процедур.

Враховуючи зазначене загальне визначення адміністративної процедури, в адміністративному процедурному провадженні узагальнено можна виділити такі стадії: відкриття адміністративного провадження; розгляд та вирішення справи по суті; виконання прийнятого рішення; а також факультативну стадію перегляду прийнятого рішення, яке може відбуватись в результаті оскарження або за ініціативою самого суб'єкта, який прийняв відповідне рішення. Оскарження може відбуватись як в адміністративному, так і в адміністративно-судовому порядку.

Виходячи з проаналізованих в дослідженні наукових підходів та чинного законодавства України, в провадженні щодо визнання статусу біженця можна виділити такі стадії: вирішення питання щодо відкриття провадження та оформлення документів; попередній розгляд справи про визнання біженцем; розгляд справи про визнання біженцем; прийняття рішення за заявою про визнання біженцем; перегляд рішення у справі про надання статусу біженця (оскарження чи його скасування); виконання прийнятого рішення щодо статусу біженця.

Процесуальні права та обов'язки біженців на різних стадіях процедури щодо міжнародного захисту систематизовані не повною мірою. При цьому, Закон № 3671-VI та Правила розгляду заяв, в принципі, не визначають права біженців, як учасників провадження щодо припинення статусу, крім права бути ознайомленим із прийнятим рішенням, та права на його оскарження. Більше того, всупереч Європейським стандартам процедур щодо міжнародного захисту залучення біженців до процедур щодо припинення статусу, законодавством України, взагалі, не передбачено, що грубо порушує права особи-біженця.

Література:

1. Коломоец Т.О., Колпаков В.К. Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права. Право України. 2021. № 10. С. 12–28. DOI: 10.33498/louu-2021-10-012

2. Колпаков В.К. Парадигма «поняття адміністративного права»: зміст і новели в системі універсалій. Питання адміністративного права. Харків : Право, 2019. 272 с. С. 48–75.

3. UNHCR Агентство ООН в справах біженців. Україна інформаційна довідка. URL: https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2021/04/Bi-annual-fact-sheet-2021-0Ukraine_UKR_ FINAL.pdf

4. Державна міграційна служба України. Показники діяльності ДМС за 9 місяців 2021 року. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/ statistic/year/2021_9.pdf

5. Малиновська О.А. Біженці у світі та в Україні: Моделі вирішення проблеми. К. : Генеза, 2003. 288 с.

6. Кузьменко О.В. Логіко-методологічні засади детермінації адміністративної процедури. Право України. 2005. № 1. С. 29–32.

7. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова; за заг. ред. І.В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с. ISBN 978-966-937-180-5.

8. Текст Закону України «Про адміністративну процедуру», підписаний Головою Верховної Ради України 22.11.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68834&pf35401=556120

9. Грабар Н.М Особливості порядку в'їзду та виїзду з території України біженців та осіб, які проходять процедуру набуття статусу біженця. Науковий вісник Дніпропетровської юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. 2005. № 3. С. 266–270.

10. Грабар Н.М Особливості порядку в'їзду та виїзду з території України біженців та осіб, які проходять процедуру набуття статусу біженця. Науковий вісник Дніпропетровської юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. 2005. № 3. С. 266–270.

11. Грабар Н.М. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2008. 227 с.

12. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2001. 182 с.

13. Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів. держ. ун-т внутр. справ. Л., 2007. 16 с.

14. Грабар Н.М. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2008. 227 с.

15. Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затверджені наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2011. Офіційний вісник України від 15.05.2015, 2015 р., № 36, стор. 150, стаття 1096, код акта 76704/2015.

16. Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів. держ. ун-т внутр. справ. Л., 2007. 16 с.

17. Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-п#Text

18. Frances Nicholson. The «Essential Right» to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, United Nations High Commissioner for Refugees, 2018, 263 c. URL: https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5a902a9b4&skip=0&query=family%20unity

19. Закон України «Про біженців», Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 47, ст. 250.

20. Закон України «Про біженців», Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 16, ст. 90.

21. Denmark: Aliens Act of 2003, 24 July 2003, available at: URL: http://www.refworld.org/docid/3ae6b5634.html, Section 9(1).

22. Frances Nicholson. The «Essential Right» to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, United Nations High Commissioner for Refugees, 2018, 263 c. URL: https://www.refworld.org/cgibin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5a902a9b4&skip=0&query=family%20unity

23. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), «Summary Conclusions: Family Unity, Expert roundtable organized by UNHCR and the Graduate Institute of International Studies, Geneva, Switzerland, 8–9 November 2001», in Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, (Feller et al. eds), Cambridge University Press (CUP), 2003, pp. 604–608, available at. URL: http://www.unhcr.org/419dbfaf4.pdf, para. 13

24. Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 № 772. Офіційний вісник України від 30.09.2016. 2016 р., № 75, стор. 133, стаття 2528, код акта 83205/2016.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-9

Пасенюк Олександр
кандидат юридичних наук

ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ – ПОДОЛАННЯ ПРОБЛЕМ РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЙ

Анотація. Підрозділ присвячений аналізу складних колізій судових юрисдикцій, застосуванню критеріїв розмежування юрисдикцій, необхідності їх удосконалення і пошуку нових критеріїв. Вирішенню проблем розмежування адміністративної та цивільної, господарської юрисдикції в судочинстві України через тлумачення окремих понять адміністративного та адміністративно-процесуального права, через судову практику.

Ключові слова: розмежування юрисдикцій, адміністративна юрисдикція, критерії розмежування, адміністративне судочинство, спеціалізація суду, публічно-правовий спір, адміністративний акт, управлінські правовідносини, приватноправовий спір, владна управлінська функція, суб'єкт владних повноважень.

Вступ

Проблеми розмежування юрисдикцій завжди були актуальними у вітчизняному судочинстві, але вони стали гострішими після запровадження в Україні адміністративного судочинства, побудови системи адміністративних судів протягом 2005–2009 років. Причому, ці проблеми почали загострюватись не з початку процесуальної діяльності адміністративних судів, а значно пізніше. Чому так сталося?

Конституція України [1] констатує, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір (частина

3 статті 124), а також встановлює механізм, завдяки якому таке завдання має виконуватись: шляхом спеціалізації судової діяльності (стаття 125). Система судів в Україні є досить розгалуженою: Конституційний Суд України, загальні суди та спеціалізовані суди різних юрисдикцій (зокрема адміністративної і господарської). Тому перед законодавцем постало завдання – розподілити правовідносини між згаданими судами.

При чому, належне виконання цього завдання є однією із найважливіших гарантій доступу особи до правосуддя. Певне правовідношення має бути віднесене до юрисдикції лише одного суду. Порушення цього правила може породити практику, коли жоден із судів не приймає відповідний спір до свого розгляду, або коли такий спір приймають до розгляду одночасно декілька судів. На практиці не лише позивачі, але й суди часто помиляються під час визначення власної компетенції щодо розгляду та вирішення справ. Це призводить до порушення права особи на швидкий і справедливий суд. І за таких умов можливості особи захистити свої права значно звужуються.

Такий стан речей не відповідає конституційним принципам побудови судової системи, зменшує ефективність правосуддя, підриває його авторитет в очах людей. Що дуже часто використовується засобами масової інформації та недобросовісними політиками, щоб відволікти народ від суттєвих економічних і соціальних проблем в нашій державі.

З точки зору одних науковців, спеціалізація суду – це закономірний процес, викликаний значним розширенням судової юрисдикції [2, с. 254]. З іншої точки зору, запровадження спеціалізації судів жодною мірою не змінює (не звужує і не розширює) юрисдикцію судів, а лише розподіляє її між окремими спеціалізованими судами [3, с. 35]. З нашої точки зору, спеціалізація суду означає не стільки його організаційне

відмежування від судів решти юрисдикцій, оскільки відокремленість його юрисдикції. Спеціалізація означає обмеження компетенції суду певними категоріями спорів. Проте, це не передбачає, що перелік таких категорій має бути вичерпним, закритим. Український законодавець, виділяючи цивільну, господарську, адміністративну чи іншу спеціалізацію, повинен мати намір якомога чіткіше відмежувати одну юрисдикцію від іншої, не заперечуючи при цьому її відкритого характеру (можливість, наприклад, розгляду адміністративним судом будь-якого виду публічно-правового спору, що не віднесений до іншої спеціалізації).

1. Проблеми розмежування судових юрисдикцій

Традиційно у теорії процесуального права під судовою юрисдикцією розуміють, з одного боку, властивості справи, які дозволяють певному суду взяти її до свого провадження, і, водночас, з іншого боку, право суду розглядати цю справу [4, с. 73–75]. І традиційно критеріями розмежування юрисдикції є:

1) характер відносин (публічно-правові, цивільні, земельні, сімейні тощо);
2) суб'єкт звернення (фізична, юридична особа, суб'єкт владних повноважень);
3) наявність чи відсутність спору про право.

Цивільно-процесуальний кодекс (далі – ЦПК) Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) в редакції 1963 року (з послідуючими змінами), який продовжував діяти і в незалежній Україні з 1991 по 2005 рік, – містив таке правило: якщо адміністративний спір був поєднаний зі спором про право цивільне, то таку скаргу суд повинен залишити без розгляду. І в подальшому така скарга могла бути розглянута виключно у порядку цивільного позовного провадження.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), який був прийнятий в 2005 році [5], замінив ці норми старого ЦПК УРСР в частині розгляду адміністративних спорів. Цивільне судочинство не було пристосовано до розгляду справ проти суб'єкта владних повноважень. В цивільному процесі відсутні спеціальні критерії для оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, не діє принцип офіційності, немає «презумпції вини суб'єкта владних повноважень» тощо, тобто відсутні ті процесуальні гарантії захисту порушених прав, які є в адміністративному судочинстві [6, с. 153]. Але виникло питання: у порядку якого виду судочинства слід розглядати такі адміністративні спори, які мають елементи спору про право цивільне.

Після набуття чинності КАСУ у вересні 2005 року до Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) надійшло з Верховного Суду України (далі – ВСУ) та Вищого господарського суду України (далі – ВГСУ) близько 8 тисяч касаційних адміністративних справ (справи із ВГСУ передавались згідно рішення спільної комісії обох Вищих судів, а справи із ВСУ були передані в односторонньому порядку без погодження критеріїв їх передачі). Справи були передані з врахуванням, в основному, двох критеріїв: суб'єктного складу (наявність суб'єкта владних повноважень) і характеру спору (публічно-правовий спір). Такої кількості справ ВАСУ не очікував, статистика Міністерства юстиції України щодо кількості адміністративних справ, які знаходились у провадженні судів цивільної і господарської юрисдикцій, була перебільшена у сотні разів. Але це не завадило ВАСУ, як касаційній інстанції, розпочати розгляд цієї величезної кількості справ, а крім того – до суду надходили нові касаційні скарги на рішення апеляційних судів, – без проблематики порушення інших

юрисдикцій. Проблеми розмежування, порушення юрисдикцій розпочалися значно пізніше.

Одна із причин загострення проблеми розмежування – це існування тривалий час інституту подвійної касації.

Протягом 2008–2017 рр. Верховний Суд України напрацював позиції, якими фактично реанімував поняття «адміністративний спір, поєднаний зі спором про право цивільне» та відновив правило, передбачене старим ЦПК УРСР про необхідність розгляду таких спорів у порядку цивільного судочинства. Це мало метою – зняття гостроти проблеми, але лише у судовій практиці. І то не зовсім: адміністративні суди, в тому числі Вищий адміністративний суд України як касаційна інстанція, продовжували розглядати цю категорію спорів, особливо – земельні спори – в адміністративній юрисдикції протягом 2008–2017 років. Визнання неконституційним «інституту подвійної касації» (рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2003 року номер 20-рп/2003 та від 11 березня 2010 року номер 8-рп/2010) не вирішило цю проблему до кінця [7; 8].

Тобто, протягом тривалого часу існувала конкуренція юрисдикцій щодо розгляду, наприклад, земельних спорів і спорів, пов'язаних з інтелектуальною власністю тощо. Це дуже часто приводило до зловживання сторін своїми процесуальними правами, наприклад, подання декількох позовів до різних юрисдикцій до одного й того самого відповідача з тим самим предметом та з тих саме підстав, – для отримання бажаного рішення в якійсь одній юрисдикції. Або такий конфлікт юрисдикцій давав можливість недобросовісним учасникам судового процесу подавати відповідні клопотання про закриття провадження у справі не з метою захисту своїх інтересів, а задля скасування судового рішення, винесеного, не на їх користь [9, с. 207].

Нова редакція КАСУ 2017 року внесла свої корективи в розгляд цієї категорії спорів, а саме: земельних спорів і спорів, пов'язаних з інтелектуальною власністю тощо. І на законодавчому рівні віднесла значну категорію спорів до цивільної і господарської юрисдикцій. А у політичній та теоретичній площині це питання і досі викликає бурхливі дискусії.

Відповідно до вимог частини 4 статті 125 Конституції України предметну юрисдикцію адміністративних судів становлять розгляд і вирішення публічно-правових спорів. На перший погляд, це повинно на конституційному рівні забезпечити правову визначеність і прогнозованість формування відповідних процесуальних механізмів. Більше того, чинний КАСУ у п. 2 частини 1 статті 4 під публічно-правовим спором визначає спір, де хоча б однією із сторін здійснюються публічно-владні управлінські функції, в тому числі – на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоч одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

2. Критерії розмежування юрисдикцій

Аналізуючи судову практику 2005-2013 років, Пленум Вищого адміністративного суду України вказав, що, визначаючи юрисдикцію адміністративних судів, суди мають враховувати, що КАСУ (в редакції до 2017 року), встановлює такі правила

відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикцій:

- понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, подане у п.1 частини 1 статті 3 КАСУ;
- визначення видів публічних правовідносини (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані із публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у частині 1 статті 17 КАСУ;
- встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (частині 2 статті 17 КАСУ);
- встановлення в частині 3 статті 17 КАСУ переліку публічно-правових спорів, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції [10].

Науковець Володимир Бевзенко підійшов до визначення критеріїв адміністративної юрисдикції з доктринальної точки зору і пропонує такий підхід. Перший критерій: наявність адміністративно-правових відносин; другий критерій: наявність у спірних правовідносинах суб'єкта публічної адміністрації або фізичної особи, юридичної особи публічного права, котрі наділені адміністративними повноваженнями; третій критерій: здійснення суб'єктом публічної адміністрації певного виду адміністративної діяльності (публічного адміністрування) або здійснення приватною, публічною фізичною, юридичною особою адміністративних повноважень; четвертий критерій: наявність адміністративного законодавства чи адміністративної норми, якими врегульовані спірні адміністративно-правові відносин; п'ятий критерій адміністративної юрисдикції: здійснення суб'єктом (суб'єктом публічної адміністрації, фізичною, юридичною особою) повноважень, передбачених адміністративним законодавством [11, с. 267].

Крім того, науковці продовжують відшукувати нові критерії, тлумачити класичні критерії розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикцій. Так, для визначення предметної юрисдикції адміністративних судів пропонується враховувати також наявність особливих вимог, установлених законодавством (наприклад, у визначеному законодавством порядку допускається розгляд приватноправових спорів третейськими судами). Пропонуються також більш складні критерії, як: онтологічні характеристики, пов'язані із сутністю спору; причиново-наслідковий зв'язок наявність відносин, із яких слідує спір про приватне або публічне право. А також такий критерій – як судова практика [12, с. 16].

Таким чином, варто наголосити, що критеріями визначення судової юрисдикції є передусім суб'єктний склад правовідносин, предмет спору й характер матеріальних спірних правовідносин у їх сукупності. Крім того, таким критерієм може бути пряма вказівка в законі на вид судочинства, у якому розглядається визначена категорія справ. Такий підхід, на думку деяких науковців, є загальновживаним у межах судової практики [13, с. 389].

Але, не слід забувати, що крім критеріїв адміністративної юрисдикції, однією з передумов захисту в адміністративному судочинстві прав, свобод та інтересів учасників адміністративно-правових відносин має бути насамперед факт порушення суб'єктивного права суб'єктом владних повноважень.

У свою чергу, у статті 19 нової редакції КАСУ (2017) законодавець конкретизував та навів вичерпний перелік публічно-правових спорів, які розглядаються та вирішуються в рамках саме адміністративного судочинства. Здавалося б, законодавець обрав послідовний підхід до вирішення проблеми розмежування юрисдикцій: узагальнено-абстрактне формулювання (захист прав, свобод та інтересів особи у сфері

публічно-правових відносин) доповнюється достатньою мірою конкретизованим переліком публічно-правових спорів, які становлять предметну юрисдикцію адміністративних судів (частина 1 статті 19 КАСУ). І слід врахувати, що цей перелік значно збільшився порівняно з редакцією частини 1 статті 17 КАСУ в редакції 2005 року. І, на які спори не поширюється юрисдикція адміністративних судів (частина 2 статті 19 КАСУ).

Але, знову ж таки, поза межами законодавчого регулювання залишились публічно-правові спори, пов'язані із законодавчою діяльністю, із здійсненням правосуддя, із дискрецією суб'єкта владних повноважень, – на які також не розповсюджується юрисдикція адміністративних судів. На ці питання намагається дати відповідь судова практика. Так, з цього приводу Верховний Суд України в своїй Постанові Пленуму ВСУ від 12.06.2009 року сформулював позицію: «...суди та судді при розгляді ними цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення не є суб'єктами владних повноважень, які здійснюють управлінські функції, і не можуть бути відповідачами у справах про оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, вчинених у зв'язку з розглядом судових справ» [14]. В свою чергу, Велика Палата Верховного Суду в своїй постанові від 28 лютого 2018 року зазначила: «Верховна Рада України при розгляді та прийнятті законів не виконує владних управлінських функцій, а реалізовує свої повноваження щодо законотворчої діяльності, що дає підстави дійти до висновку про те, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на спори про визнання незаконними законів України» [15, с. 6, 14].

Слід звернути увагу, що намагання законодавця формально у статтях КАСУ перерахувати належні до юрисдикції адміністративних судів справи у публічно-правових спорах, – справа невдячна, марна і мало дієва.

Суспільні відносини виникають, розвиваються і видозмінюються набагато стрімкіше, аніж національне законодавство. Неможливо та й недоцільно у нормах КАСУ намагатися описувати і перераховувати всі публічно-правові спори.

Тому для практики адміністративного судочинства принципово важливо застосовувати однозначні критерії оцінки «публічності» юридичного спору, його належності до юрисдикції адміністративних судів. Такі критерії – постійне і незмінне універсальне «мірило» (інструмент визначення) належності спору до юрисдикції адміністративного суду [16, с. 401].

До парламенту кожного року і далі продовжують надходити законопроєкти про вилучення окремих категорій адміністративних спорів із компетенції адміністративних судів і передачу їх до компетенції господарських судів. Підстава: ці спори тісно пов'язані з господарськими правовідносинами. Так само і в науці звучать пропозиції замінити поняття «адміністративні органи із регулювання економіки» поняттям «господарські органи»; а поняття «адміністративна діяльність – замінити поняттям «господарська діяльність» [17, с. 112, 116]. А податкові відносини – вважати різновидом зобов'язальних, очевидно цивільних правовідносин.

Тому із всього комплексу юрисдикційних колізій зупинимося лише на розмежуванні адміністративної та цивільної, господарської юрисдикції.

3. Вирішення проблем розмежування через тлумачення базових понять процесуального і матеріального адміністративного права

При вирішенні цієї проблеми, на нашу думку, крім визначення критеріїв розмежування юрисдикцій необхідно звернути увагу на базові поняття КАСУ та їх взаємозв'язок з матеріальним адміністративним правом.

Передусім мається на увазі поняття «владна управлінська функція». На його основі визначені усі інші поняття КАСУ. Але саме це поняття «владна управлінська функція» залишилося без нормативного визначення. Не було б проблеми, якщо це базове процесуальне поняття «владна управлінська функція» мало б своє поняття-відповідник у матеріальному адміністративному праві чи доктрині адміністративного права. Проте такого відповідника немає. Більше того, жоден сучасний підручник із адміністративного права не містить навіть згадки про функції публічної адміністрації. За радянською традицією згадуються лише функції державного управління, а саме: прогнозування, планування, координація тощо. Ці функції зосереджуються тільки на внутрішній організації роботи системи державних органів. Вони не стосуються зовнішнього впливу публічної адміністрації на приватну особу.

Отже, необхідно відроджувати учення про функції публічної адміністрації – тобто напрями зовнішнього адміністративного впливу на приватних осіб. У Франції ці дві функції іменуються «підтриманням порядку» (правове регулювання) та «наданням публічних послуг» [18, с. 42–87], а у Німеччині «регулювальним публічним адмініструванням» та «публічним адмініструванням послуг» [19, с. 192–193]. Ці дві загальні функції визначають предмет адміністративного права цих двох країн.

У країнах колишньої Російської імперії, а потім республіках Радянського Союзу, протягом 20–90 років XX століття, не зважаючи на кардинальну зміну політичного устрою, напрями державного управління в силу об'єктивних цивілізаційних тенденцій – істотно не змінилися. Хіба що функція «забезпечення безпеки» набула неправових форм з репресивним змістом. А функція «публічних послуг» здійснювалася засобами одержавленої економіки. При цьому, наука адміністративного

права повернулася до категорій держави «загального добробуту» (поліцейської держави кінця XVIII століття). Основними методами державного управління були переконання та примус, завданням держави було переконати особу, у чому полягає її «щастя». Якщо особа з цим не погоджувалась, то держава примушувала особу бути «щасливою». Показово, що категорія «функція публічної адміністрації» взагалі зникла з наукового вжитку.

І це не дивно: ані у суспільній, ані у професійній свідомості громадян України, зазвичай, держава ще не розуміється як суб'єкт, який надає публічні послуги суспільству. Щоправда, в Україні у цьому напрямку є деякі практичні зрушення: утверджується інститут адміністративних послуг, модернізовано сектор соціального обслуговування. Конституційний Суд України своїм Рішенням від 20 червня 2007 року номер 5-рп/2007 визнав наявність «послуг соціального характеру» (з водопостачання, опалення, вивезення сміття та відходів тощо), що забезпечуються територіальною громадою [20].

Отже, нестабільність меж адміністративної юрисдикції, на нашу думку, зумовлена, насамперед, саме відсутністю вчення про функції публічної адміністрації. Так, владну управлінську функцію, поки таке вчення буде розроблятися, можна визначити як правовий організуючий вплив на умови життєдіяльності учасників спільних відносин з приводу реалізації влади українського народу через розгляд, вирішення та виконання державних і муніципальних справ, передбачених Конституцією та законами України, за винятком рішень про прийняття законів та рішень і дій суддів, спрямованих на розгляд правових спорів. А для потреб судової практики необхідно в статті 4 КАСУ дати визначення владної управлінської функції. А саме: «владна управлінська функція – це виключні

повноваження держави із виконання завдань (крім прийняття законів і правосуддя), покладених Конституцією та законами України на державу, Республіку Крим і територіальні громади».

Ключовим у цьому визначенні є термін «повноваження», який вказує на те, що орган публічної адміністрації не лише має право, а й зобов'язаний вчиняти певні дії; на цю ключову властивість функції ще сто років назад вказував професор В.Л. Кобалевський [21, с. 535].

Важливо, що ці повноваження є «виключними», тобто вчиняються на підставі і на виконання суверенної волі українського народу. Стаття 5 Конституції України прямо вказує на виключність влади українського народу.

Виключні повноваження належить здійснювати за призначенням – тобто з метою виконання тих «завдань та обов'язків», які покладені на державу Конституцією і законами України. Так, Конституцією України передбачені, наприклад, такі завдання держави, як захист конкуренції у підприємницькій діяльності, забезпечення стабільності грошової одиниці, забезпечення доступності повної загальної середньої освіти.

Окремо варто акцентувати на терміні «виконання», який характеризує діяльність публічної адміністрації як виконавчу. По-перше, він дозволяє відійти від терміну «управління», який сьогодні у суспільній свідомості нерідко асоціюється із радянським авторитаризмом. У Конституції України задекларовано, що роль держави, у тому числі і публічної адміністрації, – це служіння народові, виконання його волі. По-друге, термін «виконання» є більш нейтральним щодо змісту тих повноважень, які виконуються публічною адміністрацією. Маються на увазі як повноваження зі стримування активності громадян (наприклад, адміністративний арешт, зупинення екологічно небезпечної підприємницької діяльності); так і повноваження

зі сприяння активності громадян (наприклад, надання різного роду матеріальних чи нематеріальних благ).

Іншої думки щодо уточнення нормативної формули «владна управлінська функція» притримується відомий український вчений В. Авер'янов. Він вважає, по-перше, що термін «функція» має сутнісні недоліки і його потрібно замінити на термін «повноваження». По-друге, ознаку функції «управлінська», котра не відображає всього змісту діяльності суб'єкта владних повноважень, слід замінити такою ознакою, котра охоплювала б управлінські і неуправлінські функції даного суб'єкта – краще за все цьому відповідає ознака «повноваження виконавчої влади». По-третє, дефініція «повноваження» має відобразити повноваження не тільки зовнішнього (стосовно суб'єкта владних повноважень) спрямування, а й повноваження, що здійснюються через внутрішньоорганізаційне управління з урахуванням встановлених КАСУ винятків щодо спорів з відносин такого управління. І, на думку В. Авер'янова, найбільш доцільним варіантом уточнення формули «владна управлінська функція» міг би бути такий варіант: «повноваження виконавчої влади та внутрішньоорганізаційне управління у передбачених КАСУ випадках» [22, с. 13–14].

На нашу думку, такий доктринальний підхід до визначення формули «владна управлінська функція» є дуже цікавим і обґрунтованим, але в статтях КАСУ потребувало б подальшого нормативного роз'яснення і зробило б визначення термінів у статті 4 КАСУ дуже громіздкими.

Друге базове поняття для адміністративного судочинства – це «рішення суб'єкта владних повноважень», тобто адміністративний акт. Адміністративний акт є своєрідною серцевиною публічного адміністрування і яскравим орієнтиром відмежування публічно-правової сфери від приватно-правової сфери.

Водночас, як це не парадоксально, межа між цими двома сферами знаходиться у змісті того ж таки адміністративного акта. Адміністративний орган на виконання закону зазначає, яка частина приватної сфери певної особи має бути задіяна для реалізації публічних інтересів. Наприклад,

– якою мірою має бути обмежена особиста недоторканність під час особистого огляду пасажирів перед посадкою у літак;
– якою мірою має бути обмежена підприємницька діяльність для забезпечення екологічної безпеки.

Варто зазначити, що адміністративний акт – не єдиний спосіб визначення балансу між приватним і публічним інтересом. Такий баланс може бути встановлений безпосередньо:

– у законі, наприклад, заборона приймати металевий брухт у фізичних осіб, які не є суб'єктами господарювання [23];
– в нормативно-правовому акті адміністративного органу, наприклад, санітарні норми допустимого шуму у житлових будинках [24];
– в адміністративному договорі, наприклад, періодичність проведення поточного ремонту, яка визначається у охоронних договорах щодо об'єктів культурної спадщини [25].

Подібні обмеження відповідних приватних прав мають на меті гарантувати публічний інтерес, потреби кола третіх осіб. Одночасно такі обмеження можуть бути кордоном між приватними сферами цілком конкретних осіб.

У зв'язку з цим варто зупинитися докладніше на щойно наведеному прикладі щодо обмеження шуму. Ресторан, який знаходиться у житловому будинку, перевищуючи норми шуму, – порушує не тільки публічний інтерес, але й приватний інтерес

мешканців будинку. Для захисту своїх інтересів мешканці будинку мають можливість скористатись правом подання як цивільного позову проти ресторану, так і заяви до адміністративного органу, щоб той наказав ресторану припинити порушення. У разі оскарження рестораном цього акту до суду може виявитися, що приватний спір між мешканцями будинку і рестораном стане предметом розгляду двох судів: цивільного суду та опосередковано – адміністративного суду.

За наведеною схемою значна частина адміністративних актів може бути «втягнута» у приватний конфлікт.

Тому, на нашу думку, наявність будь-якого спору про право цивільне, не здатна бути ефективним критерієм розмежування цивільної, господарської та адміністративної юрисдикції.

Третє базове для адміністративного судочинства поняття – «порушення з боку суб'єкта владних повноважень у публічно-правовій сфері». Допускаючи такі порушення, суб'єкти владних повноважень виходять за межі публічної сфери, а відтак – автоматично втручаються у приватну сферу. Твердження представників господарського судочинства про відсутність такої межі є політично небезпечним і зрештою – неконституційним.

Стаття 19 Конституції України прямо зазначає про наявність двох сфер: приватної та публічної. Приватна сфера представлена в частині першій цієї статті: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством». Публічна сфера представлена частиною другою цієї статті: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Намагання стерти межі між цими двома сферами суперечитиме принципу верховенства права, відкриє дорогу сваволі з боку публічної адміністрації.

Стаття 19 Конституції України фактично містить суб'єктивне публічне право особи, що гарантує невтручання в її приватну сферу. Це правило деталізоване у низці законів України. За допомогою адміністративного позову на захист цього публічного права особа опосередковано здатна захистити будь-яке приватне право, яке зазнало протиправного обмеження з боку адміністративного органу. Такий підхід узгоджується з правовою позицією Верховного Суду України, сформованою у 2007 році [25], та рішенням Конституційного Суду України 2010 року щодо підвідомчості земельних спорів [27]. Конституційний Суд України в цьому випадку дав відповідь на питання: до якої юрисдикції належать спори з приводу адміністративних дій, що вчиняються на реалізацію статусу держави (територіальної громади) як цивільно-правового власника. Такі дії фактично належать і до цивільно-правових відносин із відчуження державних земель, і, одночасно, до адміністративних відносин із прийняття адміністративного акту про таке відчуження. Відповідь така: спори з приводу такої адміністративної діяльності належить розглядати в порядку саме адміністративного судочинства [28, с. 32–33].

На жаль, цю позицію Конституційного Суду України неможливо в даний час реалізувати на практиці, оскільки законодавець вилучив із адміністративної юрисдикції майже всі земельні спори. В редакції КАСУ 2017 року в юрисдикції адміністративних судів залишився лише один земельний спір – примусове відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності (п. 9 частини 1 статті 19, частина 3 статті 22 КАСУ). Але вона залишається актуальною для інших категорій спорів.

Водночас при виконанні певних функцій адміністративний орган може зіткнутись зі спором про належність приватного права, наприклад, авторства на винахід. Спірність такого адміністративного акту, прийнятого в умовах такого приватного спору, буде зумовлена не стільки помилкою адміністративного органу, скільки приватним спором. Було б несправедливо вимагати від особи спочатку оскаржити такий акт до адміністративного суду, а потім, одержавши відмову у задоволенні позову, звернутись до цивільного суду. Це тільки відкладе у часі момент фактичного поновлення приватних прав особи [29, с. 79–84].

Саме тому законодавець в редакції КАСУ 2017 року регламентував таке правило: адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі (частина 3 статті 19 КАСУ). Такий спір повинен розглядатись у загальних судах за правилами цивільної юрисдикції.

Але, в той же час в КАСУ (частина 5 статті 21) діє також вимога, що для визначення підсудності у разі звернення і публічно-правової вимоги (вимог), і приватно-правової вимоги (вимог) діє таке правило: справа розглядається адміністративним судом, якщо публічно-правова вимога (вимоги) і приватно-правова вимога (вимоги) заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір.

Висновки

Таким чином, в новій редакції КАСУ встановлені деякі нові правила для розмежування адміністративної та цивільної, господарської юрисдикції. Що, в якійсь мірі вирішує спірну проблему розмежування юрисдикцій. Правильне застосування критеріїв меж судової юрисдикції, уточнення цих критеріїв, запровадження спеціальних колізійних норм для вирішення юрисдикційних спорів – дозволяє дати відповідь на

питання, до якої юрисдикції належить той чи інший спір. Але, на практиці, при вирішенні пов'язаних між собою спорів у площині публічного і приватного права, проблеми розмежування юрисдикцій залишаються. І вони потребують подальшого як наукового, так і практичного обґрунтування.

Варто наголосити на особливій важливості конституційного судочинства, судової практики Верховного Суду як механізмів усунення юрисдикційних конфліктів. Інколи немає потреби закріплювати напрацьовані цими судами правові позиції на рівні процесуальних законів, такі законодавчі зміни можуть призвести до виникнення нових юрисдикційних колізій. Зрозуміло, що згадані механізми мають супроводжуватись розвитком відповідної наукової доктрини, яка б визнавалася абсолютною більшістю правників (і науковців, і практиків) як надійний теоретичний фундамент для вирішення конфлікту юрисдикцій. Нагальна проблема, на яку мають бути спрямовані ці механізми, – це юрисдикційна належність спорів із приводу надання особі адміністративних послуг, спрямованих на забезпечення реалізації нею своїх приватних прав.

Література:

1. Конституція України. URL: http://zakon-1.rada.gov.us
2. Адміністративне судочинство України: теорія та практика. Монографія. Зуєва Л.Є., глава 26 «Проблемні питання підвідомчості та практики реалізації принципу спеціалізації в судах адміністративної юрисдикції України ...». За загальною редакцією О.М. Нечитайла. Київ : Вид-во «Компанія ВАІТЕ». 2015. 254 с.
3. Кравчук В.М. «Спеціалізація судів: пропозиції до нового судоустрою». Збірник матеріалів Круглого столу «Зміни до Конституції України: реформа судової системи». Київ, 2014, С. 34–35.
4. Елисейкин П.Ф. «Защита суб'ективных прав и интересов, компетенция суда в советском гражданском процессе» / Вопросы государства и права, Владивосток, 1969. Т. 31, ч. 1, С. 73–75.

5. Кодекс адміністративного судочинства України. Київ : ВД «ДАКОР», 2018.

6. Кодекс адміністративного судочинства України. Науково-практичний коментар // Авторський колектив: Банчук О.А., Коліушко І.Б., Пасенюк О.М. та ін. Київ : Вид-во «Юстініан», 2009. 153 с.

7. Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2003 року номер 20-рп/2003.

8. Рішення Конституційного Суду від 11 березня 2010 року номер 8-рп/2010/.

9. Кравчук В.М. «Конфлікт юрисдикцій крізь призму практики Европейського суду з прав людини» / Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики : збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції. Київ : Вид-во «Дакор», 2018. 207 с.

10. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року номер 8. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13

11. Адміністративне судочинство України: теорія і практика. Монографія // Бевзенко В.М., глава 16 «Передумови захисту в адміністративному процесі прав, свобод та інтересів учасників адміністративно-правових відносин». За загальною редакцією О.М. Нечитайла. Київ : Вид-во «Компанія ВАІТЕ», 2015. 167 с.

12. Пасенюк О., Барікова А. Визначення судової юрисдикції спорів у сфері захисту службової інформації / Вісник Вищого адміністративного суду України, 2014, номер 4, С. 16.

13. Правова наука України: сучасний стан, виклики, та перспективи розвитку : монографія / С.Г. Стеценко, М.І. Смокович, підрозділ 4.5 «Адміністративне судочинство України: витоки, реалії та перспективи», Харків : «Право», 2021, С. 388–389.

14. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 12.06.2009 року.

15. Судова практика Верховного Суду / Висновки Великої Палати щодо адміністративних справ. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2018. С. 6, 14.

16. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія і практика : підручник. Київ : ВД «ДАКОР», 2020. 401 с.

17. Віхров О.П., Коверзнев В.О. До питання про критерії розмежування господарської та адміністративної юрисдикції // Вісник господарського судочинства. 2011, № 2. С. 112, 116.

18. Дельвольве П. Адміністративне право. Київ : «Конус-Ю», 2008. С. 42–87.

19. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання адміністративного права. Київ : «К.І.С.», 2009. С. 192–193.

20. Абзац 3 підпункту 3.4 п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 року номер 5-рп/2007 // Офіційний вісник України. 2007, № 48, ст. 1991.

21. Кобалевський В.Л. Очерки советского административного права/ Антологія української юридичної думки: в 6 т., Київ : Видавничий дім «Юридична книга», 2003. 535 с.

22. Аверьянов В. Провідна понятійна новела Кодексу адміністративного судочинства України: доктринальний аналіз // Вісник Вищого адміністративного суду України, 2010, № 2. С. 13–14.

23. Стаття 4 Закону України «Про металобрухт».

24. Стаття 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення».

25. Стаття 23 Закону України «Про охорону культурної спадщини».

26. Пасенюк О. «Зміст спірних правовідносин – надійна основа вітчизняної доктрини розмежування адміністративної та господарської юрисдикцій» // Вісник Вищого адміністративного суду України, 2010, № 2. С. 32–33.

27. Постанови Верховного Суду України від 12 червня 2007 року у справі номер 21-173во07 // ЄДРСР-3399562; від 10 жовтня 2007 року у справі номер 21-1309во07. ЄДРСР-1176870.

28. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року номер 10-рп. 2010. Офіційний вісник України. 2010. № 27.

29. Пасенюк О. Вирішення проблем юрисдикції – через вирішення проблем матеріального права : збірник матеріалів конференції «Роль і вплив практики адміністративного судочинства на розвиток публічного права» / Київ : Вид-во «Істина», 2012. С. 79–84.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-10

Волкова Юлія
докторка юридичних наук, професорка

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ

Анотація. Досліджено теоретичні засади судового контролю, питання законодавчого закріплення та проведено аналіз судової практики про застосування процесуальних норм по встановленню судового контролю в адміністративному судочинстві. Вказано, що одну з провідних ролей у діяльності демократичної, правової держави займає судовий контроль, який є засобом стимулювання та стримування органів державної влади, володіє комплексом нормативно визначених заходів та справляє потужний вплив на відповідних суб'єктів.

Констатовано, що оскільки Україна є державою пострадянського простору, яка свого часу не мала змоги сформувати глибоку національну традицію судового контролю і досі перебуває у пошуку власного шляху в цій царині, інтеграційні процеси, які відбуваються в Україні зумовлюють необхідність становлення та удосконалення судового контролю, який у світлі проведення судової реформ в нашій державі набуває особливого значення, як у нормативному, так і у науковому аспекті.

Зроблено висновок, що судовий контроль покликаний забезпечити виконання прийнятого в адміністративній справі рішення. Оскільки виконання рішення є і центральною метою усього процесу, існування чітко визначених нормативно засобів, за допомогою яких можна стимулювати орган державної влади виконати судове рішення, є основною умовою існування судової системи в Україні; судовий контроль в адміністративному

судочинстві є достатньо дієвим інструментом забезпеченням виконання рішення суду у випадку застосування його самим судом. Накладання штрафу на відповідача та можливість притягнення його до додаткової відповідальності по адміністративній справі, в якій застосовується судовий контроль підвищує рівень його зацікавленості у повноцінному виконанні судового рішення в добровільному порядку; інститут судового контролю в адміністративному судочинстві є важливим елементом системи державних гарантій дотримання законності всіма учасниками суспільних відносин, а основне, органами державної влади; враховуючи триваючу судову реформу, яка спрямована на ефективність судового захисту та проблемні питання правозастосування норм, що регулюють судовий контроль за виконанням судових рішень, вважаємо, що адміністративні суди повинні більш дієво використовувати процесуальні засоби судового контролю, надані законодавцем.

Ключові слова: адміністративне судочинство, судовий контроль, захист прав і свобод, судовий порядок захисту, правосуддя, учасники судового процесу.

Вступ

Одну з провідних ролей у діяльності демократичної, правової держави займає судовий контроль, який є засобом стимулювання та стримування органів державної влади, володіє комплексом нормативно визначених заходів та справляє потужний вплив на відповідних суб'єктів.

Частина 1 ст. 55 Конституції України закріплює, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. За визначенням Конституційного Суду України, це положення треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді,

якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод (Рішення № 9-зп від 25 грудня 1997 року).

Разом з тим згідно з ч. 2 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Конституційний Суд розтлумачив, що зазначене конституційне право стосується будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх суб'єктів владних повноважень (рішення № 19-рп/2011 від 14 грудня 2011 року). Крім того у Рішенні від 25 листопада 1997 року № 6-зп Конституційним Судом України сформульовано правову позицію, за якою удосконалення законодавства в контексті ст. 55 Конституції України має бути поступовою тенденцією, спрямованою на розширення судового захисту прав і свобод людини, зокрема судового контролю за правомірністю і обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (п. 2 мотивувальної частини Рішення). Зокрема вказана правова позиція кореспондується з положеннями ст. 13 Європейської конвенції про права людини щодо ефективного засобу правового захисту від порушень, вчинених особами, які здійснюють свої офіційні повноваження.

Варто підкреслити, що оскільки Україна є державою пострадянського простору, яка свого часу не мала змоги сформувати глибоку національну традицію судового контролю і досі перебуває у пошуку власного шляху в цій царині, інтеграційні процеси, які відбуваються в Україні зумовлюють необхідність становлення та удосконалення судового контролю, який у світлі проведення судової реформи в нашій державі набуває особливого значення, як у нормативному, так і у науковому аспекті.

1. Теоретичні засади дослідження судового контролю

В Основному Законі встановлено, що Україна є правовою державою (ст. 1); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8). Враховуючи зміст ст. 8 Конституції України, верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади (абз. 3 п. 3.1 рішення Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

Передумовою для реального захисту прав та інтересів учасників судового процесу з моменту прийняття судового рішення виступає розвиток інституту судового контролю на законодавчому рівні, оскільки прийняте за наслідком судового процесу рішення має бути негайно реалізоване з метою відновлення порушеного права сторони.

Конституція України встановлює, що судове рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Проголошені принципи обов'язковості судових рішень передбачені зокрема статтею 124 Конституції. Разом з тим згідно ч. 2 ст. 14 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС України) судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом (ч. 3 ст. 14 КАС України). Крім того принцип обов'язковості судового рішення закріплений й у ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950.

Як наголошує ЄСПЛ: «Право на звернення до суду було б ілюзорним, якби національна правова система Договірної

Сторони дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове для виконання судове рішення залишалося невиконаним на шкоду одній зі сторін. Важко уявити ситуацію, щоб пункт 1 статті 6 докладно описував процедурні гарантії, що надаються сторонам цивільного судового процесу – у провадженні, що є справедливим, відкритим і оперативним, – і не передбачав при цьому гарантій виконання судових рішень; тлумачення статті 6 як такої, що стосується виключно права на звернення до суду і проведення судового розгляду, могло б призвести до ситуацій, несумісних із принципом верховенства права, що його Договірні Сторони зобов'язалися дотримуватися, коли вони ратифікували Конвенцію. Отже, виконання рішення, винесеного будь-яким судом, має розглядатись як невід'ємна частина «судового процесу» для цілей статті 6 Конвенції (Рішення у справі «Горнсбі проти Греції» (Hornsby v. Greece) від 19.03.1997 заява № 18357/91, п. 40).

Забезпечення дотримання законності виступає однією із головних функцій та завдань держави в процесі регулювання суспільних відносин, які, незалежно від їх суб'єктного складу, сфери реалізації та будь-яких інших умов, повинні реалізовуватися у спосіб, який би щонайбільше відповідав потребам та інтересам всіх учасників. Утім, нерідко виникає ситуація, коли органи державної влади утискають, порушують, в неповній мірі реалізовують права та законні інтереси осіб, що дає підстави останнім позиватися до суду для захисту своїх прав.

Відповідно здатність суду не лише винести рішення щодо поновлення порушених прав, але й контролювати сам процес такого поновлення, тобто процес виконання судового рішення є особливістю судового захисту. Така можливість отримала теоретичне обґрунтування та законодавче закріплення у функції судового контролю.

Доцільно підкреслити, що у національному законодавстві на жаль відсутнє легальне визначення поняття «судовий контроль». Свого часу професор В.Б. Авер'янов, вивчаючи поняття судового контролю наголошував, що «судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави» [1, с. 22]. Таким чином тлумачення судового контролю сформульоване вченим, як комплексного явища, є фактично широким підходом до розуміння суті «судового контролю» в цілому.

Разом з тим окремі дослідники вказують, що «судовий контроль – це самостійна правова форма здійснення судової влади, а основними є встановлення факту: чи є законною дія (бездіяльність) або акт відповідного органу, посадової особи» [2, с. 128]; «судовий контроль – це вид державного контролю, який здійснюється у сфері функціонування судової влади з віднесених до її компетенції питань» [3, с. 122].

Отже, судовий контроль – це багатогранне правове явище, що втілює головні риси судової влади і ознаки юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації. Кожна зі гілок влади в демократичній державі має відповідні функціональні та цільові напрями, а також специфічні форми діяльності. Судова влада набуває такої форми діяльності як правосуддя, що включає розгляд і вирішення на засадах діючого законодавства публічно-правових спорів, де сторонами виступають громадяни, їх об'єднання, юридичні особи, суб'єкти владних повноважень тощо. В демократичному суспільстві ключовою суспільною функцією судової влади виступає забезпечення панування права під час вирішення різноманітних юридичних конфліктів.

Окремі вчені підкреслюють, що судовий контроль виступає як специфічний вид контролю, особливість якого визначається тим, що його здійснюють не систематично, не повсякденно,

як, приміром, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд, а одноразово під часі розв'язання юридичних спорів у судовому порядку. З боку адміністративних судів судовий контроль розглядають через ступінь втручання суду в діяльність відповідного органу (безпосередня й опосередкована форми втручання) [4, с. 422].

Вбачається, що варто розмежовувати судовий контроль судів загальної юрисдикції та судовий контроль адміністративних судів. Зокрема останній може відбуватися не лише як власне контроль, а і як нагляд, тобто мати систематичний характер.

У свою чергу судовий контроль судів загальної юрисдикції за своєю сутністю є специфічним повноваженням судів в сфері нагляду за виконанням винесеного ними рішення на підставі розгляду справи в судовому порядку. Функція судового контролю – є процесуальною функцією, оскільки підставою для контролю може бути виключно винесене судом рішення, що само по собі є процесуальною дією. Тому судовий контроль закріплюється саме в процесуальному законодавстві і не є обов'язковим напрямом діяльності судів.

Сутність судового контролю виявляється в тому, що суд використовує свої повноваження щоразу, коли державний орган реалізовує незаконну, недоцільну або несправедливу дію або приймає аналогічне рішення (акт). Ці ознаки не мають чіткої дефініції, і їх широке тлумачення у справах, по яких уже винесено рішення, у значній мірі сприяє підвищеній ролі судового контролю в правовому захисті громадян [1, с. 223].

Отже, проведений аналіз юридичної літератури та наукових підходів щодо розуміння сутності судового контролю дає підстави дійти висновку, що судовий контроль – це діяльність органів судової влади (окрім Конституційного Суду України) у формі власної ініціативи або в якості реакції на подання

суб'єкта звернення до суду щодо перевірки законності дій і рішень органів державної влади (в тому числі і судової гілки влади).

Варто розмежовувати судовий контроль судів загальної юрисдикції та судовий контроль адміністративних судів. Так, судовий контроль судів загальної юрисдикції (окрім адміністративних) – це діяльність судів в сфері нагляду за дотриманням галузевого законодавства, що здійснюється у формі реакції судів у процесі провадження. Судовий контроль адміністративних судів – це діяльність судових інстанцій в сфері контролю законності рішень і дій суб'єктів владних повноважень.

Судовий контроль за виконанням рішень в судах загальної юрисдикції (окрім адміністративних) – це процесуальна функція судів в сфері нагляду за виконанням винесеного ними рішення на підставі розгляду справи в судовому порядку. Судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних судів – це повноваження адміністративного суду щодо накладення зобов'язань на суб'єктів владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

Таким чином можемо дійти висновку, що як в якості самостійної функції органів судової гілки влади, так і в якості їх процесуальної функції, судовий контроль виступає виключно в межах судового процесу і, як правило, вже за результатами винесення рішення з відповідними відмінностями, що накладається різницею юрисдикцій його застосування.

У вітчизняній доктрині судовий контроль розуміють як: 1) особливу форму здійснення правосуддя; 2) функцію судової влади; 3) особливий вид контролю у судовій гілці влади.

Ключовою метою судового контролю в адміністративному судочинстві є перевірка та встановлення факту дотримання

органом публічної адміністрації покладених на нього повноважень, прийняття правомірного рішення або акта.

Основним важелем судового контролю є обмеження суду самостійно провести контрольні заходи до суб'єкта спірних правовідносин. Такого права набувають виключно визначені законодавством суб'єкти звернення, тобто фізичні та юридичні особи або органи публічної адміністрації.

Контроль за якістю законів, що здійснюється судами вченими поділяється на: прямий, який передбачає можливість визнання судами актів законодавства протиправними або нечинними та опосередкований [5]. Щодо опосередкованого судового контролю за якістю законів, то ЄСПЛ неодноразово зазначав, що формулювання законів не завжди чіткі, тому їх тлумачення і застосування залежить від практики. Роль розгляду справ у судах полягає саме в тому, щоб позбутися таких інтерпретаційних сумнівів з урахуванням змін у повсякденній практиці (п. 65 Рішення у справі «Вєренцов проти України» (заява № 20372/11)).

Згідно КАС України прямий судовий контроль здійснюється адміністративними судами шляхом розгляду адміністративних справ щодо:

– законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України (крім рішень Кабінету Міністрів України, визначених частиною першою статті 266 КАС України), постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 1 ч. 2 ст. 264 КАС України);
– законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

(п. 2 ч. 1 ст. 264 КАС України). Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду (ч. 2 ст. 265 КАС України).

Доцільно підкреслити, що оскільки першочерговою задачею судової гілки влади є захист прав та свобод людини та громадянина, результативний і безпристрасний розгляд справи, прийняття законного судового рішення та забезпечення його виконання, здійснення судового контролю за виконанням судових рішень є конституційною гарантією захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів. Так, ст. 129[1] Конституції України передбачено, що контроль за виконанням судового рішення здійснює суд. Судовий контроль може бути встановлений адміністративним судом будь-якої інстанції, за умови, що судове рішення, щодо якого встановлюється контроль виконання, набрало законної сили або його належить виконати негайно (ст. ст. 255, 256, 324, 325, 359, 372 КАС України).

На сучасному етапі в нашій державі існує проблема невиконання судових рішень прийнятих адміністративними судами за наслідками розгляду справи. Саме тому судовий контроль за виконанням рішень у адміністративному судочинстві займає вирішальне значення, оскільки суб'єкт владних повноважень виступає однією із сторін публічного правового спору. Тому, як слушно вказують окремі вчені, «у спорах з органами державної влади з метою захисту та відновлення порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб необхідно виробити дієвий механізм судового контролю за виконанням прийнятих судом рішень» [5].

Деякі автори, розглядаючи поняття та правову природу судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, вказують, що «контроль за виконанням рішень суду можна визначити як самостійний специфічний правовий

інститут, який характеризується відокремленою системою правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають щодо контролю за виконанням судового рішення, та визначають учасників такого контролю, повноваження органів державної влади, права і обов'язки фізичних та юридичних осіб, процедуру (форму, строки, порядок) та відповідальність за невиконання розпоряджень суду, спрямованих на здійснення судового контролю» [6, с. 235]; та підкреслюють, що «судовий контроль за виконанням судових рішень є складовою єдиного процесу захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, який відбувається у рамках однієї справи, незалежно від того, в якій сфері – публічній чи приватній, виникли спірні правовідносини» [7, с. 15].

Таким чином, аналіз наукових джерел свідчить, що судовий контроль за виконанням рішень у юридичній літературі тлумачать як окремий інститут, функцією якого є регулювання суспільних відносини у сфері контролю з метою захисту прав та законних інтересів людини та громадянина, і, насамперед, з метою швидкого виконання судового рішення.

2. Питання законодавчого закріплення та аналіз судової практики про застосування процесуальних норм по встановленню судового контролю в адміністративному судочинстві

Конституційний обов'язок судів – контроль за виконанням судового рішення (ст. 129[1] Конституції України) – практично втілений у повноваженнях адміністративного суду встановлювати судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах, відповідно до приписів ст. 382 КАС України [8, с. 2110–2111]. Так, Верховний Суд у постанові від 22 серпня 2019 року, справа № 826/7472/18, переглядаючи

адміністративну справу за касаційної скаргою, зокрема, звернув увагу на таке: відповідно до ст. 1291 Конституції України судове рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд.

Відповідно до ст. 382 КАС України адміністративний суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

Зважаючи на обставини справи та запобігаючи затримці із захистом прав позивача, суд вважає за необхідне вжити заходи судового контролю за виконанням постанови та встановити строк для надання звіту.

Верховний Суд вказав, що відповідно до ч. 2 ст. 382 КАС України за наслідками розгляду звіту про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може накласти на керівника відповідача, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Законодавець фактично наділив суд повноваженнями контролю за виконанням того, що для суб'єкта владних повноважень передбачив у своєму рішенні адміністративний суд. Правовою підставою для зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення є наявність об'єктивних підтверджених належними і допустимими доказами підстав вважати, що за відсутності такого заходу судового контролю рішення суду залишиться невиконаним або для його виконання доведеться докласти значних зусиль [9].

У цьому аспекті доцільно навести правову позицію Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від

04.03.2020 у справі № 539/3406/17, а саме: правовою підставою для зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення є наявність об'єктивних підтверджених належними і допустимими доказами підстав вважати, що за відсутності такого заходу судового контролю рішення суду залишиться невиконаним або для його виконання доведеться докласти значних зусиль. При цьому, суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням та можливості суб'єкта владних повноважень їх виконати.

Зокрема КАС України передбачено три види судового контролю за виконанням судових рішень:

– подання до адміністративного суду звіту про виконання судового рішення (ч.ч. 1, 2 ст. 382 КАС України);
– штраф (ч.ч. 2–7 ст. 382 КАС України);
– провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця, відповідно до приписів ст. 287 КАС України (ч. 8 ст. 382 КАС України).

Зміст судового контролю за виконанням судових рішень полягає у вчиненні адміністративним судом, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, таких заходів (ч.ч. 1, 2, 8 ст. 382 КАС України):

– зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення;
– накладення на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штрафу в сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

– судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах у порядку, встановленому ст. 287 КАС України.

Отже, щодо судового контролю з боку судів адміністративної юрисдикції, слід звернути увагу на специфіку суб'єктів щодо яких суд застосовує такий контроль. Мова йде про органи публічної адміністрації, які виступають відповідачами в адміністративній справі. У випадку винесення рішення не на користь таких суб'єктів суд може застосувати інструмент судового контролю, що з точки зору теорії розглядається як зобов'язання одним органом державної влади (якою за своєю сутністю є судова інстанція) інший орган владних повноважень вчинити певні дії щодо третьої сторони. Утім варто підкреслити, що судовий контроль не слід розглядати як втручання органом судової гілки влади в діяльність державного органу іншої гілки влади (частіше за все виконавчої).

Так, частиною 1 ст. 383 КАС України передбачено, що особа-позивач, на користь якої ухвалено рішення суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такого рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду.

Таку заяву, може бути подано протягом десяти днів з дня, коли позивач дізнався або повинен був дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, але не пізніше дня завершення строку пред'явлення до виконання виконавчого листа, виданого за відповідним рішенням суду (ч. 4 ст. 383 КАС України). За відсутності обставин протиправності відповідних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень – відповідача та порушення ним прав, свобод, інтересів особи-позивача, суд

залишає заяву без задоволення. За наявності підстав для задоволення заяви суд постановляє ухвалу в порядку, передбаченому ст. 249 КАС України (ч. 6 ст. 383 КАС України).

Справа в тому, що судовий контроль запроваджується щодо того обсягу дій, які вже визначені в якості обов'язкових для вчинення органом владних повноважень в судовому рішенні. Тому судовий контроль не передбачає втручання в діяльність іншого органу, а є додатковим засобом правового тиску з метою відновлення законності, а також порушених прав сторін суспільних відносин за участі суб'єкта владних повноважень. І хоча цілком логічно уявити, що дії суду будуть носити імперативний (зобов'язальний характер), але природа такого обов'язку витікає з судового рішення, яке само по собі вже є обов'язковим до виконання згідно Конституції України.

Що стосується законодавчого закріплення судового контролю в процесі здійснення адміністративного судочинства, то слід звернутися до норми ст. 382 КАС України. Так, відповідно до ч.ч. 1, 2 ст. 382 КАС України суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

У постанові Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 704/1547/17 вказано, що за наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду

або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Оскільки Конституційний Суд України у Рішенні від 30.06.2009 року № 16-рп/2009 зазначив, що метою судового контролю є своєчасне забезпечення захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, та наголосив, що виконання всіма суб'єктами правовідносин приписів, викладених у рішеннях суду, які набрали законної сили, утверджує авторитет держави як правової (абз. 1 пп. 3.2 п. 3, абз. 2 п. 4 мотивувальної частини), тобто, судом можуть бути вжиті заходи реагування судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах у формі встановлення нового строку для подачі звіту та накладення штрафу на особу відповідальну за виконання рішення суду.

Згідно з постановою Верховного Суду від 26.11.2020 у справі № 361/2109/17, специфіка застосування штрафної санкції полягає в тому, що вона накладається на керівника суб'єкта владних повноважень, який є відповідальним за діяльність державного органу, який він очолює та яким не забезпечено виконання судового рішення у встановлений строк. Зазначені правові норми КАС України мають на меті забезпечення належного виконання судового рішення. Підставами їх застосування є саме невиконання судового рішення, ухваленого на користь особи-позивача та обставини, пов'язані з невиконанням судового рішення в цій справі.

За своєю правовою природою накладення судом штрафу за не виконання рішення суду є заходом процесуального примусу, передбаченого статтею 144 КАС України, з метою спонукання

відповідних осіб до добросовісного виконання процесуальних обов'язків, зокрема, в частині накладеного судом обов'язку щодо подання звіту про виконання рішення суду, що обумовлено обов'язковістю виконання судового рішення як важливої складової права особи на справедливий суд, що гарантоване статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, та однією з основних засад судочинства, визначених статтею 1291 Конституції України, статтями 14 та 370 КАС України.

Також відповідно до постанови Верховного Суду від 23.04.2020 у справі № 560/523/19 посилення судового контролю за виконанням судових рішень та наділення суду з цією метою правом накладати штрафні санкції визнається заходом для забезпечення конституційного права громадян на судовий захист. Специфіка застосування штрафної санкції, полягає в тому, що вона накладається на керівника суб'єкта владних повноважень, яким не забезпечено виконання судового рішення та який є відповідальним за діяльність державного органу, який він очолює. Накладення на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання постанови, штрафу є мірою покарання, а тому можливість суду накласти такий штраф може бути реалізована лише за умови встановлення судом обставин, які свідчать про умисне невиконання рішення суду, недобросовісність у діях суб'єкта владних повноважень, які свідчать про ухилення останнього від виконання рішення суду.

Утім доцільно вказати, що правозастосовна практика не завжди однорідна у вирішенні досліджуваного питання. Так, у постанові Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 704/1547/17 суд вказав, що, розглядаючи клопотання позивача про накладення на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення суду, штрафу та зобов'язання відповідача з моменту набрання ухвалою суду

законної сили подати до суду звіт про виконання судового рішення, судом апеляційної інстанції у цій справі вказані норми КАС України залишені поза увагою, натомість фактично розглянуто питання щодо можливості ухвалення додаткового судового рішення у справі, а також вжиття заходів процесуального примусу, які є процесуальними діями, що вчиняються судом у визначених КАС України випадках з метою спонукання відповідних осіб до виконання встановлених в суді правил, добросовісного виконання процесуальних обов'язків, припинення зловживання правами та запобігання створенню протиправних перешкод у здійсненні судочинства, і жодним чином не регулюють питання судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах.

Крім того, як зазначено у постанові Верховного Суду від 04 березня 2020 року у справі № 539/3406/17 з аналізу зазначених норм законодавства слідує, що КАС України регламентовано право суду застосовувати інститут судового контролю шляхом зобов'язання відповідача подати звіт про виконання рішення суду, визнання протиправними рішень, дій. Для застосування наведених процесуальних заходів мають бути наявні відповідні правові умови. Зокрема у цій справі суд апеляційної інстанції, дійшов помилкового висновку про те, що стаття 382 КАС України регулює порядок застосування судового контролю таким чином, що процесуальна можливість зобов'язання подати звіт існує у суду тільки та виключно на стадії прийняття судового рішення, яким спір вирішується по суті заявлених позовних вимог. Тоді як законодавець у зазначеній нормі процесуального кодексу фактично наділив суд повноваженнями контролю за виконанням того, що для суб'єкта владних повноважень передбачив у своєму рішенні адміністративний суд. Такий контроль здійснюється саме після прийняття судового рішення.

У свою чергу, правовою підставою для зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення є наявність об'єктивних підтверджених належними і допустимими доказами підстав вважати, що за відсутності такого заходу судового контролю рішення суду залишиться невиконаним або для його виконання доведеться докласти значних зусиль. При цьому, суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням та можливості суб'єкта владних повноважень їх виконати.

У постанові Верховного Суду від 23 грудня 2020 року у справі № 704/1167/19 суд вказав, що судовий контроль за виконанням судових рішень здійснюється судом шляхом зобов'язання надати звіт про виконання судового рішення, розгляду поданого звіту про виконання судового рішення, а в разі неподання такого звіту – встановленням нового строку для подання звіту та накладенням штрафу. При цьому, зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення, є правом суду, а не його обов'язком, на чому наголошено у постанові Верховного Суду від 25 липня 2018 року (справа № 823/1265/16; адміністративне провадження № К/9901/16261/18).

Як слушно вказують автори підручника «Адміністративний процес України: теорія, практика», кожен із видів судового контролю здійснюється за власною спеціальною, передбаченою нормою КАС України. Зокрема звіт про виконання судового рішення і штраф, на відміну від провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця (ст. 287 КАС України), – види судового контролю за виконанням судових рішень, які завжди застосовуються за результатами розгляду і вирішення

адміністративної справи; вони не є самостійними процесуальними інструментами контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах і не потребують ініціювання нового адміністративного процесу. Поза розглядом і вирішенням адміністративної справи, звіт і штраф самостійно не застосовуються. Натомість провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця, яке здійснюється за правилами ст. 287 КАС України, передбачає подання адміністративного позову зацікавленою особою до адміністративного суду, відкриття і здійснення нового провадження [8, с. 2111].

Так, Верховний Суд у постанові від 20 лютого 2019 року у справі № 806/2143/15 (адміністративне провадження № К/9901/5159/18) звертав увагу, що статті 382 і 383 КАС України мають на меті забезпечення належного виконання судового рішення. Підставами їх застосування є саме невиконання судового рішення, ухваленого на користь особи-позивача та обставин, що свідчать про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, пов'язаних з невиконанням судового рішення в цій справі.

Верховний Суд у своєму рішенні послався на практику ЄСПЛ, як-то у пункті 18 рішення від 12 травня 2011 року у справі «Ліпісвіцька проти України» (заява № 11944/05) звернув увагу й на те, що судове та виконавче провадження є першою та другою стадіями у загальному провадженні (пункт 197 рішення у праві «Скордіно проти Італії» (Scordino v. Italy), № 36813/97). Таким чином, виконання рішення не відокремлюється від судового розгляду і провадження повинно розглядатися загалом (пункти 24–27 рішення від 13 червня 2006 року у справі «Сіка проти Словаччини» (Sika v. Slovaki), № 2132/02). У пункті 25 рішення від 22 лютого 2005 року у справі «Шаренок проти України» (заява

№ 35087/02) ЄСПЛ зазначив, що право на судовий захист було б ілюзорним, якби правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове для виконання судове рішення залишалося невиконаним на шкоду однієї зі сторін. Отже, виконання судового рішення має розглядатися як невід'ємна частина «судового процесу» для цілей статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року (п. 34 рішення у справі «Бурдов проти Росії», заява № 589498/0) [10].

Таким чином Верховний Суд підкреслив, що правовою підставою для зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення є наявність об'єктивних підтверджених належними і допустимими доказами підстав вважати, що за відсутності такого заходу судового контролю рішення суду залишиться невиконаним або для його виконання доведеться докласти значних зусиль. При цьому, суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням та можливості суб'єкта владних повноважень їх виконати. Аналогічну правову позицію можна знайти у постановах Верховного Суду від 27 лютого 2020 року у справі № 0640/3719/18 та від 11 червня 2020 року у справі № 640/13988/19.

Наявність у КАС України спеціальних норм, спрямованих на забезпечення належного виконання судового рішення, унеможливлює застосування загального судового порядку захисту прав та інтересів стягувача шляхом подання позову. Судовий контроль за виконанням судового рішення здійснюється у порядку, передбаченому КАС України, який не передбачає можливості подання окремого позову, предметом якого є спонукання відповідача до виконання судового рішення.

Взагалі, що стосується судового контролю за ініціативою адміністративного суду, то тут доцільно акцентувати увагу на

низці особливостей його здійснення. Зокрема виходячи з принципу офіційності, суд, який постановив судове рішення в адміністративній справі, у тому ж кількісному і персональному складі (якщо це можливо), має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень (у тому ж самому судовому рішенні (у резолютивній частині) або в письмовій ухвалі), який програв справу і на якого покладено певні обов'язки, подати (у встановлений судом строк) звіт про виконання судового рішення. При цьому КАС України не містить вимог до звіту про виконання рішення, але цілком логічно, що такий звіт повинен бути виконаний у письмові формі та містити обставини та докази виконання рішення або його невиконання з обґрунтуванням причин. За результатами розгляду звіту або в разі його ненадходження у визначений термін суд може винести окрему ухвалу (ст. 249 КАС України).

Адміністративний суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням, можливості суб'єкта владних повноважень їх виконати та обґрунтованих доводів та доказів, що підтверджують необхідність застосування процесуального інституту судового контролю за виконанням судового рішення. Підтвердження наведеного можна знайти в правовій позиції Верховного Суду сформованій в ухвалі від 04.10.2019 у справі № 826/6528/18.

Щодо контролю за ініціативою заінтересованих осіб, то фактично такий контроль здійснюється у порядку окремого позовного провадження за правилами КАС України та здійснюється внаслідок звернення до адміністративного суду з новим адміністративним позовом заінтересованої особи і його предметом є лише діяльність державної виконавчої служби, але не суб'єкта владних повноважень, який не виконує судове рішення в адміністративній справі. Таким чином відповідач фактично

уникає можливої відповідальності за невиконання або несвоєчасне виконання судового рішення, оскільки відповідачем у випадку звернення особи до суду із заявою про оскарження дій чи бездітності при виконанні судового рішення буде орган виконавчої служби або конкретний державний виконавець.

У разі ж застосування судового контролю безпосередньо судом, КАС України встановлює можливість накладання прямих штрафних санкцій на відповідача по адміністративній справі, в межах якої такий контроль здійснюється.

Сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати рішення суду і подати звіт про його виконання. Повторне невиконання цього обов'язку тягне за собою застосування наслідків, установлених ч.ч. 1 і 2 ст. 382 КАС України, але розмір нового штрафу при цьому збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою (ч. 7 ст. 382 КАС України).

Прикладом наведеного може бути ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 02 квітня 2019 року, справа № 805/1141/18-а. Такий підхід можна знайти й в ухвалі Одеського окружного адміністративного суду від 02.09.2019 у справі № 815/2640/18.

Проведений аналіз свідчить про наявність певної невизначеності щодо того в який спосіб відбувається розгляд звіту. Саме тому при застосуванні судом контролю за власною ініціативою розгляд звіту повинен відбуватися в межах цього ж провадження але забезпечуватися шляхом зупинення адміністративного провадження на період виконання вже винесеного рішення, а після настання строку для розгляду звіту та його розгляду і оцінці повноти виконання або обставин невиконання судового рішення – судом виноситься відповідна ухвала про остаточне виконання рішення в адміністративній справі та

відновлення порушених прав або постанова про притягнення до відповідальності винних у невиконанні рішення суду осіб та накладання штрафних санкцій.

Висновки

Підсумовуючи наведене, можна дійти висновку, що:

– судовий контроль покликаний забезпечити виконання прийнятого в адміністративній справі рішення. Оскільки виконання рішення є основною метою усього процесу, існування чітко визначених нормативно засобів, за допомогою яких можна стимулювати орган державної влади виконати судове рішення, є основною умовою існування судової системи в Україні;
– судовий контроль в адміністративному судочинстві є достатньо дієвим інструментом забезпеченням виконання рішення суду у випадку застосування його самим судом. Накладання штрафу на відповідача та можливість притягнення його до додаткової відповідальності по адміністративній справі, в якій застосовується судовий контроль, підвищує рівень зацікавленості відповідача у повноцінному виконанні судового рішення в добровільному порядку;
– інститут судового контролю в адміністративному судочинстві є важливим елементом системи державних гарантій дотримання законності всіма учасниками суспільних відносин, а основне, органами публічної адміністрації;
– враховуючи триваючу судову реформу, яка спрямована на ефективність судового захисту та проблемні питання правозастосування норм, що регулюють судовий контроль за виконанням судових рішень, вважаємо, що

адміністративні суди мають більш дієво використовувати процесуальні засоби судового контролю, надані законодавцем.

Література:

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2003. 384 с.

2. Кайдашев Р.П. Сутність судового контролю в адміністративному процесі України. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : збірник наукових праць. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2015. № 3 (77). С. 128.

3. Сушко Л.П. Місце судового контролю в правовій державі. Бюлетень Міністерства юстиції України: офіційне видання. Міністерство юстиції України. Київ, 2007. № 6. С. 122.

4. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник. К. : Юрінком Інтер, 2005. 422 с.

5. Умови функціонування третьої (судової) гілки влади 2021 Universitätsverlag Göttingen. URL: https://doi.org/10.17875/gup2021-1785

6. Сасевич О.М. Поняття та правова природа судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юрид. науки. 2014. Вип. 1. Т. 2. С. 235–239.

7. Хотинська О.З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Академія адвокатури України. Київ, 2006. 20 с.

8. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник. Заг. ред. д. ю. н., проф. Бевзенка В.М. Пер. з нім. і адап. Рижкова Г.В. Київ : ВД «Дакор», 2020. 1346 с.

9. Педак С. Ефективність судового контролю за виконанням судових рішень у справах щодо реєстрації податкових накладних. URL: https://www.hsa.org.ua/blog/efektyvnist-sudovogo-kontrolyu-za-vykonannyam-sudovyh-rishen-u-spravah-shhodo-reyestratsiyi-podatkovyh-nakladnyh/

10. Витяги з рішень ЄСПЛ, рекомендовані для вивчення при підготовці до первинного кваліфікаційного оцінювання суддів місцевих судів загальної юрисдикції, які звернулися до ВККСУ із заявами про рекомендування для обрання безстроково URL: http://nsj.gov.ua/files/1456841818vut.pdf

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-11

Нашинець-Наумова Анфіса
докторка юридичних наук, професорка

КОНЦЕПТ «ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕРЖАВИ» У РАМКАХ НОВОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Сьогодні концепція «електронної держави» набуває все більшої ваги. Вона включає багато різних аспектів, серед яких особливе значення має електронне правосуддя. Проте концепції електронного правосуддя нині приділяється менше уваги, ніж, наприклад, концепції електронного урядування, якому присвячено чимало наукових досліджень. Проблематика електронного правосуддя за останні роки суттєво актуалізувалася у зв'язку з проведеною судовою реформою та інтенсифікацією процесів впровадження електронного правосуддя у судову практику. Проте ця проблематика, як і раніше, має прогалини у розробці загальних теоретико-методологічних основ та концептуальних понять. Виходячи з цього, наукове осмислення досліджуваного феномена залишається актуальним.

Ключові слова: електронна держава, електронне урядування, електронне правосуддя, система публічного управління, інформатизації діяльності органів державної влади, інформаційно-комунікаційні технології.

Вступ

Як зазначають сучасні дослідники, «судова влада, що є втіленням джерела легітимності, з якого випливає сама держава, не могла залишитися осторонь магістральних напрямів розвитку суспільства. В результаті зміни соціальних,

економічних та технологічних потреб суспільства та держави стало неминучим впровадження у судову систему досягнень науково-технічного прогресу. Наразі адаптація наявних процесуальних форм та механізмів до вимог часу на основі використання цифрових та комунікаційних технологій, комп'ютерної техніки, електронних систем стає необхідним» [1, с. 146].

Завдання, які ставляться перед електронним правосуддям в нашій країні вимагають як застосування технологічних продуктів, так і формування міцних методологічних основ цього процесу, наукової розробки відповідного понятійно-категоріального апарату. Тому особливого значення набувають такі поняття, як: «електронне урядування», «електронний уряд», «електронна держава» та їх співвідношення з поняттям «електронне правосуддя».

Дослідження становлення та розвитку електронного урядування є самостійним напрямком сучасної науки. Наукові дослідження з цієї тематики помітно активізувалися після початку застосування в нашій країні елементів електронного урядування. У Концепції розвитку електронного урядування в Україні (схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р) зазначається: «Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян».

Таким чином, у Концепції закладено досить широке розуміння електронного урядування. Буквальне тлумачення запропонованого в даному документі визначення може призвести до висновку, що поняття «електронне урядування» охоплює,

у тому числі й поняття «електронне правосуддя», оскільки в даному понятті йдеться про «організацію діяльності органів державної влади», а одним з різновидів таких органів є державні органи судової влади.

Однак таке порівнювання не цілком виправдане, оскільки кожне з цих понять має власний обсяг та особливості практичної конкретизації.

У зв'язку з тим, що концепція електронного урядування була запозичена з нормативно-правових актів інших країн, у правовій літературі нерідко проводяться етимологічні дослідження значення даного поняття з проведенням деяких паралелей.

Наприклад, дослідники відзначають: термін «electronic government» вперше почав використовуватися за часів адміністрації президента США Білла Клінтона. Український варіант терміну – «електронне урядування» з'явився як калька з англійської за такими категоріями, як «електронна торгівля» (e-commerce), «електронний бізнес» (e-business) та ін.

Англомовний термін e-government досить багатозначний. Широко поширений в нашій країні його переклад – «електронний уряд». Однак це лише одне з його значень. У сучасній англійській мові, наприклад, у міжнародно-правових документах, зокрема, у рішеннях Європейського суду з прав людини термін «government» застосовується для позначення держави як політичного інституту в цілому, представленого трьома гілками влади, а не лише центральним органом виконавчої влади (урядом). Тому є більш правильним використання терміну «електронна держава».

Головною складовою частиною е-урядування є електронний уряд (е-уряд) – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування між собою, із громадянами

й суб'єктами господарювання. Упровадження е-урядування передбачає реалізацію комплексного й індивідуалізованого підходів до надання державних послуг користувачам з одночасним їх усуненням від безпосереднього контакту з державними службовцями.

Е-урядування є одним із визначальних чинників та каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з користувачами та власними структурами.

«E-government» – це електронний уряд, або електронне урядування. Відомі дослідники П. Клімушкін та А. Серенок так пояснюють ці категорії. Електронний уряд визначається як система взаємодії органів державної влади з населенням, заснована на широкому використанні сучасних інформаційних технологій, зокрема мережі Інтернет, для підвищення доступності і якості державних послуг, скорочення термінів їх надання, а також ліквідації адміністративного навантаження на громадян і організації, пов'язаного з їх отриманням (зменшення кількості вимушених очних звернень, зниження кількості документів, що надаються тощо) [2, с. 4].

Р. Коваль зазначає, що е-уряд – це адаптація державного управління до нових вимог суспільного розвитку, яка містить в собі і безпосередньо послуги, які надають органи державної влади та місцевого самоврядування своїм громадянам, інтерактивну взаємодію між ними, зокрема, завдяки підтримці та впровадженню системи зворотного зв'язку за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій [3, с. 82].

В. Мищишин, електронне урядування розуміє як форму організації державного управління, яка, широко застосовуючи новітні інформаційно-комунікаційні технології, забезпечує

якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу державних послуг для всіх категорій громадян та суб'єктів господарювання [4, с. 164].

1. Електронне урядування як інструмент модернізації системи публічного управління

Впровадження електронного уряду в нашій країні можна розглядати як один із проявів процесів глобалізації, що охопили, у тому числі правову сферу. Наприклад, О. Мартьянова пише: «подібно глобалізації, інтернетизація невблаганна та невідворотна. Народи, які намагатимуться їй опиратися, стануть її жертвами. Вони вилетять далеко за узбіччя інформаційного суспільства, щоб виконувати для нього найчорнішу роботу» [5].

Поняття електронної держави, що є відносно новим для вітчизняної правової доктрини, також розглядається у ряді наукових публікацій сучасних дослідників.

Наприклад, Е. Ємельяненко зазначає, що електронна держава – це та сфера теоретичних і емпіричних досліджень, яка стрімко розвивається на стику політології, державного управління, соціології, інформаційних технологій, інформатики та інших наук. Однак, судячи з наявних публікацій, саме політичній науці належить систематизуюча роль. Також автор зауважує, що поняття «електронна держава» ширше за змістом від поняття «електронний уряд», оскільки воно підкреслює, що мова йде про всі три галузі державної влади – законодавчу (електронний парламент), виконавчу (електронний уряд) і судову (електронне правосуддя) [6, с. 13].

Визначення «електронне» має на увазі, що для зв'язку державних органів з громадянами застосовуються нові інформаційно-комунікативні канали зв'язку.

Електронна держава – це використання інформаційно-комунікаційних технологій у системі державного управління для надання публічних послуг, підвищення ефективності адміністративного апарату й просування цінностей і механізмів демократії; а також структура керуючих органів, яка здійснює реалізацію інформаційних проєктів і сприяє становленню інформаційного суспільства [6, с. 14].

Л.В. Приходько визначає електронну державу як «спосіб організації державної влади, заснований на використанні інформаційно-комунікаційних технологій» [7, с. 82]. Цей автор вважає, що електронна держава включає три складові: електронний уряд, електронний парламент та електронне правосуддя. Проблема співвідношення понять електронного правосуддя та електронної держави, а також електронного уряду та електронної держави, як і раніше, залишається у правовій науці дискусійною.

Розв'язання цієї проблеми можливе, виходячи з наступних тверджень. Виходячи з етимології термінів «електронна держава» та «електронний уряд» загалом можна говорити про їхню смислову рівність. Очевидно, не зовсім точний переклад терміну «e-government», який призвів до того, що поняття спочатку охоплювало всю державно-правову сферу та всі органи державної влади, виявилося, по суті, поширеним лише на одну її галузь – виконавчу владу. Проте наразі у вітчизняній правовій традиції термін «електронний уряд» у такому усіченому контексті вже прижився і скасовувати чи змінювати його, на наш погляд, недоцільно. У зв'язку з цим ми не підтримуємо позицію авторів, які пропонують замінити термін «електронний уряд» на термін «електронна держава». Вихід із цієї ситуації може бути знайдено, якщо «електронний уряд» розглядати у широкому та вузькому значенні.

У широкому сенсі «електронний уряд» у його первісному значенні є синонімом електронної держави і охоплює всі гілки державної влади, у тому числі судову. Отже, поняття електронне правосуддя входить до складу електронної держави та електронного уряду (у широкому сенсі) як його складовий елемент.

У вузькому значенні поняття «електронний уряд» не перетинається зі значенням поняття «електронне правосуддя». Обидва поняття на рівних засадах входять до складу поняття «електронна держава», оскільки належать до різних, але рівноправних гілок державної влади – виконавчої та судової влади. У правовій літературі аналізуються також інші суміжні поняття, такі як «електронна демократія» та її співвідношення з електронною державою.

Концепція електронного правосуддя є в нашій державі загалом запозиченою, розгляд історичних основ здійснення електронного правосуддя доцільно розпочати, на нашу думку, із зарубіжних аспектів.

Зазначимо, що дослідження особливостей електронного правосуддя в інших державах є актуальним завданням для юристів. Її реалізація важлива для порівняння основних векторів правового розвитку в нашій країні з метою виявлення оптимальних шляхів такого розвитку, що довели свою історичну перспективність [8, с. 58].

Історія становлення електронного правосуддя у світі нерозривно пов'язана з інформатизацією широких сфер суспільного життя та проникненням комп'ютера у повсякденність громадян та організацій. Адже право як універсальний соціальний регулятор не тільки впорядковує суспільне буття, але також, часто, фіксує його основні зміни та, вловивши перспективні тенденції, актуалізує той чи інший напрямок у суспільному розвитку.

Найбільш динамічний та активний розвиток електронного правосуддя за кордоном розпочався у сучасний

період – у XXI столітті. Крім практичного впровадження механізмів електронного правосуддя, за кордоном розвивається доктринальне обґрунтування його доцільності та вигідності. Зокрема, вперше спробу застосувати комп'ютерне моделювання для вивчення можливостей прийняття у суді логічних, несуперечливих та заможних рішень зробили Т. Ален, М. Айкенхед і Р. Віддісон [9, с. 3].

Чанг та Д. Байєр пишуть: «по всій Америці і в кримінальному, і в цивільному судочинстві суди, адвокати, присяжні виявляють, що інформація, збережена в електронній формі, часто містить вирішальні докази» [10]. Водночас картина розвитку електронного правосуддя за кордоном не є цілісною, її можна назвати досить розрізненою, суперечливою.

Лорд Вулф у широко відомій доповіді «Access to Justice» («Доступ до правосуддя») писав, що «інформаційні технології не лише допомагатимуть оптимізації та покращенню наявних систем та процесу; мабуть, згодом вони самі стануть каталізатором для радикальних змін. Інформаційні технології в найближчому майбутньому стануть основою судової системи та з цієї причини вже зараз заслуговують на особливу увагу на найвищому рівні» [11].

В.В. Ярков справедливо зазначає, що «прагнення використовувати технологічні зміни визначає необхідність для судової та нотаріальної систем йти в ногу зі швидко мінливим світом, який все більше і більше залежить від технологій. Тим самим буде змінено юридичний ландшафт, який раніше асоціювався з паперовою горою, а в майбутньому асоціюватиметься з електронними системами» [12].

Приєднуючись до наведених висловлювань, зазначимо, що кардинальна зміна парадигми розвитку відносин між державою та суспільством з її віртуалізацією та переходом переважно до

електронної взаємодії викликала появу концепції електронного уряду, а від неї і електронного правосуддя.

2. Правове забезпечення розвитку електронного урядування

Правові основи електронного уряду в нашій країні встановлювалися практично «з чистого листа», без будь-яких нормативно-правових актів у цій сфері. У зв'язку з цим правова база формування електронного уряду стала свого роду фундаментом, на який згодом спиралися розробники, зокрема і розробники норм щодо електронного правосуддя.

Одним із перших кроків у цій сфері стало прийняття Концепції розвитку електронного урядування в Україні, яке було схвалене розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2010 р. № 2250. Відповідно до Концепції, електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для ефективного, відкритого і прозорого державного управління. Згідно з Концепцією, впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх взаємодію із громадянами та суб'єктами господарювання, зокрема:

1) надання доступу до державних інформаційних ресурсів;
2) надання можливості отримувати електронні адміністративні послуги;
3) надання можливості звертатися до органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інтернету.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що в цій Концепції було закладено досить широкий підхід до розуміння

електронного уряду, по суті, такого, який можна прирівняти до електронної держави.

Необхідно відзначити, що прийняття цієї Концепції мало важливе значення і для розвитку електронного правосуддя в Україні, оскільки за підсумками її реалізації було вдосконалено матеріально-технічне забезпечення різних органів державної влади, у тому числі і судової влади, що стало основою для подальшої інформатизації здійснення правосуддя, а також посилено «присутність» органів судової влади в мережі «Інтернет».

Ще одним основним документом у цій сфері, прийняття якого мало важливе значення не тільки для формування правових засад електронного уряду, але й для становлення електронного правосуддя у нашій країні став закон України «Про Основні засади розвитку інформатизації суспільства в Україні на 2007–2015 рр.». Зокрема, у цьому Законі проведено широкий аналіз проблем становлення інформаційного суспільства в Україні та запропоновано шляхи розв'язання даних проблем.

Прийняття концептуальних нормативно-правових актів у сфері інформатизації діяльності органів державної влади спричинило широке застосування даного принципу в діяльності різних державних органів. Як зазначають дослідники, «уже ні в кого не викликає сумніву укладання договорів між суб'єктами господарювання за допомогою електронних повідомлень електронною поштою (e-mail) та обміну електронними файлами, що містять текстові повідомлення про всі істотні умови договору. Крім того, податкові та інші державні органи використовують електронні канали для доставки інформації, необхідної для виконання своїх функцій стосовно фізичних та юридичних осіб. Різні декларації, заяви, звіти подаються до цих

органів в електронному вигляді. Цей порядок закріплено на нормативному рівні» [13]. Наприклад, норми про електронний документообіг є у низці прийнятих нормативно-правових актів.

Таким чином, в нашій країні був закладений вектор реалізації принципу інформатизації діяльності органів державної влади, який послідовно охоплював дедалі більшу кількість державних органів та привів до впровадження самої ідеї переходу на нову форму взаємодії влади та суспільства, зокрема у сфері реалізації судової влади. Зокрема, у цій сфері ця ідея набула концептуальної форми електронного правосуддя.

У зв'язку з чим, можна виділити такі основні етапи розвитку історичних основ електронної держави:

1) 50–70-ті роки XX ст. Поява та розвиток концепції інформатизації здійснення державної влади. Здійснення синтезу окремих ідей кібернетики та інформатики з принципами побудови та функціонування державного механізму, що надалі стало фундаментом формування ідей електронної держави, електронного уряду, електронного правосуддя як частини державного механізму;
2) 80-ті роки XX ст. Поява окремих правових документів, у яких проводилася ідея інформатизації судової влади та інші ідеї в галузі електронного правосуддя, наприклад, застосування бездокументарних доказів у суді;
3) 90-ті роки XX ст. Виникнення концепції електронного уряду, впровадження в організацію функціонування судової влади деяких країн окремих елементів електронного правосуддя;
4) 2000-ті роки XXI ст. Створення перших розвинених систем електронного правосуддя у різних країнах (наприклад, США, Великобританія). Прийняття нормативно-правових актів, повністю присвячених

закріпленню правових засад електронного правосуддя (наприклад, у Бельгії);

5) 2010-ті роки XXI ст. Подальше поглиблення концепції електронного правосуддя, прийняття нових нормативно-правових актів у цій сфері, удосконалення практичного механізму здійснення електронного правосуддя, в тому числі з урахуванням накопиченого першого практичного досвіду у цій галузі.

Сучасний етап розвитку людської цивілізації характеризується інтенсивними процесами інформатизації, що охопили практично всі сфери суспільного буття, зокрема і державно-правову сферу.

Наука не може залишитися осторонь осмислення даного явища та його впливу на розвиток механізму функціонування органів державної влади. У зв'язку з цим у правовій літературі почалося обговорення таких понять, що виникли в епоху інформаційного суспільства, як електронна держава, електронний уряд і, нарешті, електронне правосуддя.

3. Електронна держава: нова ефективність урядування

Насамперед електронна держава є якісною характеристикою стану держави, що відповідає потребам сучасного інформаційного суспільства.

Дослідники стверджують, що використання інформаційних комп'ютерних технологій в найрізноманітніших сферах діяльності людини, суспільства і держави суттєво підвищує її ефективність і часто привносить нову якість, що визначає нагальну необхідність враховувати ці обставини як при реалізації суспільних відносин та їх вивченні, так і при прогнозуванні їх розвитку, зокрема, і в частині їх правового регулювання. Концепція електронної держави передбачає реалізацію

послідовного, простого та індивідуалізованого способу у наданні послуг та інформації для населення – за допомогою використання інформаційних та телекомунікаційних технологій, зокрема Інтернету» [14, с. 15].

Однак електронну державу в даний час необхідно розглядати швидше як поняття з галузі філософії права (можна навіть сказати, з галузі правової футурології). Способи її побудови залишаються досить розмитими, а прояв у практичній дійсності поки що не супроводжується чіткими критеріями. Більш конкретне практичне втілення у вітчизняному законодавстві має категорія електронного правосуддя.

Саме широке обговорення даної категорії, впровадження самої ідеї електронного правосуддя в масову правосвідомість, а також низку конкретних кроків щодо практичного втілення даної категорії у діяльності органів державної влади наочно демонструють той незаперечний факт, що однією з провідних тенденцій державно-правового розвитку на сьогодні є інформатизація здійснення державної влади.

Ця тенденція відображає, у тому числі, усвідомлення необхідності ліквідації низки нагальних проблем у судовій сфері, які особливо яскраво виявилися у світлі переходу до інформаційного суспільства, що надало низку нових сучасних технологій для їх вирішення.

Наприклад, в Стратегії розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 рр. зазначається: «Інформаційні технології – ключовий інструмент для поліпшення доступу до правосуддя, підвищення ефективності судів та управління судовими справами. Зусилля щодо впровадження можливостей електронного правосуддя необхідно спрямувати на вдосконалення внутрішніх (системи управління судовими справами) і зовнішніх (сайтах) інформаційних систем судів. Також ці зусилля мають бути

націлені на підвищення взаємодії з ІС інших органів у сфері юстиції. Важливим кроком у цьому напрямку буде реорганізація та консолідація структур управління інформаційних систем шляхом аутсорсингу більшості інформаційних послуг судів на основі договорів про сервісне обслуговування. Більш інтенсивне використання електронного правосуддя дасть користувачам можливість звертатися до суду, оплачувати послуги, брати участь у провадженнях та отримувати всю відповідну документацію електронними засобами. В свою чергу, судді отримають можливість ефективно розпоряджатися своїми ресурсами та підвищувати свою продуктивність, одночасно вирівнюючи баланс між роботою та особистим життям» [15].

Розглядаючи взаємозв'язки формування електронного уряду та електронного правосуддя в Україні, мають схожі коріння та передумови для практичного втілення. Однією з таких передумов є інформатизація соціально-економічної, побутової сфери життєдіяльності сучасної людини.

Формування електронного правосуддя передбачає якісно новий рівень спілкування громадянина і органу державної влади, оскільки впровадження електронного правосуддя не може бути здійснено лише за рахунок інформатизації діяльності судових органів. Побутова життєдіяльність першого із зазначених суб'єктів правового спілкування, звичайного громадянина (наприклад, позивача) також має бути охоплено процесами інформатизації. В результаті впровадження електронного правосуддя та інформатизація діяльності судів вплине на саму суть взаємовідносин громадян і держави, оскільки зробить їх більш відкритими, підвищить рівень процесуальних гарантій справ.

При цьому дослідники наголошують, що «сьогодні у світі інтенсивно формуються мережеві структури та віртуальні організації, віртуальний простір, так званий кібернетичний

простір, а темпи розвитку інформаційно-комунікаційних технологій значно перевищують як швидкість сприйняття правом нових технологій, так і швидкість якісних перетворень самого права. Звідси виникає потреба приведення у відповідність темпів цих процесів та прискорення використання правовою сферою останніх досягнень інформаційно-комунікаційних технологій» [16].

Таким чином, інформатизацію здійснення державної влади можна вважати в сучасному світі в цілому та в Україні зокрема однією з фундаментальних тенденцій державно-правового розвитку. При цьому тенденцію інформатизації здійснення державної влади вважатимуться наслідком інформатизації життя у цілому, і навіть, ширше, – наслідком формування інформаційного суспільства. Як показує аналіз історичних основ електронного правосуддя, ця тенденція поступово і неухильно дедалі більше охоплює й таку сферу реалізації державної влади, як правосуддя.

Важливість осмислення механізмів впливу «електронної держави» на політико-управлінську ефективність обумовлена стрімким розвитком електронних технологій та їх значним перетворюючим потенціалом. Активне використання ІКТ практично у всіх сферах життя суспільства, їх широке застосування у комерційному секторі свідчать про розуміння наданих ними переваг. Водночас у сфері політичного управління механізми їх впливу недостатньо вивчені, у політичному дискурсі, офіційних документах найчастіше переважають зайві оптимістичні погляди чи поверхневі оцінки наслідків їх застосування.

Отже, визначення особливостей впливу «електронної держави» на владну та управлінську ефективність політичних суб'єктів є актуальним завданням, вирішення якого має теоретичну та практичну значимість.

Питання впливу електронних технологій на політико-управлінську ефективність доцільно розглядати як комунікаційний аспект. Такий ракурс вивчення даної проблематики обумовлений комунікативною природою управлінського процесу. Поширеною є точка зору, згідно з якою політичне управління є лише окремим випадком політичної комунікації, зміст якої в управлінському аспекті утворює цілеспрямовану зміну стану елемента чи сукупності елементів. Ця точка зору кореспондує ідеям М. Вінера, який вивчав питання комунікацій у техніки, природи та соціальних спільностей. «Спільнота, – писав М. Вінер – простягається лише до межі, до якої простягається дійсна передача інформації» [16]. Призначенням «електронної держави» є підвищення ефективності інформаційного обміну та обробки інформації в державному секторі, включаючи сферу взаємодії із соціумом. Сьогодні «електронний уряд», «електронна держава» сприяють більш якісному та оперативному збору інформації, необхідної для вироблення управлінських рішень та більш результативної обробці та передачі інформації, що становить управлінське рішення. Обов'язковою умовою ефективного політичного управління є наявність механізмів «зворотного зв'язку», за допомогою яких контролюється адекватність управлінського впливу дійсним потребам соціуму та забезпечується корегування його спрямованості та інтенсивності.

На наш погляд, головними перевагами впровадження «електронного уряду» є підвищення швидкості, достовірності та економічності обробки та обміну інформацією в державному секторі. Держава, що використовує «електронний уряд», стає більш пристосованою до вимог того, як розвивається інформаційне суспільство, підвищується гнучкість та оперативність реагування на запити внутрішнього та зовнішнього середовищ, знижуються тимчасові та фінансові витрати управлінської

діяльності. Використання суб'єктами керуючого впливу технологій та засобів, що підвищують оперативність та надійність інформаційного обміну, що створюють можливості обробки великих обсягів відомостей, що веде до підвищення ефективності управлінської діяльності.

Аналіз впливу ІКТ на ефективність політичного управління доцільно провести на основі розгляду впливу зазначених технологій на окремі функціональні фази процесу прийняття політичних рішень. Прийнято виділяти такі функціональні стадії прийняття політичних рішень:

1) визначення пріоритетних проблем та формування політичного порядку денного;
2) розробка та розгляд альтернативних варіантів політичного рішення;
3) вибір, формулювання та легітимізація рішення;
4) реалізація прийнятого управлінського рішення;
5) контроль за ходом здійснення рішення та «зворотний зв'язок».

На стадії визначення пріоритетних проблем та формування порядку денного важливе значення має використання переваг «електронної держави» для оперативного отримання об'єктивної інформації, її аналізу, встановлення завдань, що вимагають першочергового рішення. Саме на даній стадії здійснюється збір та аналіз інформації, необхідної для вироблення різних варіантів політичних рішень, проводиться своєрідна діагностика суспільних проблем, виявляються найпріоритетніші завдання. Істотне значення має забезпечення артикуляції суспільних інтересів, виразниками яких можуть виступати численні групи інтересів та окремі громадяни. Звісно ж, що вирішення цих завдань на сучасному етапі розвитку управлінських технологій вимагає використання різних засобів

електронної комунікації, а саме: соціальних медіа (моніторинг суспільних настроїв); інтернет-каналів взаємодії з владою, офіційних сайтів відомств у мережі «Інтернет», електронних приймальних органів влади та політичних діячів (моніторинг якості та ефективності здійснення органами влади функцій, що безпосередньо зачіпають інтереси суспільства); автоматизованих інформаційних систем забезпечення управлінської діяльності (обробка інформації з використанням державних інформаційних систем). Останній компонент використовується на всіх стадіях процесу ухвалення політичних рішень. На стадії визначення пріоритетних проблем та формування порядку денного використання автоматизованих інформаційних систем сприяє, головним чином, скорочення тимчасових та адміністративних витрат, пов'язаних зі збором та обробкою інформації, яка потрібна для аналізу суспільних проблем.

Фаза вироблення та розгляду альтернативних варіантів політичних рішень характеризується необхідністю формування набору рішень, адекватних проблем, що стоять перед суспільством, потребою в оцінці переваг та ризиків різних варіантів розвитку політичних подій, а також їх погодження із зацікавленими групами інтересів та врегулювання можливих розбіжностей. Використання ІКТ у зазначених процесах можливо в частині вирішення завдань стратегічного планування та аналізу ймовірних наслідків соціально-економічного характеру на основі застосування автоматизованих інформаційних систем. Ефективність процесу узгодження варіантів політичних рішень із зацікавленими сторонами та врегулювання розбіжностей також значною мірою може бути підвищена внаслідок застосування таких елементів «електронної держави» як міжвідомчий електронний документообіг органів державної влади та захищені канали урядового зв'язку.

«Електронний уряд» створює зручні інструменти для вироблення політичних проєктів рішень не тільки політичними елітами, але також широким загалом, а ініціатором розгляду зазначених проєктів можуть виступати окремі громадяни. Електронні технології знаходять широке застосування на етапі реалізації політичних рішень. Дана фаза управлінського циклу полягає у використанні адміністративних засобів реалізації державної політики, що передбачає необхідність забезпечення узгодженості дій управлінських ланок державного апарату та відкритості зазначеної діяльності для громадськості. Адміністративні установи у процесі реалізації державних рішень взаємодіють із значним колом учасників, іншими державними установами, громадянами, комерційними та некомерційними організаціями.

Така взаємодія вимагає використання сучасних засобів електронної комунікації, які надають можливість підвищення швидкості та надійності обміну інформацією між учасниками. Зростання управлінської ефективності обумовлене ключовими властивостями ІКТ. Зазначені технології забезпечують більш оперативний доступ до достовірної інформації та допомагають її швидше обробляти та передавати. В основі будь-якої управлінської діяльності, у тому числі політичного управління, лежить сукупність інформаційних потоків: від суб'єкта до об'єкта у вигляді керуючого впливу та від об'єкта до суб'єкта у вигляді «зворотного зв'язку». Весь управлінський цикл, по суті, є кругообігом інформації. Ефективність реалізації політичних рішень залежить від повноти та якості доведеної до виконавців інформації. Таким чином, використання технологій, які дозволяють більш оперативно та надійно передавати, отримувати та обробляти інформацію, а також скорочувати тимчасові, фінансові та інші витрати під час роботи з інформацією, призводить до зростання управлінської ефективності.

Отже, як висновок, необхідно зазначити, що інформаційно-комунікаційні технології як інструмент пошуку, обробки, зберігання та передачі інформації можуть використовуватися як з метою реального залучення соціуму в процеси вироблення державних рішень, так і для реалізації приватних інтересів у вигляді маніпулятивного застосування зазначених технологій. Поширене у науковій літературі та публічному дискурсі розуміння «електронна держава» як «загального блага» або універсального засобу демократизації влади є результатом ціннісного наповнення концепту «електронна держава» у кожній конкретній країні.

Ефективність політичного управління має оцінюватися з точки зору досягнення цілей суб'єктів управлінської діяльності. У зв'язку з тим, що основними цілями суб'єктів політичного управління виступають, з одного боку – це доступ до владних ресурсів та утримання влади (владний аспект), а з іншого, досягнення певних показників розвитку суспільства (соціально-економічні та інші індикатори) (управлінський аспект), вплив «електронного урядування» на ефективність політичного управління необхідно оцінювати з позицій забезпечення досягнення цих цілей. При дослідженні ступеня впливу «електронного уряду» на ефективність управлінської діяльності слід також враховувати два можливі підходи до оцінки ефективності: по-перше, через досягнення заздалегідь встановлених результатів у тій чи іншій галузі, по-друге, через співвіднесення результатів та витрат, необхідних для досягнення цих результатів (ефективність).

В основі управлінської діяльності знаходяться процеси обробки та передачі інформації від суб'єкта управлінського впливу до об'єкта та навпаки. Сутність механізмів «електронного уряду» полягає у підвищенні швидкості, достовірності та економічності інформаційної взаємодії органів публічної

влади між собою та соціумом. Органи та організації публічного сектору при використанні електронних технологій стають більшими результативними та економічними за рахунок скорочення тимчасових та фінансових витрат на пошук, обробку та передачу інформації, що здійснюється в рамках виконання своїх функцій та взаємодії з громадянами.

Вплив «електронного уряду» на ефективність політичної влади визначається методами та напрямками його впровадження та може сприяти як зростанню зазначеної ефективності, так і її зниженню. Оцінюючи даний вплив, необхідно розмежувати дві основні цілі політичного управління, – владну та управлінську. Зростання ефективності владного позиціонування під час запровадження «електронного урядування» забезпечується внаслідок підвищення якості функціонування органів публічної влади, що надають доступні електронні послуги взаємодії влади з соціумом. Це призводить до зростання рівня довіри громадян до влади, підвищення її легітимності, позитивно впливає на ефективність владного позиціонування.

Разом з тим, побудова «електронного уряду» передбачає паралельне зростання використання ІКТ у суспільстві, що стимулює підвищення попиту населення на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади та участь у вироблення політичних рішень у вигляді електронних технологій. В певній мірі формуванню подібних очікувань соціуму сприяє реалізація «електронного уряду». Зростання управлінської ефективності обумовлене ключовими властивостями електронних технологій. При вирішенні завдань політичного управління здійснюється пошук, збір, обробка, зберігання та передача інформації. ІКТ забезпечують більш оперативний доступ до достовірної інформації та допомагають її швидше обробляти та передавати. Використання технологій та засобів,

що підвищують оперативність та надійність інформаційного обміну, надає можливість обробляти великі обсяги відомостей, що веде до підвищення ефективності управлінської діяльності.

Застосування ІКТ під час реалізації принципу «відкритості влади» може мати і позитивні та негативні наслідки для ефективності владного позиціонування. З одного боку, застосування нових електронних технологій для реалізації прав громадян на доступ до інформації про владу здатне підвищити престиж владних структур у суспільній свідомості, з іншого боку, застосування цих технологій робить суспільство більш поінформованим, а влада більш уразливою для критики з боку суспільства.

У той же час, використання електронних технологій при реалізації принципу «відкритості влади» може значно сприяти зростанню управлінської ефективності (підвищення якості життя громадян, соціальний-економічний розвиток та ін.). Застосування даних технологій дозволяє скоротити витрати соціальної взаємодії з метою отримання інформації, необхідної для прийняття рішень у різних сферах життя. Можливість громадян обмінюватися інформацією, отриманої від держави, дозволяє більш оперативно інформувати владу про наявні проблеми на всіх рівнях публічного управління, що повинно сприяти реформування державного апарату.

ІКТ здатні істотно підвищити якість «зворотного зв'язку» та політичної участі, роблячи їх оперативнішими, зручнішими, доступнішими, достовірними та економічними.

Перевагами впровадження «електронної держави» у зазначені сфери є:

– зростання якості моніторингу ефективності управлінського впливу владних структур та забезпечення контролю діяльності проміжних та первинних ланок державного апарату;

– зняття соціального напруження та вихід із політичної кризи;
– підвищення легітимності політичної влади.

Водночас застосування інфокомунікацій у сфері «зворотного зв'язку» та політичної участі пов'язано з певними ризиками, серед яких можна позначити зайву політизацію соціуму через доступність нових технологій, підвищення громадського тиску на механізм прийняття рішень в державі, загрози технічних збоїв та інформаційно-технологічних диверсій.

Висновки

Електронна держава в рамках нової системи публічного управління в нашій країні знаходиться на самому початку шляху становлення. Багато чого було зроблено, але ще більше потрібно зробити. Для цього необхідні узгоджені зусилля держави та суспільства, спрямовані на вирішення цілої низки проблем, що мають системний, а найчастіше, і світоглядний характер – від поганої технічної оснащеності органів виконавчої, судової влади до неприйняття електронної держави, електронного правосуддя в принципі.

Проблеми, які необхідно вирішити, носять фундаментальний характер, у зв'язку з чим правова наука немає права усуватися від пошуку шляхів їх вирішення. Необхідний вихід на якісно новий рівень концептуального вирішення проблем електронної держави у тісному зв'язку з проблемами електронної демократії, електронного уряду та електронного правосуддя загалом. Необхідно розробити такі напрямки вдосконалення законодавства та правозастосовної практики, які дозволять реалізувати саме сутнісну розбудову інформаційного та технологічного забезпечення органів виконавчої влади

відповідно до потреб сучасного інформаційного суспільства, у загальному охопленні концепції захисту прав та охоронюваних законом інтересів.

Література:

1. Дніпров О.С. Поняття, суть та передумови впровадження електронного урядування в Україні // Право і суспільство. 2018. № 5. С. 146.
2. Клімушкін П., Серенок А. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.
3. Коваль Р. державне управління в інформаційному суспільстві: перспективи електронного урядування // Економіка та держава. 2008. № 4. С. 81–84.
4. Мищишин В. Аналіз особливостей побудови систем електронного урядування в Україні // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Інформаційні системи та мережі». 2011. № 699. С. 164–175.
5. Мартьянова О. Электронное правительство – цивилизационная неизбежность // Федеральная газета. Январь 2009 г. № 1.
6. Емельяненко Е.М. Электронное правительство: инновационные подходы к политике и управлению в информационном обществе. – Автореферат диссертации на соискание научной степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты и процессы. Одесская национальная юридическая академия. Одеса, 2008. С. 13.
7. Приходько Л.В. Зарубежный опыт внедрения и использования системы «электронный суд» // Государство и право. 2007. № 9. С. 82.
8. Брановицкий К.Л. Опыт электронного правосудия в ФРГ: достижения и проблемы // Закон. 2011. № 2. С. 57–65.
9. Allen T., Aikenhead M., Widdison R. Computer Simulation of Judicial Behavior // Web Journal of Current Legal Issues. 1998. P. 3.
10. Голоскоков Л.В. О перспективах применения сетевых технологий для автоматизации арбитражного процесса // Правовые вопросы связи. 2008. № 1.
11. Woolf H. Access to Justice: Final Report to the Lord Chancellor on the civil justice system in England and Wales. L., 1996.
12. Ярков В.В. Электронное правосудие // ЭЖ-Юрист. 2006. № 41.
13. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо приймання та комп'ютерної обробки податкової звітності платників податків в органах ДПС України. URL: https://www.profiwins.com.ua/uk/forms-and-blanks/gni/522.html

14. Баранов О.В. Розвиток теоретико-правових положень інформаційного суспільства // Теоретико-правові основи формування та розвитку інформаційного суспільства: Матеріали науково-практичної конференції. 29 листопада 2017 р., м. Київ. / Упоряд.: В.М. Фурашев, С.Ю. Петряєв ; Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського». Київ : Вид-во «Політехніка», 2017. С. 15.

15. Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 рр. URL: http://nsj.gov.ua/files/

16. Голоскоков Л.В. О перспективах применения сетевых технологий для автоматизации арбитражного процесса // Правовые вопросы связи. 2008. № 1.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-12

Пашинський Володимир
доктор юридичних наук, доцент

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОРОНИ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Анотація. В умовах російської військової агресії проти України важливе значення має наукове дослідження та врахування загальних закономірностей і характерних особливостей адміністративно-правового забезпечення оборони держави на різних етапах розвитку державності українського народу.

В роботі розглянуто основні етапи та закономірності розвитку адміністративно-правового забезпеченням оборони української держави. Відповідно до основних історичних періодів розвитку державності українського народу, виділено основні етапи становлення і розвитку системи оборони держави та її адміністративно-правового забезпеченням: 1-й – від утворення Київської Русі та час перебування у складі Великого князівства Литовського (IX–XVI ст. н.е.); 2-й – період українського козацтва, від виникнення Запорозької Січі до ліквідації Козацької держави (XVI–XVIII ст.); 3-й – період активізації державотворчих процесів на початку XX ст. (1917–1921 рр.); 4-й – період перебування у складі союзної держави – СРСР (1922–1990 рр. XX ст.); 5-й – новітній період, система оборони незалежної України (1991 р. – до сьогодні).

Зазначено, що кожному історичному періоду розвитку державності українського народу була притаманна відповідна системи оборони держави, яка включала структури публічної (державної) влади, що забезпечували оборону держави та

норми права котрі регулювали їх діяльність і відповідали рівню розвитку суспільних відносин.

У новітній період державотворення в Україні було закладено правові основи системи оборони та необхідні умови для подальшого адміністративно-правового забезпечення оборонної функції держави. Було створено систему оборони держави, яка включала органи державної влади у сфері оборони, Збройні Сили України та інші військові формування, систему забезпечення, елементи оборонно-промислового комплексу та систему військового законодавства, яка регулювала їх діяльність.

Разом з тим, прорахунки та помилки, в тому числі організаційно-правового характеру, у реформуванні Збройних Сил України як основного елементу системи оборони, призвели до втрати ними боєздатності, тому українська держава виявилися неготовою до оборони і відсічі російської збройної агресії.

Ключові слова: оборона, адміністративно-правове забезпечення оборони, суб'єкти забезпечення оборони, збройні сили, військове законодавство.

Вступ

В умовах російської військової агресії проти України, яка розпочалася у березні 2014 року із захоплення Автономної Республіки Крим, важливе значення має дослідження та врахування історичного досвіду розвитку системи оборони української держави та її адміністративно-правового забезпечення для подальшого демократичного розвитку та захисту української національної держави.

Забезпечення безпеки і оборони кожної держави завжди виступали об'єктивною умовою її існування, демократичного та сталого розвитку. Це стосується і України, яка пройшла складні та неоднозначні етапи на історичному шляху творення

національної державності, від найдавніших часів до сьогодення, коли у зв'язку з неоголошеною «гібридною» війною, а потім із повномасштабною відкритою російською військовою агресією проти України перебуває під загрозою існування Української держави та української нації. Тому наукове дослідження загальних закономірностей і характерних особливостей адміністративно-правового забезпечення оборони Української держави на різних етапах виникнення, функціонування, зміни різних форм держави і права українського народу, врахування історичного досвіду правового забезпечення оборони, досягнень і прорахунків у сфері забезпечення оборони, надасть змогу уникнути повторення помилок і необдуманих рішень, сприятиме вирішенню питань захисту суверенітету, територіальної цілісності, оборони країни на сучасному етапі її розвитку.

1. Історичний розвиток адміністративно-правового забезпечення оборони України

На сьогодні Конституція України визначила, що оборона України, захист її суверенітету і територіальної цілісності є найважливішою функцією держави, справою всього українського народу [1]. Але до закріплення цих положень у Конституції незалежної України український народ пройшов довгий історичний шлях боротьби за свою державність, включно із створенням відповідних державних інституцій, які забезпечували захист і оборону держави, створенням системи національного законодавства, яке врегулює питання діяльності держави та всіх суб'єктів публічної влади у сфері оборони.

На нашу думку, виконання суб'єктами публічної влади конституційної функції оборони Української держави нерозривно пов'язане з адміністративно-правовим забезпеченням оборони держави під яким слід розуміти регламентовану

адміністративно-правовими нормами системну діяльність суб'єктів забезпечення оборони, передусім діяльність суб'єктів публічного управління, щодо адміністративно-правового регулювання, реалізації, охорони та захисту суспільних відносин у сфері оборони, гарантування прав і законних інтересів усіх суб'єктів правовідносин, спрямовану на створення необхідних умов для оборони держави в разі збройної агресії [2, с. 138].

В історичному аспекті питання розвитку системи оборони держави, сектору безпеки і оборони та адміністративно-правового забезпечення його діяльності доцільно розглядати в контексті основних історичних періодів українського державотворення, які виділяються в сучасній науці [3, с. 3] та визначали основні закономірності системи оборону держави, розвитку адміністративно-правового регулювання сфери оборони.

Перший період нашої державності на теренах України (VI–XIV ст.) започаткували східнослов'янські племена, які створили єдину Давньоруську державу – Київську Русь [3, с. 5]. Виникнення Давньоруської держави з центром у Києві, та системи її оборони – закономірний наслідок внутрішнього соціально-економічного та політичного розвитку східних слов'янських племен.

У Київській Русі влада належала князеві, боярській раді, вічу і мала приватно-публічний характер. На чолі держави стояв великий князь київський, який був наділений законодавчою, виконавчою, судовою і військовою владою. Він виконував функції головного воєначальника, був гарантом внутрішнього миру і зовнішньої безпеки країни. У своїй діяльності князь використовував військову силу – князівську дружину [3, с. 55].

Основою системи оборони Київської Русі було українське військо, яке складалося з дружини, тяжко озброєного лицарства та народного ополчення [4, с. 13]. Постійним військом

були дружина князя та дружини бояр. Князівська військова дружина поділялася на «старшу» і «молодшу». До «старшої» належали бояри і княжі мужі, які здобули славу і високе становище на службі у князя. Верхівка князівської військової дружини, так звані княжі мужі, були однією з найбільш привілейованих верств серед боярства, вони очолювали військо, були радниками князя, обіймали високі посади в державі [4, с. 18]. «Молодша» дружина складалась з отроків та датських, які виконували обов'язки мечників, метальників тощо. Князівська дружина виконувала не лише військову функцію, брала участь у військових кампаніях, придушенні повстань, а й в управлінні державою [3, с. 49–50], поєднувала виконання державно- та військово-адміністративних функцій.

Народне ополчення не було постійним військом і скликалося тільки на час війни. Воно складалося з усіх верств населення, формувалося і постачалося за рішенням народного віче. На час війни для командування окремими частинами війська залучалися «ратні воєводи» (із мужів і бояр) [4, с. 139–140].

За період існування Київської держави діяли дві системи державно- та військового управління. Перша з них – десятинна (тисяцькі, соцькі, десятники) – належала саме до військової організації і крім військової виконувала адміністративні, фінансові та інші функції [5, с. 58]. Тисяцький був керівником військових сил округу, здійснював військову, поліцейську, судову владу. Тисячі поділялись на сотні на чолі із сотниками, які виконували також військові, фінансово-адміністративні та судові функції. Вони очолювали народне ополчення, а в мирний час дбали про публічну безпеку, оборону. Соцький та десяцький були намісниками у військово-адміністративних округах, відповідали за оборону, підготовку війська, відали податковою і фінансовою системами [6, с. 42].

З часом десятинну витіснила двірцево-вотчинна система управління, що утворилася на дворі князя. До її складу входили дворецький, конюший, чашник та інші, які стали виконувати доручення князя, що мали загальнодержавне значення. На місця посилалися представники центральної влади, у літописах згадуються посадники – княжі намісники з адміністративними та військовими функціями, які були повноправними представниками князя на місцях, здійснювали судові функції та відали справами оборони [7, с. 22].

Суспільні відносини в Київській Русі регулювалися нормами звичаєвого неписаного право, в основу якого покладено правовий звичай, міжнародні договори, договори князів між собою, договори князів з народом і дружиною, княжі устави та уроки, церковні устави. Правовий звичай – це історично перша форма існування правових норм, найдавніше джерело права, що відображав менталітет і тенденції розвитку українського народу [3, с. 42]. Законодавча діяльність князів не виходила за межі звичаєвого права. Акти князівського законодавства в галузі публічного права (уроки, устави, договори) часто фіксували звичаєві норми, тлумачили їх, однак нових не створювали [8, с. 62]. Князівські «устави і уроки», у юридичному аспекті, по суті і формі своїй були лише князівські розпорядження, що стосувалися різних сфер управління, у тому числі й військового [6, с. 42]. Так, договори князів з князівською військовою дружиною закріплювали стосунки між князем і дружиною, їх взаємні права й обов'язки.

Розвиток нових феодальних суспільних відносин у XII ст. призвів до феодальної роздробленості та поступового розпаду Київської Русі. Водночас державний устрій, правова системи, законодавство продовжували діяти в усіх князівствах феодальної Русі та державних утворень до яких входила

Україна, передусім норми права, що регулювали систему оборону і безпеку держави.

Таким чином, у період Київської Русі склалася та діяла система забезпечення оборони держави, що включала органи державного управління на всіх рівнях, які поєднували в собі функції загальнодержавного та військового управління, а також військо, яке поділялося на постійне (княжа військова дружина) і народне ополчення. На чолі її стояв великий князь київський, який володів усією владою, та виконував функції головного воєначальника.

Суспільні відносини у сфері оборони у Київській Русі регулювалися нормами звичаєвого права, в основу якого покладено правовий звичай та акти князівського законодавства в галузі публічного права (уроки, устави, договори), що фіксували звичаєві норми [9, с. 64–74].

Державно-правові традиції Київської Русі щодо забезпечення оборони безпосередньо впливали на державний устрій, адміністративну та військову організацію, систему забезпечення оборони всіх держав на українських землях аж до кінця XVI ст.

Другий період державного будівництва в Україні (XVI–XVIII ст.) розпочинається з виникненням козацтва та заснуванням у XVI ст. Запорозької Січі, що мала власні законодавчі та виборні виконавчі органи, систему судочинства та права [3, с. 5] і фактично була державним утворення. З часом Запорозька Січ як державне утворення вільного українського козацтва стала одним із перших у світі зародків демократичних державних устроїв, взяла на себе завдання оборони і захисту народу, в умовах відсутності національної державності. Політичний і військовий устрій Запорозької Січі, її органи влади та управління, виконання ними адміністративних та військових функцій послідовно ґрунтувалися на принципах найширшого

демократизму та народного самоврядування. Характерною ознакою січового устрою були формальна рівність козацтва та спільне прийняття найважливіших рішень на козацькій загальній раді, що мала різні назви: військова рада, генеральна, повна, чорна або чернецька рада [4, с. 242].

На Військовій раді, що мала статус найвищого на Січі органу влади, вирішувалися найважливіші питання життя і діяльності Запорозької Січі: оголошення війни та укладення миру, вибори гетьмана і старшини, низка особливо значущих військових, адміністративних і судових справ. Військова рада була вищим військовим, адміністративним і судовим органом [3, с. 141; 4, с. 243].

Запорозька Січ мала свій військовий (38 куренів) і територіальний устрій (8 паланок), так званих округів чи районів, на території яких були укріплені поселення одружених козаків, яким заборонялося проживання в Січі. Курені, на які поділялося військо Запорозької Січі, були військово-адміністративною одиницею, на основі якої формували тактичні одиниці для походу або бойових дій, що називалися командами або партіями. Разом січові козаки, організовані в курені, та одружені козаки, об'єднані в паланки, становили одну військово-адміністративну організацію, своєрідну козацьку республіку, яка називалася Низовим Запорозьким військом [3, с. 141].

Виконавчу владу на Січі здійснювала запорозька військова старшина – військові начальники: кошовий отаман, військовий суддя, військовий писар і військовий осавул, які обиралися на Військовій раді та становили ядро січової адміністрації. Старшині підпорядковувалась нижча виконавча ланка: булавничий, хорунжий, довбиш, пушкар, гармаш, тлумач, шафар, канцеляристи, а також похідні й паланкові начальники – полковник, писар, осавул. У мирний час військова старшина займалася

адміністративними та судовими справами, а під час війни чи походу очолювала військо та здійснювала військове управління, тимчасово передаючи свої адміністративні функції у Січі наказній старшині [3, с. 142].

Кошовий отаман був першою особою у війську, головним військовим начальником, головним суддею і навіть духовним начальником на Січі. Від свого імені він вступав у дипломатичні зносини з державами, затверджував усі вибори військових чинів, розподіл по куренях: земель, річок, угідь, провіанту, військових прибутків, військової здобичі тощо [10, с. 68].

Саме багаторічне функціонування Запорозької Січі як державного утворення з її власними органами адміністративного та військового управління, військово-адміністративним устроєм, народним козацьким військом стало підготовчим етапом формування Української козацької держави [10, с. 68], що виникла унаслідок національно-визвольної війни українського народу 1648–1657 рр.

Таким чином, на початку національно-визвольної війни Гетьманська Україна мала всі необхідні ознаки держави: власну територію, органи публічної влади, політичний та військово-адміністративний устрій, військо, суд, систему оподаткування, міжнародне визнання [3, с. 170]. За основу організації публічної влади Гетьманської України було взято перевірену практикою військово-адміністративну, полково-сотенну організацію українського козацтва.

У червні 1648 р. старшинська рада затвердила спеціальний документ – статут «Про устрій Війська Запорозького», яким було закладено правові основи державного устрою, чітко визначено організацію і компетенцію всіх органів, що перетворювалися на апарат державної влади і яким передавалися повноваження органів публічної влади [11, с. 207–208].

Система органів публічної влади української козацької держави складалася з генерального, полкового та сотенного урядів. Генеральний уряд здійснював функції загального керівництва і його влада поширювалася на всю звільнену територію України. Цей уряд очолював гетьман, який був главою України й уособлював верховну політичну, адміністративну, військову та судових владу, був найвищим військовим начальником і під час війни мав необмежену владу [3, с. 170; 4, с. 244].

Головним розпорядчим, виконавчим та судовим органом Української держави був Генеральний уряд, до якого входили гетьман та його найближчі помічники – генеральні старшини. Генеральні старшини, яких обирала рада або призначав гетьман, керували окремими галузями управління. Так, Генеральний обозний, генеральний осавул, генеральний хорунжий керували військовими справами, відповідали за боєздатність війська, їх матеріальне забезпечення. Генеральний обозний був другою посадовою особою після гетьмана і відповідав за військову підготовку та керував козацькою артилерією. Генеральні осавули (як правило, два) відали матеріальним забезпеченням війська, військовим скарбом, вели козацькі компути («особові справи»). Генеральний бунчужний був головним охоронцем знаків гідності гетьмана і військових з'єднань, виконував окремі доручення гетьмана. Генеральний писар керував зовнішніми зносинами, йому була підпорядкована канцелярія. Генеральний суддя (спочатку один, а згодом двоє суддів) очолював вищий судовий орган – апеляційну інстанцію для полкових та сотенних судів [3, с. 189; 11, с. 209]. Разом вони утворювали раду генеральної старшини при гетьмані і генеральну військову канцелярію.

Гетьманська Україна мала свій військово-адміністративний устрій. Її територія поділялася на полки та сотні, у яких управляли полкові та сотенні уряди. Такою була полково-сотенна

система державного адміністративного та військового устрою і управління Української козацької держави.

Основою, стрижнем військово-адміністративної організації держави було козацьке військо України. Це була професійна армія, що виділилася з 300-тисячної народної армії під час визвольної війни. У різні періоди чисельність реєстрового козацького війська, яке утримувалося за державний кошт, становила від 20 до 100 тис. [11, с. 236–237].

Створення Української козацької національної держави дало нове життя нормам звичаєвого козацького права – «стародавнім правам і вольностям», що регулювали широке коло публічних та приватних правовідносин, передусім організацію полково-сотенної системи влади, порядок діяльності воєнної організації, аж до організації і ведення бойових дій [11, с. 217].

У процесі формування української державності значення найважливіших джерел права набули рішення Військової ради як вищого представницького органу. Саме Військова Рада вирішувала питання війни і миру, укладання союзів з іншими державами, формувала генеральний уряд, обирала вищих посадових осіб, у тому числі й гетьмана [11, с. 218].

Серед нормативних актів найбільшого поширення набули універсали – офіційні акти вищої державної влади, що видавав гетьман і які закріплювали норми права. За юридичною силою і значенням у суспільно-політичному житті козацької держави їх можна прирівняти до законів [12, с. 68].

Крім універсалів, які видавали гетьмани, були також акти, які за значенням у суспільно-політичному житті можна визначити як підзаконні: інструкції, ордери, заяви, декрети та ін. [12, с. 73].

На думку вчених, полково-сотенний військово-адміністративний устрій є важливим елементом української державності,

притаманний лише Українській козацькій державі. Саме в Україні полково-сотенна організація, що мала військову, адміністративну та судову владу, виявилася напрочуд життєздатною та проіснувала в несприятливих для неї умовах до 1783 р. (135 років) [11, с. 212].

Таким чином, визначена нормами права полково-сотенна організація публічної влади у Гетьманській Україні, яка виконувала подвійну функцію публічного адміністративного та військового управління, відігравала ключову роль у забезпеченні оборони Української козацької держави й захисті українського народу, мала незаперечний вплив на подальший розвиток системи оборони держави на теренах України.

Третій період розбудови Української державності, припадає на початок XX ст. (1917–1921 рр.), коли внаслідок розвалу Російської імперії активізуються державотворчі процеси на території України та розпочалася національно-визвольна боротьба за створення незалежної Української національної держави. Вихідною точкою відродження української державності на початку XX ст. слід вважати створення 17 березня 1917 р. у Києві Української Центральної Ради як крайового органу влади.

Незважаючи на те, що серед лідерів Центральної Ради не було єдиних поглядів щодо створення регулярної армії, об'єктивні державотворчі процеси спонукали до створення системи оборони держави та власних збройних сил. Лідери Центральної Ради, спростовуючи ідею створення регулярної армії, розуміли важливість військового питання й усвідомлювали його вирішальне значення для розбудови незалежної держави. Із самого початку Центральна Рада висунула і підтримувала гасло українізації армії, відігравала ключову роль в організації українських військових з'їздів та створенні організаційних форми для керівництва обороною держави.

Разом із створенням органів державної влади для керівництва військовим будівництвом у листопаді 1917 р. створено Генеральний секретаріат військових справ, який згодом стає Військовим Міністерством Української Народної республіки. Також приймається рішення утворити Генеральний військовий штаб до складу якого входило декілька управлінь, зокрема військово-політичне та інтендантське, і відділів (організаційний, загальний, військово-комісаріатський, артилерійський, зв'язку) та спеціальна комісія, що мала вирішувати проблеми офіцерів-українців, які служили в російській армії і залишилися «без роботи». Було видало спеціальний наказ, згідно з яким до українського війська зараховувалися лише «офіцери, які були родом з України» [13, с. 21]. У процесі історичного розвитку Української держави ця ситуація повторилися в 90-х роках, коли після розпаду Радянської імперії (СРСР) тисячі офіцерів-українців поверталися на Батьківщину для служіння незалежній Україні в її збройних силах.

Паралельно із створенням державних органів управління обороною держави закладалися правові засади військового будівництва, приймалися акти військового законодавства. Так, у грудні 1917 р. прийнято Закон «Про відстрочення призову на військову службу і відкомандирування з неї громадян Української Республіки», у січні 1918 р. – Закон «Про утворення Комітету по демобілізації армії». У січні 1918 р. прийнято тимчасовий Закон «Про утворення українського народного війська», який передбачав демобілізацію тогочасної армії та заміну її народною міліцією для оборони держави від зовнішнього ворога. Цей Закон, що не відповідав реаліям, не тільки юридично закріпив перемогу тих, хто виступав проти регулярної армії, а й зруйнував організаційно-правові засади оборони Української держави [14, с. 59].

Також негативно впливали на забезпечення оборони Української Народної Республіки, управління збройними політичні розбіжності й особисті конфлікти керівників Української Центральної Ради, наявність багатьох організаційно-економічних проблем армії (зокрема, матеріально-технічного забезпечення). Із війська Української Центральної Ради на початку січня 1918 р. чисельністю близько 53 500 вояків лише 15 500–16 500 вважалися надійними [11, с. 49]. Зазначені прорахунки правового та організаційного характеру призвели до катастрофічних наслідків для системи оборони Української Народної Республіки, яка виявилася незахищеною перед більшовицькими військами, що наступали на Київ.

Після повернення до Києва, на початку березня 1918 р., Центральна Рада змінює військову політику щодо забезпечення оборони та організації армії, проводить реорганізацію Генерального військового штабу та Військового міністерства. Розробляє план організації армії на основі територіального набору. Українська армія мала складатися з восьми корпусів піхоти і чотирьох корпусів кінноти. Розроблялися й інші заходи (зокрема, план призову, який мав розпочатися восени), спрямовані на формування регулярної армії [15, с. 62]. Але ці заходи виявилися запізнілими і владу Української Центральної Ради було повалено. Помилки та прорахунки Центральної Ради щодо військової політики, адміністративно-правового забезпечення оборони держави, разом з іншим помилками і прорахунками, призвели до її повалення та розпуск у квітні 1918 року.

На зміну Українській Народній Республіці, за підтримки німецьких військ, у квітня 1918 р. до влади приходить генерал Павло Скоропадський, який був обраний гетьманом усієї України на Конгресі хліборобів-землевласників. Отримавши владу Гетьман видав маніфест «До громадян України», у якому

виклав свою програму та Закон «Про тимчасовий державний устрій України», який визначав основні засади організації і здійснення державної влади, права й обов'язки громадян тощо і мали діяти до проведення загальних демократичних виборів. У короткі терміни було створено органи державної влади та відновлено дійовий адміністративний апарат. Як військова людина гетьман Павло Скоропадський розуміє значення армії, прорахунки попередньої влади та вживає невідкладних заходів щодо формування регулярних, професійних збройних сил.

Незважаючи на супротив німецького окупаційного командування, гетьманська адміністрація зуміла зробити важливі організаційно-правові кроки щодо розбудов майбутньої професійної української армії [4, с. 424]. Удосконалюється структура державних органів військового управління. У структурі Військового міністерства створено Генеральний штаб та штабні структури восьми територіальних корпусів.

Гетьманський Уряд приступає до формування нової української армії у складі восьми корпусів піхоти та чотирьох корпусів кінноти, реалізуючи план, розроблений за часів Центральної ради [16, с. 124]. Також створюється законодавча база оборони й військового будівництва. Приймається Закон «Про загальний військовий обов'язок» від 24 липня 1918 р., який визначає порядок та строки військової служби в піхоті – два роки, а в кінноті й артилерії – три роки. У межах військової реформи проведено деполітизацію збройних сил. Закон «Про політично-правове становище службовців військового відомства» від 1 серпня 1918 р. позбавляв їх активного й пасивного виборчого права, а також можливості належати до організацій, які мають політичний характер, брати участь у політичних мітингах, зборах, маніфестаціях та демонстраціях [14, с. 51].

Для забезпечення військової дисципліни у війську в травні 1918 р. прийнято важливий закон – «Закон про військову підсудність», що визначив перелік типових складів військових злочинів та коло осіб, які мали підлягати військовому суду. Крім того, Законом «Про організацію військово-судових установ та їх компетенцію» від 21 червня 1918 р. в системі загальних судів запроваджувалися військові суди, які поділялися на вищі і штабні суди (при штабах дивізій, корпусів та Головному штабі). Згідно із Законом, юрисдикція військових судів поширювалася також на найтяжчі державні злочини: державну зраду, шпигунство, антидержавне повстання, напади на військових, агітацію до порушення військової дисципліни [3, с. 280].

Для контролю за забезпеченням військ 6 серпня 1918 р. Радою міністрів у структурі Держконтролю було створено тимчасовий військовий контрольний орган, до компетенції якого належало проведення ревізій грошових і матеріальних коштів військових частин, установ та організацій Військового міністерства. У вересні 1918 р. Рада Міністрів ухвалила підготовлений Генеральним штабом план організації української армії. Штатами мирного часу передбачалося 175 посад генералів, 14 930 штабних та вищих офіцерів, 2975 військових урядовців та понад 291 000 підофіцерів і солдат. Але реальна чисельність гетьманської армії в листопаді 1918 р. становила близько 60 тис. військовослужбовців [4, с. 426; 15, с. 106]. На думку М.В. Кравчука, у період Гетьманату було розроблено реальний план військового будівництва, що передбачав створення системи військових навчальних закладів, уведення військової повинності, розроблення організаційно-штатних структур військових органів управління, відновлення військових звань та рангів [16, с. 136].

Незважаючи на проведення організаційних, адміністративно-правових заходів щодо створення системи оборони

держави та професійної регулярної армії, Гетьманат Скоропадського, у зв'язку із загостренням соціально-політичної ситуації, втратив підтримку більшості населення і в грудні 1918 р. припинив своє існування.

Директорія Української Народної Республіки, яка підняла повстання і повалила уряд Гетьмана Скоропадського, уже не мала жодних сумнівів щодо необхідності розбудови регулярних збройних сил, здатних обороняти незалежність Української держави. Тому період відродження Української Народної Республіки (листопад 1918 – листопад 1920 р.) позначився активними заходами у сфері оборони держави. Уже 24 листопада 1918 р. було підписано «Наказ Армії Української Народної Республіки», яким проголошувалося створення республіканських збройних сил «для оборони Української Народної Самостійної Республіки і захисту всього трудового народу» [13, с. 161].

На початку 1919 р. в складних умовах проводяться організаційно-правові заходи забезпечення оборони держави. Відбувається активний розвиток законодавства у сфері оборони, насамперед, щодо правового оформлення мобілізації: ухвалюються закони «Про призов на військову службу», «Про прийом у діючу армію Української Народної Республіки добровольців», «Про поповнення армії і флоту», «Про мобілізацію старшин і службовців-учителів», «Про загальний достроковий призов на виконання військової повинності народжених у 1900 році», «Про мобілізацію службовців державного контролю», «Про реєстрацію населення, що проживає на території Української Народної Республіки» і чимало інших нормативно-правових актів, у тому числі різні постанови, укази та інструкції, що детально регламентували питання призову на військову службу [15, с. 216].

Крім того, затверджено нову систему Вищого військового управління, нову штатно-організаційну структуру, проведено

реорганізацію армії: створено 11 дивізій, у кожній по три піхотні полки, артилерійський полк та сотня кінноти [4, с. 536]. Здійснено спеціальні заходи, спрямовані на зміцнення українських збройних сил та військової дисципліни. Законом «Про державний інспекторат у військових частинах та інституціях» від 13 травня 1919 р. запроваджено інститут Державних інспекторів, які мали здійснювати контроль та інформувати про ситуацію у військах (не мали права втручатися в «оперативну й адміністративну» діяльність командирів), але в «крайніх» випадках наділялися правом негайного усунення з армії «ворожого і непевного елементу», невідкладно «повідомляючи про це відповідне начальство і головного отамана». Цей Закон мав позитивний вплив і сприяв зміцненню військової дисципліни й порядку у військах, підтриманню бойової готовності.

Також поступово українська армія отримала власні військові статути. У січні 1919 р. затверджено Дисциплінарний статут, який урегулював питання дисциплінарної відповідальності та сприяв підтриманню і зміцненню військової дисципліни. Згодом затверджено Статут внутрішньої служби і Статут залогової (гарнізонної) та польової служби [16, с. 163].

Водночас у розбудові системи оборони держави, національних збройних сил не вистачило політичної волі, єдності та спільної енергії всіх суспільно-політичних сил, що спричинило негативні політичні та військові наслідки для Української Народної Республіки [17, с. 108–111].

У цей же період відбуваються державотворчі процеси на Західній Україні, де створюється Західно-Українська Народна Республіка. Разом із проголошенням української держави на західноукраїнських землях розпочинається створення органів державної влади та власних збройних сил. У виданому на початку жовтня 1918 р. Маніфесті Українська Народна Рада

виклала засади і цілі своєї діяльності: створення економічних, політичних і правових засад Української держави, у тому числі й забезпечення її оборони. Для захисту своєї землі, свого народу всіх громадян, здатних носити зброю, закликали вступати до лав української армії [18, с. 110–112].

Після захоплення українськими частинами 1 листопада 1918 р. влади у Львові розпочинається українсько-польська війна. У зв'язку з цим, особливу увагу було приділено обороні держави, розбудові збройних сил для захисту від агресії сусідньої Польщі, а потім Румунії. У складі сформованого уряду – Державного секретаріату створено Державний секретаріат військових справ для керівництва обороною держави і збройними силами Державний секретаріат військових справ структурно поділявся на Військову канцелярію та 16 відділів. Його головною функцією було поповнення військових частин особовим складом, навчання та вишкіл, тилове забезпечення. Для комплектування збройних сил 13 листопада 1918 р. Українська Народна Рада видала Закон «Про загальну військову службу громадян Західно-Української Народної Республіки», на основі якого оголошено загальну мобілізацію чоловічого українського населення віком від 18 до 35 років [15, с. 117–119].

Для забезпечення оборони територію Західно-Української Народної Республіки було поділено на три військові області, на чолі якої стояв військовий комендант, а області – на 12 військових округів. До обов'язків військового коменданта належали набір новобранців, їх підготовка та поповнення військових частин навченими підрозділами. Було розроблено текст військової присяги, форма одягу, відзнаки, взято на облік усе військове майно, озброєння, спорядження [15, с. 125].

Так, за короткі терміни було сформовано регулярні збройні сили, які отримали офіційну назву – Українська Галицька армія.

У складі Української Галицької армії утворено три корпуси. Корпус поділявся на чотири піхотні бригади, бригада – на два полки, полк – на три курені. При бригаді були полк артилерії, кінна і технічна сотня, сотня зв'язку, підрозділи забезпечення.

Найвищим органом військового управління Української Галицької Армії була Головна команда, на чолі з командувачем, яка фактично виконувала функції Генерального штабу і керувала усіма військовими операціями. Фактично на початку 1919 р. в Західно-Українській Народній Республіці було створено дисципліновану, добре організовану, патріотично налаштовану регулярну армію чисельністю близько 120 тис. вояків [4, с. 54].

Важливе значення для оборони держави, підтримання законності й військової дисципліни у збройних силах мало створення органів військової юстиції. 16 листопада 1918 р. Державний секретаріат видав розпорядження про організацію системи військових судів, яка включала: Вищий військовий трибунал; військові обласні суди; військові окружні суди. Членів Вищого військового трибуналу призначало секретарство військових справ і затверджувала Українська Народна Рада. Головами військових обласних й окружних судів автоматично ставали відповідні військові коменданти, а членами – представники військових округів, корпусів і жандармерії. Створювалася також система військової прокуратури, яку очолював Генеральний військовий прокурор. У зв'язку з ускладненням обстановки на фронті та внутрішньої ситуації, 30 листопада 1918 р. було створено військово-польові суди.

Таким чином, у Західно-Українській Народній Республіці за короткий термін, завдяки вжитим організаційно-правовим заходам, було сформовано органи державної влади та військового управління, створено регулярну, дисципліновану

й патріотично налаштовану армію, яка хоробро воювала з переважаючим силами противника.

Унаслідок загострення військово-політичної ситуації, наступу переважаючих сил противника більшість частин Української Галицької Армії приєдналася до армії Української Народної Республіки і продовжувала боротьбу у складі об'єднаної армії Української Народної Республіки під проводом Директорії.

Із середини 1919 р., коли в умовах громадянської війни вся територія України перетворилася на арену бойових дій, подальший розвиток системи оборони держави та збройних сил був неможливий, що і спричинило поразки Української держави. До цього призвели прорахунки як організаційно-правового характеру щодо розбудови системи оборони держави, так й інші політичні прорахунки і помилки Директорії: відсутність політичної єдності та невизначеність із союзниками, розрахунок на іноземну допомогу, децентралізація та неузгодженості щодо управління військами, відсутність підготовлених офіцерських кадрів та розвал забезпечення армії.

В умовах фактичного розвалу державних інституцій, національних збройних сил, коли більшу частину території України було зайнято більшовицькими військами, залишки армії Української Народної Республіки було інтерновано до Польщі, у якій вони незабаром припинили своє існування.

Четвертий період Української державності (1922–1990 рр.) розпочинається із встановлення на території України радянської влади. З 1922 р., коли Україна увійшла до складу союзної держави – СРСР, вона фактично втратила право на створення власної системи оборони та національних збройних сил. Усі функції щодо забезпечення оборони належали союзним органам влади. Водночас перед закінченням Другої світової війни в Радянському Союзі для вирішення своїх внутрішньо- та

зовнішньополітичних завдань приймається політичне рішення про розширення прав союзних республік у галузі оборони та зовнішніх відносин. 1 лютого 1944 р. Верховна Рада СРСР одноголосно приймає відповідний закон, на виконання якого Верховна Рада Української РСР внесла доповнення до Конституції УРСР та в березні 1944 р. прийняла «Закон про утворення союзно-республіканського Наркомату Оборони УРСР». Було затверджено постанову Ради Народних Комісарів УРСР «Про формування апарату народного комісаріату оборони УРСР», що передбачала створення повноцінних збройних сил та органів військового управління. Але все це було тільки на папері, і коли остаточно було вирішено питання про вступ України і Білорусі до Організації Об'єднаних Націй (у жовтні 1945 р.), розширення прав союзних республік у галузі оборони закінчилося. Формально цей державний орган без повноважень проіснував аж до ухвалення 20 квітня 1978 р. нової Конституції Української РСР [19, с. 72–75].

Таким чином, це був період, коли Україна перебувала у складі союзної держави і не мала жодних повноважень у сфері оборони, відповідних органів державної влади та власного законодавства.

2. Адміністративно-правове забезпечення оборони незалежної України

Новітній період державотворення в Україні розпочинається прийняттям 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет, яка проголосила намір України стати незалежною, нейтральною державою та її право на власні збройні сили [20].

Після невдалої спроби державного перевороту в Москві Верховна Рада УРСР 24 серпня 1991 р. приймає Акт проголошення незалежності України, урочисто проголошує

незалежність України та створення самостійної демократичної держави – України [21]. Значення Акта незалежності України є визначальним як для формування української держави, так і для створення системи безпеки і оборони. Адже в цей час на території України дислокувалося військове угруповання загальною чисельністю близько 780 тис. осіб, серед яких вихідці з України становили меншість [22, с. 21]. Зазначене військове угруповання в будь-який час могло стати дестабілізуючим чинником, потенційною загрозою суверенітету незалежної України. Тому того ж дня Верховна Рада України ухвалила Постанову «Про військові формування на Україні», яка передбачала підпорядкування українському парламенту всіх військових формувань, що були дислоковані на території республіки, та утворення Міністерства оборони України [23].

Із цього часу фактично розпочалася складна робота щодо адміністративно-правового забезпечення оборони незалежної Української держави. Здійснено невідкладні організаційні заходи щодо формування Міністерства оборони України, Головного штабу Збройних Сил України та інших органів військового управління.

Верховною Радою України 11 листопада 1991 р. ухвалено Постанову «Про концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України» як політико-правовий нормативний акт, що заклав концептуальні та організаційно-правові засади системи оборони Української держави. Концепцією оборони та будівництва Збройних Сил України було визначено умови і чинники, які впливали на створення системи оборони, будівництво, структуру збройних сил та основні органи військового управління, порядок фінансово-економічного забезпечення воєнної реформи, порядок вирішення питань соціального захисту військовослужбовців. Концепцією передбачено засади

та систему військового управління – повноваження Верховної Ради України, Президента України – Головнокомандувача Збройних Сил України (до обрання Президента України його повноваження покладалися на Голову Верховної Ради України), Ради оборони України, Міністра оборони України. Головним органом безпосереднього управління військами (силами) у мирний і воєнний час мав стати Головний штаб Збройних Сил України на чолі з начальником Головного штабу Збройних Сил України – першим заступником Міністра оборони України. Також було встановлено граничну чисельність Збройних Сил України на рівні 400–420 тис. осіб. [24].

Також розпочинається активний процес формування законодавчої бази забезпечення системи оборони держави. 6 грудня 1991 р. Верховна Рада України ухвалила два основоположні закони щодо створення системи оборони країни та українського війська – Закони України «Про оборону України» [25] та «Про Збройні Сили України» [26], а також затвердила текст військової присяги.

Основоположне значення для розбудови системи оборони держави мав Закон України «Про оборону України», у якому сформульовано загальні положення про оборону України, складові системи оборони держави, правові засади її організації та забезпечення, положення, що стосуються стану війни, воєнного часу, мобілізації, територіальної оборони, повноваження органів державної влади та органів військового управління, порядок їх дій і взаємодії щодо збройного захисту суверенітету, незалежності, територіальної цілісності України [25]. Фактично цим законом визначено склад, завдання і повноваження суб'єктів воєнної організації держави (сил оборони) на той час.

Законом України «Про Збройні Сили України» встановлено призначення, принципи будівництва, склад та завдання

Збройних Сил України, що складалися із Сухопутних військ (війська наземної оборони), Військово-повітряних сил (війська оборони повітряного простору) та Військово-морських сил. Діяльність будь-яких політичних партій і рухів у збройних силах була заборонена [26].

12 грудня 1991 р. Президент України видав Указ «Про Збройні Сили України», який визначав, що Збройні Сили України формуються поетапно відповідно до Концепції про оборону і створення Збройних Сил України, ґрунтуючись на законах, ухвалених Верховною Радою України 6 грудня 1991 р., на базі військ, що дислокуються на території України [27].

За рішенням Президента України – Головнокомандувача Збройних Сил України з 3 січня 1992 р. розпочався процес приведення до добровільної присяги на вірність народові України особового складу військ, дислокованих на території України. На кінець січня 1992 р. військову присягу прийняли близько 310 тис. військовослужбовців (більше 70 % від запланованої кількості) [28, с. 135, 29, с. 165].

Продовжено формування законодавчої бази оборони, зокрема розроблено і прийнято такі законодавчі й підзаконні акти: закони України «Про альтернативну (невійськову) службу» від 12 грудня 1991 р. [30], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р. [31], «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. [32], «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ» від 19 квітня 1992 р. [33], «Про мобілізацію та мобілізаційну підготовку» від 21 жовтня 1993 р. [34], Постанову Верховної Ради України «Про текст Військової присяги» від 6 грудня 1991 р. [35], Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо будівництва Збройних

Сил України» від 5 квітня 1992 р. [36], Постанову Верховної Ради України «Про Воєнну доктрину України» від 19 жовтня 1993 р. [37], інші нормативно-правові акти, що регулювали питання створення та діяльності сектору безпеки і оборони держави.

Так, законодавче врегулювання питань комплектування військових формувань та проходження військової служби, гарантування прав військовослужбовців та забезпечення їх соціального захисту сприяло поверненню на Україну для проходження військової служби українців. За цей період понад 33 тис. військовослужбовців повернулися на Батьківщину, для проходження служби у Збройних Силах України [28, с. 137].

Важливе значення мало прийняття Верховною Радою України 19 жовтня 1993 р. Воєнної доктрини України. Уперше в політико-правовому акті Україна задекларувала основоположні принципи й пріоритети воєнної політики, окреслила мету, принципи й основні напрями функціонування та розвитку системи оборони, збройних сил, основи воєнно-економічної та військово-технічної політики [28, с. 145].

Паралельно відбувався процес організаційно-правого забезпечення розбудови інших військових формувань як складових сектору безпеки і оборони, які, відповідно до Воєнної доктрини, разом зі ЗС мали забезпечувати оборону держави. Так, 4 листопада 1991 р. Верховна Рада України прийняла закони України «Про державний кордон України», яким встановлювалися державний кордон, його режим і забезпечення охорони [38] та «Про Прикордонні війська України», у якому визначалися структура, завдання та права прикордонних військ щодо захисту державного кордону [39]. Законом України «Про Національну гвардію України» (втратив чинність 11 січня 2000 р.) створювалось нове військове формування, на яке, крім

правоохоронної функції, покладалася ще й зовнішня – захист суверенітету та територіальної цілісності держави [40].

Прийняття цих законодавчих актів посилило всі складові системи оборони і безпеки держави та стало вагомим чинником формування сектору безпеки і оборони держави.

Таким чином, протягом 1991–1993 рр. в Україні було закладено організаційно-правові засади системи оборони і безпеки та створено необхідні умови для адміністративно-правового забезпечення оборонної функції держави. Було створено відповідні органи державної влади, Збройні Сили України, інші військові формування, органи військового управління, систему забезпечення, елементи оборонно-промислового комплексу та систему законодавства, яка регулювала їх діяльність. Система законодавства складалася із законодавства двох рівнів, власне законів, які визначали основи системи оборони та підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на виконання цих законів.

Остаточно організаційно-правове закріплення системи безпеки і оборони держави відбулося з прийняттям 28 червня 1996 р. Верховною Радою Конституції України, яка на вищому законодавчому рівні визначила оборону, захист суверенітету і територіальної цілісності України найважливішою функцією держави, справою всього українського народу та поклала її виконання на Збройні Сили України. Завданнями інших військових формувань та правоохоронних органів держави Конституція України визначила забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України [1].

У подальшому адміністративно-правове забезпечення оборони, насамперед, було зосереджено на реформуванні системи оборони держави, Збройних Сил України та інших військових формувань, оптимізації їх штатної чисельності, організаційно-штатної структури, органів військового управління, правовому

забезпеченні цих процесів шляхом удосконалення нормативно-правових актів. Для цього розроблялися державні програми розвитку Збройних Сил України. У січні 1997 р. Президент України затвердив Державну програми будівництва та розвитку ЗС України на період до 2005 року. На її виконання, протягом 1997–2000 рр. розроблено та прийнято 25 законів, які врегульовували питання організації оборони, правового режиму надзвичайного та воєнного стану, участі в миротворчих операціях.

Для адміністративно-правового забезпечення діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань важливе значення мало прийняття спеціальних військових законів – військових статутів (24 березня 1999 р. прийняла закони України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» [41], «Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України» [42], «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» [43], «Про Стройовий статут Збройних Сил України» [44], які врегульовували питання прав і обов'язків військовослужбовців, повсякденної діяльності, організації бойової підготовки та навчання, несення вартової, гарнізонної та внутрішньої служби, дисциплінарної відповідальності та ін.

У 2006 році затверджено нову Державну програму розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки, яка передбачала подальше вдосконалення організаційної структури, системи та органів військового управління. У 2011 році прийнято Державну програму реформування Збройних Сил України на 2011–2015 роки, яка передбачала вдосконалення системи управління та оборонного планування, створення ефективної системи управління оборонними ресурсами.

Водночас через різні об'єктивні та суб'єктивні причини, насамперед, через невизначеність з основним цивілізаційним вектором розвитку України щодо приєднання до міжнародних

регіональних безпекових організацій, відсутність політичної волі, необхідних ресурсів, жодної Державної програми не було виконано. Унаслідок цього Збройні Сили України як основний елемент системи національної безпеки і оборони держави було скорочено до критичного мінімуму, вони втратили свою боєздатність та виявилися неготовими до відсічі збройної агресії.

3. Адміністративно-правове забезпечення оборони України в умовах російської військової агресії

З початком неоголошеної війни та анексії Автономної Республіки Крим Росією у березні 2014 року Українська держава та Збройні Сили України виявилися неготовими до оборони держави, захисту її суверенітету і територіальної цілісності. Це призвело до продовження «гібридної війни» та подальшої російської агресії на сході України і поставило під загрозу саме існування Української держави. За таких умов українська влада була змушена вжити термінових та надзвичайних заходів для адміністративно-правового забезпечення оборони держави.

З метою відновлення боєздатності частин і підрозділів Збройних Сил України та інших військових формувань було вжито невідкладних організаційно-правових заходів: оголошено мобілізацію та укомплектовано військові частини, запроваджено систему перепідготовки військовослужбовців, призваних по мобілізації, розпочалося відновлення та постачання озброєння і військової техніки тощо. Також, виходячи із реальних суспільних відносин, обумовлених російською агресією були внесені зміни до військового законодавства щодо участі Збройних Сил України в антитерористичній операції, застосування зброї в районі її проведення [45].

Водночас в умовах складної воєнно-політичної та оперативно-стратегічної обстановки, що склалася внаслідок

російської збройної агресії проти України, розпочалася робота з підготовки і проведення оборонної реформи.

Саме російська військова агресія та необхідність проведення оборонної реформи для забезпечення здатності держави до її відбиття були основними чинниками, які зумовлювали основні завдання і напрямки адміністративно-правового забезпечення оборони держави. Враховуючи, що адміністративно-правове забезпечення оборони – це регламентована адміністративно-правовими нормами системна діяльність органів публічного управління у сфері оборони щодо адміністративно-правового регулювання, реалізації, охорони та захисту суспільних відносин у сфері оборони [46, с. 26], то проведення оборонної реформи передбачало вдосконалення правових основ оборони, всієї системи ієрархічно та горизонтально структурованих актів військово-адміністративного законодавства, що включає законодавчі, підзаконні нормативно-правові та адміністративні правозастосовчі акти у сфері оборони держави, які ґрунтуються на положеннях Конституції України.

У першу чергу, для реформування системи оборони держави, було розроблено та прийнято основні політико-правові акти стратегічного й концептуального характеру, які визначають напрями та завдання реформи сектору безпеки і оборони України, зважаючи на євроатлантичні устремління України: Стратегія національної безпеки України (далі – СНБУ), затверджена Указом Президента України від 6 травня 2015 р. № 287 [47], Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555 [48], Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджена Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92 [49], Стратегічний оборонний бюлетень України (далі – СОБ), затверджений Указом Президента України від 6 червня 2016 р. № 240 [50].

Уперше СОБ, який було розроблено за результатами оборонного огляду, став нормативно-правовим актом оборонного планування, дорожньою картою (планом) оборонної реформи з визначенням шляхів її впровадження на засадах і принципах Північноатлантичного альянсу (далі – НАТО). Для досягнення мети оборонної реформи визначено п'ять пріоритетних стратегічних цілей: об'єднане керівництво силами оборони, що здійснюється відповідно до принципів і стандартів НАТО; ефективна політика системи планування й управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів; оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони, необхідні для гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави, підтримання миру та міжнародної безпеки; об'єднана система логістики і система медичного забезпечення, здатні надати підтримку всім компонентам сил оборони; професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву [50].

Важливим фактором для адміністративно-правового забезпечення оборони було те, що СОБ уперше передбачав конкретні напрями правового (юридичного) забезпечення оборонної реформи, внесення змін до законів України й інших нормативно-правових актів щодо: повноважень та порядку здійснення керівництва силами оборони, створення та функціонування Ставки Верховного Головнокомандувача; уточнення основних функцій та завдань Міністерства оборони України, Генерального штабу ЗС України, а також інших складових сил оборони на стратегічному, оперативному й тактичному рівнях; організації та ведення територіальної оборони України, створення та підготовки військового резерву; удосконалення організаційних структур сил оборони та оптимізації кількості особового складу; системи матеріально-технічного

забезпечення сил оборони; створення системи медичного забезпечення військ (сил); посилення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України; функціонування системи оборонного планування; мобілізаційної підготовки та мобілізації в державі; посилення соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей тощо [50].

Крім законодавчих актів, для адміністративно-правового забезпечення оборони держави важливе значення мають концептуальні нормативно-правові акти, які визначають основні напрями реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Із прийняттям у 2016 році Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України було створено нові концептуальні засади для забезпечення оборони, діяльності сектору безпеки і оборони України. На основі цих стратегічних політико-правових актів було розроблено та затверджено Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України [51], Державну програму розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року [52], Положення про Ставку Верховного Головнокомандувача [53], Концепцію забезпечення контррозвідувального режиму в Україні [54], Положення про Сили спеціальних операцій Збройних Сил України [55], Концепцію Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2020 року [56], Державну цільову оборонну програму розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 року [57].

Для реалізації законодавчих та стратегічних політико-правових актів було прийнято відповідні підзаконні нормативно-правові акти, які видаються з метою як регулювання суспільних відносин у сфері оборони держави, так і для забезпечення правозастосування, правореалізації норм військово-адміністративного законодавства. Для забезпечення ефективного військового

управління та готовності Збройних Сил України до виконання завдань за призначенням як у мирний час, так і в особливий період було розроблено нові підзаконні нормативно-правові акти з питань підготовки та застосування збройних сил: Концепцію підготовки Збройних Сил України [58], Основи підготовки і ведення операцій військ (сил); Настанова з оперативної підготовки у Збройних Сил України; Настанову з оперативної роботи органів військового управління та штабів Збройних Сил України; Настанову з бойової підготовки у Збройних Силах України та стандарти підготовки; Бойові статути механізованих і танкових військ, військ протиповітряної оборони, авіації, радіотехнічних та зенітно-ракетних військ [59, с. 11] та інші.

У цей час, також продовжувалася розробка нових законодавчих актів, які б врегулювали суспільні відносини та дозволили Українській державі застосувати весь свій оборонний потенціал для відбиття російської агресії в умовах ведення «гібридної» війни. Особливо важливе значення для адміністративно-правового забезпечення оборони України в умовах російської «гібридної» агресії мало прийняття Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», який визначив особливості забезпечення оборони в умовах «гібридної» війни та задання всіх складових сектору безпеки і оборони щодо відбиття російської збройної агресії, дозволив переформатувати антитерористичну операції у операцію Об'єднаних сил, удосконалити систему військового управління операцією Об'єднаних сил, задіяти весь економічний та військовий потенціал держави для відбиття військової агресії, а також забезпечити захист права громадян України на тимчасово окупованих територіях [60].

Ключовим, системним законодавчим актом для адміністративно-правового забезпечення оборони та продовження оборонної реформи за стандартами НАТО став Закон України «Про національну безпеку України» прийнятий 21 червня 2018 року, визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз. Цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони [61].

Так, законом визначені суб'єкти забезпечення національної безпеки і оборони, що належать до сектору безпеки і оборони України, який складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. До складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Антитерористичний центр при Службі безпеки

України, Служба судової охорони, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику [61].

Важливим аспектом закону було те, що він визначав подальші завдання щодо розробки і прийняття законодавчих та підзаконних актів для удосконалення адміністративно-правового забезпечення оборони нашої держави. Зокрема на виконання його положень у 2021 були прийняті: Стратегія національної безпеки [62], Стратегії воєнної безпеки України [63], Стратегії кібербезпеки України [64], Стратегії інформаційної безпеки [65].

Положення про командування видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України та інші нормативно-правові акти.

У цей же час, на виконання закону, у межах повноважень визначених Положеннями, командування видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України почали розробляти відповідні підзаконні нормативно-правові акти для здійснення військового управління у мирний і воєнний час за стандартами НАТО: доктрини, настанови, бойові статути, оперативні і тактичні стандарти підготовки до застосування та ведення операцій (бойових дій).

Таким чином, на кінець 2021 року в Україні були прийняті основні законодавчі акти, стратегічні та концептуальні нормативно-правові акти, підзаконні нормативно-правові акти, які визначали систему адміністративно-правового забезпечення оборони України, повноваження суб'єктів забезпечення оборони, процедури військового управління за стандартами Північноатлантичного альянсу.

Висновки

Історичний розвиток системи оборони Української держави як невід'ємної складової самої держави нерозривно пов'язаний з розвитком та існуванням різних форм державності і права українського народу. На сьогодні оборона України, захист її суверенітету і територіальної цілісності є найважливішою функцією держави, справою всього українського народу. Але до закріплення цих положень у Конституції незалежної України український народ пройшов довгий історичний шлях боротьби за свою державність, включно із створенням відповідних державних інституцій, які забезпечували захист і оборону держави, створенням системи національного законодавства, що врегулює питання діяльності держави та всіх суб'єктів публічної влади у сфері оборони.

Виконання суб'єктами публічної влади конституційної функції оборони Української держави нерозривно пов'язане з адміністративно-правовим забезпеченням оборони держави під яким слід розуміти регламентовану адміністративно-правовими нормами системну діяльність суб'єктів забезпечення оборони, передусім діяльність суб'єктів публічного управління, щодо адміністративно-правового регулювання, реалізації, охорони та захисту суспільних відносин у сфері оборони, гарантування прав і законних інтересів усіх суб'єктів правовідносин, спрямовану на створення необхідних умов для оборони держави в разі збройної агресії.

Відповідно до основних історичних періодів розвитку державності українського народу, виділимо такі основні етапи становлення і розвитку системи оборони держави та її адміністративно-правового забезпеченням: 1-й – від утворення Київської Русі та час перебування у складі Великого князівства Литовського (IX–XVI ст. н.е.); 2-й – період українського

козацтва, від виникнення Запорозької Січі до ліквідації Козацької держави (XVI–XVIII ст.); 3-й – період активізації державотворчих процесів на початку XX ст. (1917–1921 рр.); 4-й – період перебування у складі союзної держави – СРСР (1922–1990 рр. XX ст.); 5-й – новітній період, система оборони незалежної України (1991 р. – до сьогодні).

Кожному історичному періоду розвитку державності українського народу була притаманна відповідна системи оборони держави, яка включала структури публічної (державної) влади, що забезпечували оборону держави та норми права котрі регулювали їх діяльність і відповідали рівню розвитку суспільних відносин.

У новітній період державотворення в Україні протягом 1991–1996 рр. було закладено правові основи систему оборони та необхідні умови для подальшого адміністративно-правового забезпечення оборонної функції держави. Було створено систему оборони держави, яка включала органи державної влади у сфері оборони, Збройні Сили України та інші військові формування, систему забезпечення, елементи оборонно-промислового комплексу та систему військового законодавства, яка регулювала їх діяльність.

Разом з тим, прорахунки та помилки, в тому числі організаційно-правового характеру, в подальшому реформуванні Збройних Сили України як основного елементу системи оборони, призвели до втратити ними боєздатності, і з початком неоголошеної війни та анексії Автономної Республіки Крим Росією у березні 2014 року Українська держава та Збройні Сили України виявилися неготовими до оборони держави, захисту її суверенітету і територіальної цілісності, відсічі збройній агресії.

За таких умов українська влада була змушена вжити термінових та надзвичайних організаційно-правових заходів для

адміністративно-правового забезпечення оборони держави. Саме російська військова агресія та необхідність проведення оборонної реформи для забезпечення здатності держави до її відбиття були основними чинниками які зумовлювали основні завдання і напрямки адміністративно-правове забезпечення оборони держави, що передбачали розробку системи військового законодавства, законів та підзаконних нормативно-правових актів, для захисту суверенітету і оборони держави в умовах «гібридної» війни.

Ключовим, системним законодавчим актом для адміністративно-правового забезпечення оборони та продовження оборонної реформи за стандартами НАТО став Закону України «Про національну безпеку України» прийнятий 21 червня 2018 року, який визначає основні засади та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні завдання державної політики у сфері національної безпеки і оборони, систему суб'єктів публічної влади, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз.

На виконання положень Закону України «Про національну безпеку України», до кінця 2021 року в Україні були прийняті основні законодавчі акти, стратегічні та концептуальні нормативно-правові акти, підзаконні нормативно-правові акти, які визначали систему забезпечення оборони України, повноваження суб'єктів забезпечення оборони, процедури військового управління за стандартами Північноатлантичного альянсу.

Створена в незалежній Україні система адміністративно-правового забезпечення оборони держави зараз проходить практичну перевірку на життєздатність в умовах широкомасштабної російської військової агресії. Вона потребуватиме подальшого удосконалення з урахуванням досвіду цієї війни після нашої перемоги над агресором.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Пашинський В.Й. Забезпечення оборони України: адміністративно-правові аспекти : монографія [Текст] / В.Й. Пашинський. Київ : ФОП Маслаков, 2018. 408 с.

3. Історія держави і права України : підручник / А.С. Чайковський (керів. авт. кол.), В.І. Батрименко, Л.О. Зайцев, О.Л. Копиленко та ін.; за ред. А.С. Чайковського. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 512 с.

4. 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 допов. Львів : Світ, 1992. 712 с.

5. Музиченко П.В. Історія держави і права України : навч. посіб. 2-ге вид., виправл. і доп. Київ : Т-во «Знання», КОО, 2000. 662 с.

6. Лащенко Р.М. Лекції по історії українського права. Київ : Україна, 1998. 254 с.

7. Кульчицький В.С., Тищик Б.Й. Історія держави і права України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2001. 320 с.

8. Історія держави і права України : підручник / С.Д. Гусарев, В.К. Антошкіна, О.О. Сердюк та ін.; за ред. докт. істор. наук, проф. В.В. Соловйової. Донецьк : Юго-Восток, 2014. 535 с.

9. Пашинський В.Й. Генеза адміністративно-правового забезпечення оборони України. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». Київ : НАУ, 2017. № 1(42). 208 с.

10. Скальковський А.О. Історія Нової Січі, або останнього Коша Запорозького. Дніпропетровськ : Січ, 2003. 678 с.

11. Історія держави і права України : підручник у 2 т. / В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін.; за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін юре», 2003. Т. 1. 656 с.

12. Дзейко Ж.О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження : монографія. Київ : Вид.-поліграф. центр «Київський Університет», 2007. 360 с.

13. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920 : навч. посіб. Київ : Либідь, 1997. 208 с.

14. Поляков С.Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України : монографія. Харків : Право, 2012. 256 с.

15. Історія держави і права України : підручник: у 2 т. / В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін.; за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін юре», 2003. Т. 2. 598 с.

16. Кравчук М.В. Правові основи будівництва національних Збройних Сил України в 1914–1993 рр. (Орг. структура, штати) : історико-правове дослідження. Івано-Франківськ : Плай, 1997. 292 с.

17. Пашинський В.Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони держави в період Української національно-демократичної революції 1917–1921 рр. Тринадцяті юридичні читання. Українська національна державність: крізь призму часу (до 100-річчя Української національно-демократичної революції 1917–1921 рр.) : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 24–25 трав. 2018 р.) / ред. кол.: В.П. Андрущенко, Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2018. 336 с.

18. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Історія / керівник авт. кол. і відп. ред. О. Карпенко. Івано-Франківськ, 2000. 415 с.

19. Дорохов М. Наркомат Оборони Української РСР. Воєнна історія. 2005. № 3–4. С.72–75.

20. Декларація про державний суверенітет України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 16 лип. 1990 р. № 55-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429.

21. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради від 24 серп. 1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1991.№ 38. Ст. 502.

22. Збройні сили незалежної України. Перші 10 років (1991–2001) / Рибак М.І., Смолянюк В.Ф., Цурюпа М.В. та ін.; за ред. В.В. Бринцева. Київ : НАОУ, 2006. 378 с.

23. Про військові формування на Україні : Постанова Верховної Ради України від 24 серп. 1991 р. № 1431-XII. Відомості Верховної Ради. 1991. № 38, Ст. 506.

24. Про Концепцію оборони та будівництва Збройних Сил України : Постанова Верховної Ради України від 11 жовт. 1991 р. № 659-XII. Відомості Верховної Ради. 1991. № 51. Ст. 729.

25. Про оборону України: Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII. Відомості Верховної Ради. 1992. № 9. Ст. 106.

26. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1934-XII. Відомості Верховної Ради. 1992. № 9. Ст. 108.

27. Про Збройні Сили України : Указ Президента України від 12 груд. 1991 р. № 4/91. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4/91#Text

28. Кузьмук О.І. Формування та еволюція Воєнної організації (сектору безпеки і оборони) України (1991–2012) : монографія. Київ : НУОУ ім. Івана Черняховського, 2013. 436 с.

29. Чорний В.С. Військова організація України: становлення та перспективи розвитку : монографія. Ніжин : ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2009. 368 с.

30. Про альтернативну (невійськову) службу : Закон України від 12 груд. 1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 15. Ст. 188.

31. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 груд. 1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 15. Ст. 190.

32. Про загальний військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 берез. 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 385.

33. Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ : Закон України від 19 квіт. 1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст. 399.

34. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовт. 1993 р. № 3543-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 44. Ст. 416.

35. Про текст Військової присяги : Постанова Верховної Ради України від 6 груд. 1991 р. № 1936-XII.Відомості Верховної Ради України. 1992. № 3. Ст. 13.

36. Про невідкладні заходи щодо будівництва Збройних Сил України : Указ Президента України від 5 квіт. 1992 р. № 209. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/209/92.

37. Про Воєнну доктрину України : Постанова Верховної Ради України від 19 жовт. 1993 р. № 3529-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 43. Ст. 409.

38. Про державний кордон України : Закон України від 4 листоп. 1991 р. № 1777-XII. Відомості Верховної Ради. 1992. № 2. Ст. 5.

39. Про прикордонні війська України : Закон України від 4 листоп. 1991 р. № 1779-XII. Відомості Верховної Ради. 1992. № 2. Ст. 17.

40. Про Національну гвардію України : Закон України від 4 листоп. 1991 р. № 1774-XII. Відомості Верховної Ради. 1992. № 1. Ст. 1.

41. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України від 24 берез. 1999 р № 548-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22–23. Ст. 194.

42. Про Статут гарнізонної та вартової служби Збройних Сил України: Закон України від 24 берез. 1999 р. № 550-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22–23. Ст. 196.

43. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 551-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22–23. Ст. 197.

44. Про Стройовий статут Збройних Сил України : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 549-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22–23. Ст. 195.

45. Про внесення змін до законів України щодо боротьби з тероризмом : Закон України від 15 черв. 2014 р. № 1313-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 29. Ст. 946.

46. Пашинський В.Й. Поняття та структура адміністративно-правового забезпечення оборони держави. Адміністративне право і процес. 2018. № 1(20). С. 20–29.

47. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 6 трав. 2015 р. № 287/2015. URL: http://zakon2.rada.gov. ua/laws/show/287/2015

48. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 2 верес. 2015 р. № 555/2015. URL: http://zakon3.rada. gov.ua/laws/show/555/2015/paran8#№ 8

49. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. URL: http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832

50. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 6 черв. 2016 р. № 240/2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006525-16#Text

51. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. Урядовий кур'єр. 2016. № 52. 18 берез.

52. Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року : Указ Президента України від 22 берез. 2017 р. № 73/2017. Урядовий кур'єр. 2017. № 56. 24 берез.

53. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року «Про Ставку Верховного Головнокомандувача» : Указ

Президента України від 10 жовт. 2017 р. № 313/2017. Урядовий кур'єр. 2017. № 192. 12 жовт.

54. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року «Про Концепцію забезпечення контррозвідувального режиму в Україні» : Указ Президента України від 6 жовт. 2017 р. № 310/2017. Урядовий кур'єр. 2017. № 190. 10 жовт.

55. Про Положення про Сили спеціальних операцій Збройних Сил України : Указ Президента України від 3 берез. 2018 р. № 520/2018. Офіційний вісник Президента України. 2018. № 7. Ст. 110. 16 берез.

56. Концепція Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 січ. 2016 р. № 19-р. Урядовий кур'єр. 2016. № 15. 26 січ.

57. Державна цільова оборонна програма розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 берез. 2016 р. № 284-6.

58. Концепція підготовки Збройних Сил України : наказ Міністра оборони України від 22 лют. 2016 р. № 95. Адміністративний департамент Міністерство оборони України. 2016. URL: https://www.ukrmilitary.com/2016/02/concept-of-the-armed-forces-of-ukraine.html

59. Біла книга – 2016. Збройні Сили України. Міністерство оборони України. Київ : Преса України. 2017. 113 с. С. 11.

60. Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text

61. Закон України Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

62. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text

63. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text

64. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію кібербезпеки України» від 26 серпня 2021 року № 447/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#Text

65. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки» від 28 грудня 2021 року № 685/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-13

Ковбас Ігор
доктор юридичних наук, доцент

МАТЕРІАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБОРОНИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У МИРНИЙ ЧАС ТА В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Анотація. Досліджуються міжнародні стандарти, пов'язані з матеріально-правовими аспектами заборони діяльності політичних партій у мирний час та в умовах дії воєнного стану, за підсумками чого автор обґрунтовує, що вкрай важливе значення має забезпечення політичного плюралізму, широкоглядності та толерантності, у тому числі у політичній системі, що не допускає втручання у функціонування політичних партій, навіть якщо їх діяльність спрямована з використанням лише демократичних та правомірних засобів на популяризацію та реалізацію поглядів, у яких йдеться, зокрема, про новий конституційний лад та правовий порядок чи фундаментальні територіальні зміни.

Водночас, антидемократична та насильницька чи диверсійно-підривна спрямованість діяльності партії підтверджується, а ступінь загрози національній безпеці, демократичним засадам організації суспільства та належному забезпеченню прав та основоположних свобод людини оцінюється за результатами дослідження положень її статутних та програмних документів, політичних заяв її представників у взаємозв'язку з тим, якою є фактична політична платформа та реальні заходи, які здійснюються її керівними політичними діячами та іншими членами партії для її реалізації. Також, законодавство України

має закріпити детально опрацьовану модель призупинення діяльності партій в умовах дії воєнного стану із зобов'язанням компетентних адміністративних органів порушити перед судом питання про заборону діяльності відповідних політичних партій з необхідністю розглянути такі справи з максимально можливим з урахуванням воєнно-політичної обстановки дотриманням гарантій справедливого судового розгляду.

Крім того, матеріально-правова складова механізму державного контролю за діяльністю політичних партій має включати правила репрезентативності політичних партій та критерії правомірності ототожнення члена політичної партії з відповідною політичною партією для цілей реалізації положень про юридичну відповідальність політичних партій у зв'язку з протиправними діями, вчиненими їх членами. Видається очевидним, що єдиним можливим заходом реагування партії на протиправні дії її члена, який б виключав її відповідальність за них, є їх негайне засудження повноважним представником партії з невідкладним розірванням усіх організаційно-правових зв'язків з такими членами, що включає виключення з партії, припинення членства у фракції політичної партії у представницьких органах держави та інші заходи такого характеру. У іншому випадку, що включає формальне несхвалення, дистанціювання або пряму підтримку політичною партією дій її члена, відповідна політична партія має нести правові наслідки, визначені з урахуванням характеру та тяжкості порушення, у тому числі зважаючи на ступінь політичного впливу позицій партії.

Ключові слова: заборона діяльності (примусовий розпуск, ліквідація) політичної партії, критерії ідентифікації члена партії з позицією політичної партії, межі демократичного та правомірного вираження поглядів політичними партіями; підстави для заборони діяльності політичної партії.

Вступ

Стратегічні положення, що зафіксовані в Основному Законі України (Конституції) про побудову на теренах українських земель суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, яка ставить собі за мету втілення в життєдіяльність особи, суспільства та держави таких цінностей, як: життя і здоров'я; честь і гідність; недоторканність і безпека та визнаються й гарантуються Українською державою мають стати реальністю. Разом з тим, держава відповідає перед людиною за свою діяльність та забезпечує права і свободи громадян.

У сучасних умовах функціонування українського суспільства й держави зростає роль і значення результативного впровадження засад і принципів цивілізованого публічного управління, які потребують виважених змін у соціально-політичній та управлінській сфері життєдіяльності суспільства й держави. Тут варто зазначити один досить актуальний момент – місце у цих реформах людини, особистості власне від якої будуть залежати результати перетворень і реформ.

Процес розвитку та становлення молодої Української держави переконливо свідчить, що однією з актуальних проблем, яка постає на сьогоднішній день є забезпечення належної охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, верховенства права в усіх сферах суспільного життя за допомогою розгалуженої системи органів публічної адміністрації. Успішне виконання цих завдань значною мірою залежить від правильного, науково-обґрунтованого керівництва суспільством, усіма проявами його життєдіяльності шляхом створення ефективної системи органів публічної адміністрації, що відповідає потребам суспільства та держави.

Необхідно відмітити, що саме через політичні партії формуються органи державної влади та органи місцевого

самоврядування, зважаючи на це вони посідають особливе місце, і відіграють ключову роль у суспільно-політичному житті. Так дані інституції є основними інститутами політичної системи громадянського суспільства, без яких демократія є неможливою.

Конституційне право почало розвиватись на основі, остаточно вільній від радянської ідеології, у зв'язку з чим інститут прав і свобод людини і громадянина зайняв чільне місце у системі інститутів галузі, формуючись як з урахуванням демократичних цінностей, так і міжнародних стандартів, – адже не завжди при подальшому удосконаленні конституційної регламентації окремих суб'єктивних прав можна спиратись на позитивний національний історичний досвід. З точки зору відсутності позитивного національного історичного досвіду не є виключенням і конституційна регламентація політичних прав, у т.ч. – права громадян на свободу об'єднання в політичні партії, конституційні положення про яке на сучасному етапі деталізовано у законах «Про політичні партії в Україні» та у численних підзаконних актах.

Неможливість застосувати для подальшого удосконалення цих документів позитивний національний історичний досвід є істотним недоліком тому, що належна правова регламентація цього права є надзвичайно важливою. По-перше, аналізоване право тісно пов'язано з такими особистими та політичними правами і свободами, як право на свободу слова, право на свободу думки, право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації та інші. По-друге, практична реалізація права громадян України на свободу об'єднання у політичні партії є вагомим чинником подальшої розбудови демократичної держави та громадянського суспільства в Україні, – так, без участі політичних партій у виборах, неможливо сформувати конституційний склад Верховної Ради

України, частини місцевих рад. По-третє, важливим вбачається залучення громадськості до прийняття важливих рішень на державному та місцевому рівні.

Демократичний режим з притаманним йому політичним плюралізмом є фундаментальною цінністю людства та вкрай важливою передумовою сталого розвитку суспільства. Разом з тим, у повномасштабних міждержавних протистояннях в багатовимірному просторі для поширення пропаганди та здійснення спеціальних інформаційно-психологічних операцій, мобілізації та консолідації колаборантських сил, а також у підривній діяльності іншого характеру демократична організація суспільства сприймається як потенційна уразливість та додаткове джерело можливостей для досягнення державою-агресором її деструктивних військово-політичних цілей.

Зважаючи на це, інституційна надбудова демократичного громадянського суспільства має бути належним чином захищена від зловживання нею для ліквідації незалежності держави, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету та посягання на права і свободи людини. Протилежним викликом, який пов'язаний з жорстким контролем за діяльністю політичних партій та інших громадських об'єднань є звуження меж демократії у суспільстві та можливість переслідування й усунення політичних опонентів за порушення недемократичних обмежень, встановлених для захисту демократії.

Таким чином, очевидною є нагальна необхідність для України у світлі безперервних та все більш руйнівних посягань на її суверенітет, незалежність та державність, розбудувати якомога більш досконалу модель державного контролю за діяльністю, насамперед, політичних партій, оскільки ці демократичні інституції активно утворюються, підтримуються й використовуються державою-агресором проти інтересів України.

Першочергова увага, при цьому, має бути спрямована на виважене визначення матеріально-правових підстав та процедурних шляхів заборони діяльності політичних партій за порушення, які несуть найбільші загрози демократичному ладу та національним інтересам України. Метою даного розділу є визначення на основі наукового опрацювання практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) основних матеріально-правових критеріїв для констатації наявності підстав для заборони діяльності політичних партій в мирний час та в умовах воєнного стану.

1. Доктринально-нормативні аспекти заборони діяльності політичних партій

Стан правового регулювання та наукового опрацювання питань заборони діяльності політичних партій в українському законодавстві є недостатнім та неповною мірою відображає виклики, які постали перед Україною в рамках війни з Російською Федерацією.

З-поміж представників українського наукового співтовариства, які ґрунтовно опрацьовували тематику адміністративних заходів впливу на політичні партії з акцентом на заборону їх діяльності, слід відзначити К.О. Турчинова та Б.В. Бернацького. Зокрема, фундаментальний науковий доробок Б.В. Бернацького, особливо його частина, у якій досліджується практика Європейського суду з прав людини, може бути основою та джерелом важливих та актуальних законодавчих рішень [1]. Значною є й наукова цінність напрацювань К.О. Турчинова, пов'язаних з досвідом заборони діяльності політичних партій судами України та вкрай слушною є його думка про те, що недоліків нормативно-правових актів щодо діяльності політичних партій повністю не були досліджені, оскільки юристи

у своїй діяльності майже не зустрічалися з такими правовими явищами, як заборона партій, яка відбувається внаслідок протиправної діяльності партії, спрямованої проти територіальної цілісності чи незалежності України. Необхідність досліджувати, вивчати та звертати увагу на колізії починає виникати лише зараз, оскільки Україна ще не була у такому складному соціально-економічному, політичному становищі, в стані ведення війни проти сильного та жорстокого агресора [2]. Водночас, науковий доробок з цієї тематики може бути доповнений деякими міркуваннями, які його розширюють й поглиблюють його у світлі практики Європейського суду з прав людини та адаптують його до умов війни.

Насамперед, викладаючи конституційне підґрунтя та правові рамки діяльності політичних партій в Україні, зазначимо, що за положеннями ст. 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Водночас, окремі обмеження права на свободу об'єднання у політичні партії із зазначенням строку дії цих обмежень можуть встановлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 64 Конституції України) [3].

На забезпечення реалізації цих конституційних приписів законодавство України закріплює цілісний механізм державного контролю за діяльністю політичних партій, матеріально-правова складова якого включає підстави застосування до політичних партій примусових заходів організаційно-правового впливу та викладає зміст самих цих репресивних заходів.

Одним з них є заборона політичної партії, яка допускається на підставі рішення адміністративного суду за позовом Міністерства юстиції України, з яким воно може звернутись у разі виявлення порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України та іншими законами України, у тому числі в разі виявлення фактів вчинення політичною партією дій, спрямованих на:

– ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;
– пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки;
– порушення рівноправності громадян залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;
– поширення відомостей, що містять виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України (п. 2 ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 21 Закону України «Про політичні партії в Україні») [4].

При цьому, визначено, що заборона діяльності політичної партії тягне за собою припинення діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших структурних

утворень, передбачених статутом партії, припинення членства в політичній партії, а також прийняття Міністерством юстиції України та його територіальними органами рішень про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно (ч. 1 ст. 21 Закону України «Про політичні партії в Україні») [4]. Більше того, у разі заборони судом політичної партії, яка сформувала у Верховній Раді депутатську фракцію, така депутатська фракція після набрання судовим рішенням про заборону політичної партії законної сили оголошується Головою Верховної Ради України розпущеною (ч. 5 ст. 60 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України») [5].

Разом з тим, під час нещодавнього внесення змін та доповнень до законодавчих положень про порядок заборони діяльності та розпуску політичних партій парламентські науково-консультативні підрозділи здійснили їх експертне дослідження та висловили зауваження щодо деяких вкрай важливих аспектів.

Зокрема, фахівці Головного науково-експертного управління Верховної Ради України звернули увагу на те, що у правовій основі немає правил ідентифікації членів партії з самою партією для встановлення достатнього організаційно-правового зв'язку між ними для поширення наслідків дій члена партії на його партію. У експертному висновку йдеться про те, що немає відповіді на питання, чиї саме неправомірні дії слід ототожнювати з діями партії для настання правових наслідків у вигляді заборони такої партії. Зокрема, незрозуміло, чи йдеться виключно про дії осіб, які мають право на представництво політичної партії згідно з її статутними документами, чи про поведінку інших представників партії, зокрема, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, обраних від відповідної партії, керівників місцевих осередків партії тощо. Разом з тим, як зазначають фахівці, відповідь на це

питання має значення для правильної оцінки діяльності політичної партії в цілому та прийняття обґрунтованого рішення про її заборону [6].

Звернувшись до міжнародних стандартів з питання репрезентативності партійних діячів того чи іншого рівня та правомірності їх ідентифікації з політичною партією, звернемо увагу на те, що Венеційська комісія та Бюро з демократичних інститутів ОБСЄ дотримуються думки, за якою, санкції, як правило, мають бути спрямовані на організацію, первинний осередок політичної партії або інше структурне утворення, де сталося порушення.

Однак, за змістом науково-експертного висновку цих міжнародних організацій місцеві структурні утворення партії можуть презюмуватись такими, що діють від імені національної партії, з можливістю застосування санкцій проти партії на національному рівні (п. 275 Керівництва Венеційської комісії та Бюро з демократичних інститутів ОБСЄ з правового регулювання діяльності політичних партій) [7]. Наприклад, колективну волю партії члени її виборних керівних органів, а також національні публічні діячі, обрані на виборні посади у представницьких органах державної влади або місцевого самоврядування або висуваються партією як кандидати на виборні посади, крім випадків, коли у виступах цих політичних діячів не застерігається протилежне або коли політична партія відсторонюється або засуджує дії її членів. Водночас, недостатнє дистанціювання партії від промов та закликів її членів щодо застосування насильства, силового опору або непокори з урахуванням незначного політичного впливу на громадський порядок не може вважатись настільки суворим порушенням, щоб виправдовувати примусову ліквідацію партії («Партія добробуту» та інші проти Туреччини, заяви № 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, п. 104-105) [8].

Ураховуючи вищенаведене, зазначимо, що матеріально-правова складова механізму державного контролю за діяльністю політичних партій має включати правила репрезентативності політичних партій та критерії правомірності ототожнення члена політичної партії з відповідною політичною партією для цілей реалізації положень про юридичну відповідальність політичних партій у зв'язку з протиправними діями, вчиненими їх членами. Видається очевидним, що єдиним можливим заходом реагування партії на протиправні дії її члена, який б виключав її відповідальність за них, є їх негайне засудження повноважним представником партії з невідкладним розірванням усіх організаційно-правових зв'язків з такими членами, що включає виключення з партії, припинення членства у фракції політичної партії у представницьких органах держави та інші заходи такого характеру. У іншому випадку, що включає формальне несхвалення, дистанціювання або пряму підтримку політичною партією дій її члена, відповідна політична партія має нести правові наслідки, визначені з урахуванням характеру та тяжкості порушення, у тому числі зважаючи на ступінь політичного впливу позицій партії.

Продовжуючи дослідження, слід взяти до уваги й те, що положення Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо можливості та підстав заборони діяльності політичних партій знайшли своє відображення як захід правового режиму воєнного стану за Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Йдеться про те, що за змістом п. 9 ч. 1 ст. 8 цього нормативно-правового акту військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах тимчасових обмежень конституційних

прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення [9].

Водночас, незважаючи на закріплення Законом України «Про правовий режим воєнного стану» можливості держави заборонити діяльність політичних партій лише у судовому порядку, що жодним чином не відрізняється від тих шляхів реагування на несумісність програмних цілей та дій членів політичних партій з фундаментальними цінностями суспільства, яких держава має додержуватись у мирний час, практика прийняття політико-правових рішень з цього питання показує, що під час війни держава у позасудовому порядку як надзвичайний захід призупинила на період дії воєнного стану діяльність політичних партій, щодо яких є підстави для звернення до суду щодо заборони їх діяльності. Йдеться про Указ Президента України від 19 березня 2022 р. № 153/2022, яким було прийнято зазначене рішення щодо окремих політичних партій з метою забезпечення національної безпеки та громадського порядку, а також, з-поміж іншого, ураховуючи пряму військову агресію з боку Російської Федерації, зважаючи на антиукраїнську політичну та організаційну діяльність цих партій, дії її членів, спрямовані на незаконне захоплення

державної влади, демонстрацію проявів колабораціонізму, наявність у них програмних цілей, що містять антиукраїнську позицію, та поширення ними відомостей про виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України [10].

Для народних депутатів України, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких призупинена Президентом України на період дії воєнного стану, наслідки цього встановлює ч. 6 ст. 60 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», за якою у разі затвердження Президентом України рішення Ради національної безпеки і оборони України про зупинення діяльності політичної партії, яка сформувала у Верховній Раді депутатську фракцію, діяльність такої депутатської фракції зупиняється з моменту оголошення про це Головою Верховної Ради України, а народні депутати, які входять до складу такої депутатської фракції, є позафракційними. Зупинення діяльності депутатської фракції має наслідком зупинення її прав [5].

2. Міжнародні стандарти та перспективи для законодавства України

Осмисливши вищевикладене, очевидним є те, що позасудове примусове призупинення діяльності партії органами військово-політичного управління цілком узгоджується з правовими позиціями ЄСПЛ щодо меж свободи розсуду держав під час війни або інших надзвичайних обставин, які несуть екзистенцій ну загрозу для держави. Йдеться про те, що за положеннями ст. 15 Конвенції, під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі

заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом [11].

Водночас, як випливає з матеріалів дослідження науково-консультативного підрозділу ЄСПЛ з питання тлумачення та застосування ст. 15 Конвенції, навіть за надзвичайних обставин держава має враховувати, що будь-яке втручання має бути спрямованим на захист демократичного правопорядку від загроз для нього та мають докладатись усі необхідні зусилля для забезпечення поваги до цінностей демократичного суспільства, з-поміж яких, зокрема, плюралізм, толерантність та широкоглядність.

Перевіряючи правомірність втручання у права людини та основоположні свободи, ЄСПЛ має оцінити: 1) чи є обмежувані заходи адекватною реакцією саме на надзвичайну ситуацію; 2) чи є відступ обмеженим об'єктивними обставинами, що характеризують ступінь небезпеки для суспільства; 3) чи заходи втручання супроводжувались гарантіями з найбільш можливим обсягом; 4) пропорційність заходів та дотримання правил про недискримінацію під час застосування обмежувальних заходів; 5) чи приводилась ступінь інтенсивності втручання у права у відповідність до динаміки зміни ступеню небезпеки, що випливає з надзвичайних обставин [12].

Таким чином, законодавство України має закріпити детально опрацьовану модель призупинення діяльності партій в умовах дії воєнного стану із зобов'язанням компетентних адміністративних органів порушити перед судом питання про заборону діяльності відповідних політичних партій з необхідністю розглянути такі справи з максимально можливим з урахуванням воєнно-політичної обстановки дотриманням гарантій справедливого судового розгляду. Як зазначає у своєму науковому дослідженні А.Т. Тетятнич, закріплення права ініціювання

питання про заборону політичної партії за одним суб'єктом (Міністерством юстиції України) є невиправданим, оскільки інші органи державної влади, у яких під час здійснення своїх функцій з'являється інформація та матеріали, що можуть бути підставою для заборони партії, не можуть самостійно звернутися до суду, а повинні надавати ці матеріали Міністерству юстиції України, яке й прийматиме рішення про достатність підстав для подання позову.

Тобто, первинну оцінку того, чи було порушення політичною партією вимог, встановлених ст. 37 Конституції України, здійснює Міністерство юстиції України, а не судовий орган. Тому в законодавство України необхідно внести відповідні зміни, що мають розширити перелік суб'єктів, які поруч із Міністерством юстиції України матимуть право ініціювати процедуру заборони політичної партії.

Приймаючи рішення про наявність та достатність підстав для заборони діяльності політичної партії, суд для відповідності його рішення найбільш прогресивним міжнародним стандартам має врахувати доробок ЄСПЛ щодо демократичних критеріїв відмежування правомірного вираження поглядів партіями та їх протиправною активністю.

Так, прийнято вважати, що демократія є головною ознакою європейського публічного порядку. Особливе значення має плюралізм, терпимість та широта поглядів. Крім того, свобода вираження поглядів становить один з найважливіших принципів демократичного суспільства та одну з основних умов для його прогресу та самореалізації кожної людини. Підтримка та подальша реалізація прав людини та основоположних свобод найкраще забезпечується, з одного боку, ефективною політичною демократією, і, з іншого боку, загальним розумінням та дотриманням прав людини.

Політичні партії, при цьому, відіграють надзвичайно важливу роль у забезпеченні плюралізму та належного функціонування демократії. Не може бути демократії без забезпечення плюралізму, широти поглядів та толерантності, через що право на свободу вираження поглядів, яким у тому числі користуються політичні партії, поширюється не лише на інформацію чи ідеї, які сприймаються схвально або вважаються необразливими чи незначущими, а й на інформацію чи ідеї, які викликають образу, обурення чи занепокоєння. Індивідуальні інтереси можуть у певних випадках підпорядковуватися інтересам групи, але демократія не означає простого верховенства поглядів більшості: має досягатися рівновага, що забезпечує справедливе та належне ставлення до меншин та відсутність зловживань домінуючим становищем.

Більше того, політичні партії повинні мати можливість домагатися внесення нововведень до правової системи держави та її конституційних структур, за умови, що засоби, які використовуються для цих цілей, з усіх точок зору є правомірними та демократичними і що запропоновані зміни відповідають основним демократичним принципам («Об'єднана комуністична партія Туреччини» та інші проти Туреччини, п. 43, 45, 50) [13].

Наприклад, той факт, що представники партії закликають до автономії або навіть пропонують відокремлення частини території країни, таким чином, вимагаючи фундаментальних конституційних та територіальних змін, за усталеною практикою ЄСПЛ не може автоматично виправдовувати заборону її діяльності. Вимога територіальних змін у промовах та на демонстраціях автоматично не є загрозою територіальній цілісності країни та національній безпеці, адже сутність демократії полягає у її здатності вирішувати проблеми шляхом відкритих обговорень та дозволити висувати та обговорювати

різноманітні політичні програми, навіть ті, які ставлять під сумнів той порядок, згідно з яким організована нині держава, за умови, що вони не завдають шкоди самій демократії.

Політичним ідеям, які заперечують існуючий порядок, популяризація яких проводиться мирними засобами, має бути забезпечена належна можливість їх висловлення шляхом здійснення свободи об'єднань та права на вираження поглядів (Станков та Об'єднана організація Македонії «Ілінден» проти Болгарії, п. 97) [14]. Так само, не може виправдовувати втручання у свободу об'єднання у політичні партії політична позиція у контексті турецько-курдського конфлікту на користь мирного врегулювання питання курдів, а також твердження щодо того, що курди не можуть вільно користуватись рідною мовою, не мають можливість висувати політичні вимоги, які ґрунтуються на принципі самовизначення, а також про те, що сили безпеки, які ведуть боротьбу з терористичними організаціями, чинили незаконні дії і частково відповідали за страждання курдського населення в деяких районах Туреччини (Язар, Караташ, Аксой та Народна партія праці проти Туреччини (стислий виклад), заяви № 22723/93, 22724/93, 22725/93) [15].

Разом з тим, політична партія, керівники якої підбурюють до насильства або впроваджують політику, несумісну з повагою до демократії або спрямовану на знищення демократії і нехтування правами і свободами, які визнаються в демократичному суспільстві, не може претендувати на захист у випадку застосування до неї санкцій на таких підставах. Не можна виключати ймовірність того, що політична партія, посилаючись на права, закріплені в статті 11, а також у статтях 9 і 10 Конвенції, намагатиметься на підставі цих прав дістати право здійснювати діяльність, яка на практиці спрямована на знищення прав і свобод, закріплених у Конвенції, що, відповідно, призведе до

знищення демократії нікому не можна дозволяти посилатися на положення Конвенції з метою підриву чи знищення ідеалів і цінностей демократичного суспільства.

Тоталітарні рухи, організовані у формі політичних партій, можуть покінчити з демократією після процвітання в умовах демократичного режиму, адже новітня історія Європи вже має приклади такого розвитку подій («Партія добробуту» та інші проти Туреччини) [8]. Водночас, як наголосили Венеційська комісія та Бюро з демократичних інститутів ОБСЄ за підсумками науково-експертного опрацювання законодавства України про політичні партії, у тому числі його положень про заходи адміністративного впливу та примусовий розпуск політичних партій, крім попередження про недопущення незаконної діяльності, призупинення чи припинення державного фінансування та повної ліквідації партії, закон не містить жодних адміністративних і фінансових санкцій за різні вид й порушень законодавства.

Водночас, за рекомендаціями фахівців цих міжнародних організацій закони мають містити значно ширший спектр санкцій, які залежати від характеру порушення та відповідати принципу пропорційності. При цьому, у висновку наголошується на тому, що заборона або ліквідація політичної партії завжди має бути крайнім заходом і має обмежуватись випадками, коли партія вдається до насильства або загрожує громадянському миру чи демократичному порядку в країні. Можливість для держави ліквідувати політичну партію або заборонити створення політичної партії має бути вузькою та застосовуватися лише у виняткових і крайніх випадках [16, с. 52–54].

У цьому зв'язку ЄСПЛ вказав на те, що в політичній програмі партії можуть приховуватися цілі і наміри, відмінні від тих, про які вона заявляє. Щоб переконатися, що програма не містить таких цілей і намірів, зміст програми необхідно

звірити з діями лідерів партії і позиціями, які вони відстоюють. У своїй сукупності такі дії і позиції можуть мати значення при вирішенні питання про розпуск політичної партії, якщо в цілому вони розкривають її цілі та наміри (Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини, заява № 19392/92, п. 58) [13].

Крім того, ЄСПЛ вважає, що держава не зобов'язана чекати і не втручатися до тих пір, поки політична партія не захопить владу і не вдасться до конкретних кроків з реалізації політики, несумісної зі стандартами Конвенції і демократією, тимчасом як небезпека такої політики для демократії достатньою мірою встановлена і неминуча.

З огляду на це і з метою вирішення питання про те, чи відповідав розпуск політичної партії «нагальній суспільній потребі» у зв'язку із загрозою демократичним принципам суд має провести всебічний аналіз, щоб визначити: 1) чи існували переконливі докази того, що небезпека для демократії – припускаючи, що вже було встановлено наявність такої небезпеки – була досить загрозливою; 2) чи можна було дії та промови керівників і членів відповідної політичної партії поставити у провину цій партії в цілому; і 3) чи давали у своїй сукупності дії та промови, які можна було поставити у провину політичній партії, чітку картину суспільної моделі, задуманої і пропагованої партією і несумісної з концепцією «демократичного суспільства» («Партія добробуту» та інші проти Туреччини, заяви № 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, п. 104–105) [8].

Висновки

Підсумовуючи результати дослідження міжнародних стандартів щодо матеріально-правових аспектів заборони діяльності політичних партій у мирний час та в умовах дії воєнного

стану, зазначимо, що вкрай важливе значення має забезпечення політичного плюралізму та толерантності, у тому числі у політичній системі, що не допускає втручання у функціонування політичних партій, навіть якщо їх діяльність, у якій використовуються лише демократичні та правомірні засоби, спрямована на популяризацію та реалізацію поглядів, у яких йдеться, зокрема, про новий конституційний лад та правовий порядок чи фундаментальні територіальні зміни.

Водночас, антидемократична та насильницька чи диверсійно-підривна спрямованість діяльності партії підтверджується, а ступінь загрози національній безпеці, демократичним засадам організації суспільства та належному забезпеченню прав та основоположних свобод людини оцінюється за результатами дослідження положень її статутних та програмних документів, політичних заяв її представників у взаємозв'язку з тим, якою є фактична політична платформа та реальні заходи, які здійснюються її керівними політичними діячами та іншими членами партії для її реалізації.

Також, законодавство України має закріпити детально опрацьовану модель призупинення діяльності партій в умовах дії воєнного стану із зобов'язанням компетентних державних органів порушити перед судом питання про заборону діяльності відповідних політичних партій з необхідністю розглянути такі справи з максимально можливим з урахуванням воєнно-політичної обстановки дотриманням гарантій справедливого судового розгляду.

Крім того, матеріально-правова складова механізму державного контролю за діяльністю політичних партій має включати правила репрезентативності політичних партій та критерії правомірності ототожнення члена політичної партії з відповідною політичною партією для цілей реалізації

положень про юридичну відповідальність політичних партій у зв'язку з протиправними діями, вчиненими їх членами.

Видається очевидним, що єдиним можливим заходом реагування партії на протиправні дії її члена, який б виключав її відповідальність за них, є їх негайне засудження повноважним представником партії з невідкладним розірванням усіх організаційно-правових зв'язків з такими членами, що включає виключення з партії, припинення членства у фракції політичної партії у представницьких органах держави та інші заходи такого характеру. У іншому випадку, що включає формальне несхвалення, дистанціювання або пряму підтримку політичною партією дій її члена, відповідна політична партія має нести правові наслідки, визначені з урахуванням характеру та тяжкості порушення, у тому числі зважаючи на ступінь політичного впливу позицій партії.

Література:

1. Бернацький Б.В. Формування української моделі заборони політичних партій у світлі міжнародних стандартів і практик : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11 – міжнародне право. Національний університет «Києво-Могилянська академія», Київ, 2019. 210 с.

2. Турчинов К.О. Проблеми законодавчого регулювання діяльності політичних партій. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 6. С. 11–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_6_4

3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 1 січня 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

4. Про політичні партії в Україні : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III. Дата оновлення: 18 травня 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text

5. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. Дата оновлення: 18 травня 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

6. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» (реєстр. № 7172-1 від 28 березня 2022 р.) від 30 березня 2022 р. № 16/03-2022/58430. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1251431

7. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (2020). Guidelines on political party regulation (2nd ed.). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e

8. Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey, 13 February 2003, nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, Reports of Judgments and Decisions 2003-II. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936

9. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. Дата оновлення: 24 травня 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» : Указ Президента України від 19 березня 2022 р № 153/2022. URL: https://www.president.gov.ua/documents/1532022-41765

11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ від 4 листопада 1950 року. Дата оновлення: 1 серпня 2021 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

12. European Court of Human Rights (2021). Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights: Derogation in time of emergency. URL: https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf

13. Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции, жалоба № 19392/92, 30 января 1998 г. URL: http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/United-Communist-Party-v1.-Turkey.pdf

14. Станков и Объединенная организация Македонии «Илинден» против Болгарии, жалобы № 29221/95 и 29225/95, 2 октября 2001 г. URL: http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/Stankov1.pdf

15. Язар, Караташ, Аксой и Народная партия труда против Турции (краткое изложение), жалобы № 22723/93, 22724/93, 22725/93, 9 апреля 2002 г. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-181165

16. Спільний висновок Венеційської комісії та Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ № 1022/2021 від 20 березня 2021 р. щодо проєкту закону України про політичні партії. URL: https://rm.coe.int/cdl-ad-2021-003-e-uk-/1680a238c1

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-14

Колюх Валерій
доктор політичних наук, доцент

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБОРОНИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Анотація. Дослідження теоретичних проблем правового регулювання оборони України, особливо в умовах війни, має важливе як теоретичне, так і практичної значення, для діяльності суб'єктів її забезпечення.

В роботі розглянуті дискусій теоретичні підходи щодо розуміння оборони держави, її місця в системі забезпечення воєнної та національної безпеки, теоретичні питання правового регулювання оборони та системи законодавства у сфері оборони.

Зокрема, визначено, що у юридичній науці домінують теоретичні підходи щодо розуміння оборони як відповідної конституційної функції держави, окремої сфери суспільних відносин та публічного управління. При цьому, за допомогою всеосяжної оборони забезпечується воєнна безпека держави, яка є основною складовою (видом) національної безпеки України.

Встановлено, що правове регулювання суспільних відносини у сфері оборони держави здійснюється нормами військово-адміністративного права яке є підгалуззю Особливого адміністративного права.

Визначено, що адміністративно-правове регулювання оборони – це цілеспрямований вплив на суспільні відносини у сфері оборони, який здійснюється органами публічної влади шляхом застосування адміністративно-правових засобів з метою їх регулювання та встановлення прав і обов'язків суб'єктів таких відносин.

Зроблено висновок, що адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері оборони здійснюється нормативно-правовими актами, які становлять систему військово-адміністративного законодавства, що включає законодавчі, підзаконні нормативно-правові та правозастосовчі акти у сфері оборони держави. Нормативно-правові акти військово-адміністративного законодавства приймаються суб'єктами публічної влади в межах повноважень визначених законом для реалізації конституційної функції забезпечення оборони держави.

Ключові слова: національна безпека, воєнна безпеки, оборона, правове регулювання оборони, адміністративно-правове регулювання оборони, військово-адміністративне право, система військово-адміністративного законодавства.

Вступ

Забезпечення реалізації державою, органами публічної влади конституційної функції щодо оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності, здійснення публічного управління в такій надзвичайно чутливій сфері, як оборона держави, є однією з актуальних та складних проблем сьогодення, передусім в умовах російської військової агресії та фактичного ведення війни.

Для ефективного забезпечення оборони Української держави, практичної діяльності органів публічної влади та удосконалення законодавства у сфері оборони важливе значення мають дослідження теоретичних проблем та дискусійних теоретичних підходів щодо розуміння оборони держави, її місця в системі забезпечення воєнної та національної безпеки, теоретичні питання правового регулювання оборони та системи законодавства у сфері оборони.

Незважаючи на активізацію останнім часом досліджень щодо актуальних проблем забезпечення та правового регулювання національної безпеки та оборони держави, у юридичній науці ці теоретичні питання залишається недостатньо дослідженими.

Серед наукових праць присвячених безпосередньо проблемам забезпечення національної і воєнної безпеки, оборони держави та їх правового регулювання доцільно виділити дослідження таких вчених: Богдановича В.Ю., Богуцького П.П., Григоренка Є.І., Коропатніка І.М., Кривенка О.В., Пашинського В.Й., Прохоренко М.М., Свиди І.Ю., Скулиша Є.Д., Сокуренка В.В., Тищенка М.М., Шопіної І.М. та інших.

Варто підкреслити, що подальший розвиток досліджень актуальних теоретичних питань правового регулювання оборони нашої держави, який набуває особливого значення в умовах війни, має як теоретичне, так і практичне значення, сприятиме удосконаленню військово-адміністративного законодавства та системи оборони.

1. Оборона як основна складова національної безпеки України

Забезпечення оборони держави, діяльність суб'єктів публічної влади щодо реалізації функції оборони, у правовій державі може здійснюватися виключно за допомогою права, у межах визначених нормами права, які здійснюють правове регулювання суспільних відносин у сфері оборони.

Необхідно зазначити, що система забезпечення національної безпеки та оборони, як її основної складової, створюється і розвивається відповідно до основних законодавчих та нормативно-правових актів держави, зокрема Конституції України. Саме правове регулювання, визначення та закріплення

системи забезпечення національної безпеки та оборони правовими нормами в нормативно-правових актах, надає їй необхідного внутрішнього обґрунтування та стабільності, організованості, системності та дозволяє виконувати завдання і функції публічної влади визначені Конституцією та законами України.

До таких завдань публічної влади належить і визначена Конституцією України (ст. 17) функція (завдання) щодо забезпечення оборони держави, захисту її суверенітету, територіальної цілісності, які є найважливішими функціями держави та справою всього українського народу [1].

Законом України «Про оборону України», оборона України визначається як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [2], що здійснюються органами публічної влади.

Такі заходи здійснюються органами публічної влади в межах загальної системи забезпечення національної безпеки нашої держави. Тому, на наш погляд, розгляд теоретичних питань забезпечення та правового регулювання оборони України, важливо здійснювати у контексті співвідношення з поняттями «національна безпека» і «воєнна безпека» та в їх взаємозв'язку. Адже, на думку вчених, оскільки у сфері забезпечення національної безпеки переплітаються практично усі функції життєдіяльності держави, то з погляду системного підходу система забезпечення оборони (воєнної безпеки) держави є підсистемою більш загальної складної системи забезпечення національної безпеки держави, найважливішою її складовою частиною, головним інструментом реалізації державної політики забезпечення національних інтересів України в оборонній сфері [3, с. 206].

Крім того, цей підхід підтверджується, нашою сучасною дійсністю та практикою, коли під час повномасштабної російської військової агресії основним чинником забезпечення безпеки українського народу та держави виступає саме ефективна система оборони. У нинішніх історичних умовах, коли Україна зазнала російської збройної агресії, спершу у вигляді гібридної війни, а потім відкритої повномасштабної агресії, до найбільш важливих сфер (видів) національної безпеки, які визначають саме існування Української держави й українського народу, належить саме сфера оборони (військової безпеки).

Так, В.П. Шкідченко й В.Д. Кохно, розглядаючи співвідношення понять «воєнна безпека» і «оборона» зазначають їх суттєві ознаки. На їх думку, призначення оборони – відвернення і відбиття зовнішньої воєнної агресії збройним шляхом. В той же час, воєнна безпека, порівняно з обороною, явище більш складне, багатоаспектне й комплексне. Воєнна безпека досягається не лише внаслідок оборони держави, а й через виконання різних заходів у політичній, економічній та інших сферах суспільного життя. Тому оборона є лише важливою складовою воєнної безпеки країни [4, с. 6]. Іншої думки дотримується О.І. Погібко, який розглядає як єдине ціле сферу національної безпеки й оборони України, і як складову останньої – воєнну безпеку [5].

Про нерозривну єдність національної безпеки, воєнної безпеки і оборони зазначає В.В. Сокуренко, розглядаючи їх через спільні об'єкти захисту: державний суверенітет, територіальну цілісності, демократичний конституційний лад, інші національні інтереси. На думку вченого, національна безпека і оборона мають не лише спільні об'єкти захисту, а й дійсно є невід'ємними поняттями. Водночас, коли йдеться про оборону, то це стосується здебільшого такого виду національної безпеки, як воєнна безпека [6, с. 36–37].

Можна стверджувати, що, з одного боку, оборона і національна безпека є двома незалежними функціями держави, а з іншого – ці поняття не лише взаємопов'язані за суб'єктами та об'єктами захисту, а й оборона є одним з основних засобів забезпечення національної безпеки держави [6, с. 38].

На думку В.Й. Пашинського, оборона держави є головною складовою та головним засобом забезпечення національної безпеки держави. Ці положення закріплено в Законі України «Про національну безпеку України», який фактично, незважаючи на свою назву, визначає оборону як окрему, основну складову національної безпеки, а також основні сили і засоби забезпечення національної оборони, які поділяються на сили безпеки та сили оборони [7].

На підтвердження цієї позиції, щодо місця оборони в системі національної безпеки, розглянемо положення чинного законодавства. Стаття 17 Конституції України закріплює, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України [1].

Закон України «Про національну безпеку України» визначає національну безпеку України – як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. В той же час, воєнна безпека визначається як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз. При цьому, під воєнними загрозами слід розуміти

явища, тенденції і чинники воєнного характеру, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України [7].

У основному стратегічному політико-правовому акті у сфері забезпечення воєнної безпеки – Стратегії воєнної безпека України «Воєнна безпека – всеохоплююча оборона», зазначено, що воєнна безпека України є однією із засадничих умов реалізації права українського народу на самовизначення, збереження держави Україна та забезпечення її сталого розвитку на основі найвищих цінностей демократії, верховенства права, свободи, гідності, безпеки і процвітання громадян усіх національностей.

При цьому наголошується, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, який є найважливіша функція держави, справа всього українського народу, в умовах екзистенційної воєнної загрози національній безпеці, зростання дефіциту фінансових ресурсів та дисбалансу воєнних потенціалів України та Російської Федерації обумовлює необхідність розроблення нової стратегії воєнної безпеки, яка базується на всеохоплюючій обороні України. Головною метою Стратегії воєнної безпеки України є завчасно підготовлена та всебічно забезпечена всеохоплююча оборона України на засадах стримування, стійкості та взаємодії, що забезпечує воєнну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність держави відповідно до Конституції України та в межах державного кордону України, сприяє інтеграції України в євроатлантичний безпековий простір та набуттю членства в НАТО, передбачає активну участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки [8].

Таким чином, виходячи із положень чинного законодавства, можемо стверджувати, що воєнна безпека, яка є основною

складової національної безпеки, базується на всеохоплюючій обороні України. При цьому у юридичну термінологію запроваджується нове поняття «всеохоплююча оборона». Всеохоплююча оборона України включає комплекс заходів, основний зміст яких полягає у: превентивних діях та стійкому опорі агресору на суші, на морі та в повітряному просторі України, протидії в кіберпросторі та нав'язуванні своєї волі в інформаційному просторі; використанні для відсічі агресії всього потенціалу держави та суспільства (воєнного, політичного, економічного, міжнародно-правового (дипломатичного), духовного, культурного тощо); застосуванні всіх форм і способів збройної боротьби з агресором, зокрема асиметричних та інших дій для оборони України, з дотриманням принципів і норм міжнародного права [8].

Не вдаючись до аналізу зазначених новел щодо поняття «всеохоплююча оборона», яке потребує окремого дослідження, розглянемо загальне поняття «оборона».

Нині у теорії як адміністративно-правової, так і військової науки, існують різні підходу щодо визначення поняття «оборона». Так, військово-енциклопедичний словник визначає оборону як «вид військових (бойових) дій військ (сил), що застосовується з метою відбиття наступу (вторгнення), як правило, переважаючих сил супротивника, утримання (прикриття), визначених напрямків (рубежів, районів, об'єктів), економії сил і засобів на одних напрямках і створення переваги над супротивником на інших, нанесення військам супротивника поразки і створення умов для переходу своїх військ в контрнаступ (наступ)» [9]. Крім того, зазначається, що сутність оборони полягає в ураженні угруповань супротивника.

Більшість учених-юристів підтримують традиційне законодавчо визначене поняття, що оборона України – це комплекс

політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів стосовно забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу України [10, с. 345; 11, с. 468].

На думку В.Б. Авер'янова, оборона України – це комплекс різноманітних суспільних відносин, що виникають у процесі діяльності держави із забезпечення її здатності в разі збройної агресії або збройного конфлікту, практичного здійснення військового захисту держави, включаючи використання Збройних Сил України, у випадках агресії проти неї, а також при виконанні завдань, що передбачені міжнародними зобов'язаннями [12, с. 366].

В.В. Сокуренко зауважує, що загальне поняття терміна «оборона» як вид діяльності держави полягає у збройному захисті цілісності й недоторканності її території від зовнішніх і внутрішніх військових загроз, а також підготовці до здійснення такого захисту. Оборона відіграє важливу роль у забезпеченні суверенітету держави та охоплює широкий спектр організаційних, економічних, соціальних, правових, науково-технічних й інших заходів [6, с. 40–41].

Отже, оборону держави можемо розглядати як систему заходів, що здійснюються суб'єктами публічної влади у різних сферах суспільного життя: політичній, економічній, соціальній, воєнній, науковій та науково-технічній, інформаційній, правовій та ін.

Оборона держави як сфера публічного управління має такі характерні ознаки: по-перше, як сфера публічного управління пов'язана з такою функцією держави, як захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності її території. Оборона держави, захист суверенітету й територіальної цілісності держави як одна з її функцій визначається не лише

національним законодавством, а й нормами міжнародного права; по-друге, пов'язана як з підготовкою до захисту держави із застосуванням збройної військової сили, так і її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту; по-третє, здійснюється суб'єктами публічного управління, передусім органами державної влади, у межах повноважень і в порядку, визначеному системою норм права, якими регулюються суспільні відносини у сфері оборони [6, с. 39-40].

Діяльність суб'єктів публічного управління щодо забезпечення оборони держави не може здійснюватися на підставі їх розсуду, оскільки це неминуче призведе до порушення прав і свобод, законних інтересів приватних осіб, а також до розбалансування діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Публічне управління у сфері оборони держави потребує чіткого правового регулювання нормами публічного права, насамперед нормами адміністративного права.

Таким чином, оборону як правову форму реалізації однієї з основних функцій держави, ефективний засіб забезпечення національної безпеки можна розглядати в таких аспектах: функціональному – як одну з основних функцій держави, визначених Конституцією України; інституціональному – як систему суб'єктів публічного управління, наділених повноваженнями щодо виконання функцій у сфері оборони держави; правовому – як систему правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері оборони та встановлюються права й обов'язки всіх суб'єктів забезпечення оборони; процесуальному – як сукупність адміністративних проваджень, що виникають при здійсненні публічного управління у сфері оборони [6, с. 60].

На думку В.Й. Пашинського, у правовому аспекті, із погляду права, як юридичне поняття, оборона України – це

система різноманітних суспільних відносин, що пронизують усі сфери життя суспільства, яка передбачає здійснення суб'єктами забезпечення національної безпеки визначених законом заходів у політичній, правовій, економічній, соціальній, воєнній, науковій, науково-технічній, інформаційній та інших сферах суспільного життя для захисту від збройної агресії. Здійснення такої функції можливе тільки в межах і в порядку, визначеному законодавством [13, с. 24–31].

Таким чином, на нашу думку, у юридичній науці домінують теоретичні підходи щодо розуміння оборони як відповідної функції держави, окремої сфери суспільних відносин та публічного управління, завданням якої є захист державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз. При цьому оборона держави виступає основною складовою системи забезпечення національної безпеки України.

2. Актуальні теоретичні питання визначення поняття правового регулювання оборони України

У сучасних умовах російської військової агресії актуальною залишається проблема правового регулювання діяльності органів публічної влади як в цілому, так у сфері оборони держави. Адже ефективне правове регулювання суспільних відносин у сфері оборони, нормативне розмежування повноважень та організація взаємодії між суб'єктами забезпечення оборони виступає одним із ключових чинників відсічі російської військової агресії та нашої перемоги у війні.

Правове регулювання являє собою цілеспрямовану діяльність уповноважених суб'єктів щодо впливу на суспільні відносини, яка вирізняється спеціальною, юридичною спрямованістю.

У результаті правового регулювання формується юридична основа, встановлюються правові орієнтири для діяльності учасників суспільних відносин у сфері оборони держави.

Враховуючи, що в Україні як правовій державі, всі сфери суспільного життя нині регулюється нормами права, то у юридичній науці, за результатами наукових досліджень, наявна велика кількість дефініцій правового регулювання, що стосуються різних сфер діяльності та різних державно-правових явищ.

Зокрема, в теорії права, правове регулювання розглядається, як: дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [14, с. 217]; вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, що здійснює держава за допомогою юридичних засобів [15, с. 165]; упорядкування поведінки людей за допомогою нормативно-правових актів, розрахованих на їх багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин [16, с. 490].

Відповідно до Енциклопедичного словника з державного управління, правове регулювання є діяльністю держави (в особі уповноважених нею органів) щодо забезпечення впливу на суспільні процеси шляхом встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права, дотримання яких забезпечується можливостями громадської думки і застосуванням владної сили держави [17, с. 555].

На думку О.М. Мельник, правове регулювання – це державно-владний вплив на суспільні відносини, що здійснюється усією системою юридичних засобів з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [18, с. 31].

І.М. Шопіна вважає, що правове регулювання – це здійснюване за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, що включає їх юридичне

закріплення, охорону, контроль за їх стабільністю та відновлення в разі порушення [19, с. 51].

На думку В.В. Сакуренка, правове регулювання – це невід'ємний елемент механізму дії права, спрямований на урегулювання суспільних відносин з метою їх нормативного упорядкування та охорони за допомогою системи правових засобів [6, с. 162]. Характерними ознаками поняття «правове регулювання» є: по-перше, це один з видів соціального регулювання, тобто регулювання, що існує в суспільстві й пов'язане з упорядкуванням суспільних відносин; по-друге, в його основі лежить державне регулювання, оскільки позитивне право встановлюється або санкціонується державою, а отже, є державним регулятором суспільних відносин; по-третє, певний вплив на суспільні відносини; по-четверте, здійснюється за допомогою норм позитивного права та інших правових засобів; по-п'яте, його метою є упорядкування суспільних відносин [6, с. 162–163].

Оскільки оборона держави в сучасній юридичній науці розглядається у якості комплексного державно-правового явища, інтегрованого об'єкта права, елементи якого пронизують усі сфери суспільного життя, це вимагає відповідного правового регулювання суспільних у сфері оборони держави, відповідними нормами права, зважаючи на її комплексний характер та особливості.

Державно-вольовий вплив на суспільні відносини у сфері оборони, як одній із сфер публічного управління, здійснюється за допомогою норм адміністративного права. Враховуючи, що суспільні відносини у сфері оборони держави за своєю правовою природою є адміністративно-правовими відносинами, то вони регулюються нормами адміністративного права, а більш конкретно – нормами військово-адміністративного

права, яке є підгалуззю Особливого адміністративного права [20, с. 40–48].

При цьому, адміністративно-правові норми, закріплені в актах військово-адміністративного законодавства, виконують регулятивну функцію у сфері оборони, тобто спрямовані на упорядкування, організацію та удосконалення суспільних відносин, які складаються у сфері публічного управління обороною держави. Норми адміністративного права також забезпечують охорону і захист суспільних відносин у сфері публічного управління обороною від порушень. Цими нормами передбачено утримування від здійснення протиправних діянь, а також регулювання застосування адміністративного впливу при посяганні на відносини у сфері оборони, тобто виконання охоронної і захисної функцій.

Таким чином, правове регулювання суспільних відносини у сфері оборони держави здійснюється нормами адміністративного права, а більш конкретно нормами військово-адміністративного права. Правове регулювання таких суспільних відносин спрямоване на їх впорядкування, забезпечення правовими засобами, засобами державного примусу безпеки громадян, суспільства і держави від військових загроз.

Серед видів правового регулювання виділяють такий різновидів як адміністративно-правове регулювання, яким охоплюються різні сфери діяльності публічної влади, в тому числі у сфера оборони держави. Тому, коли мова йде про регулювання суспільних відносин у сфері оборони, то доцільно говорити про адміністративно-правове регулювання.

Важливим з теоретичної точки зору, для нашого дослідження, є дискусійне питання щодо співвідношення понять «адміністративно-правове регулювання» та «адміністративно-правового забезпечення», зважаючи на розбіжності думок учених щодо цих категорій.

Сьогодні, серед вчених-адміністративістів, існує два основних підходи щодо розуміння та розмежування зазначених категорій. Прихильники першого підходу, до якої належить більшість науковців, що досліджували саме проблеми адміністративно-правового забезпечення різних сфер суспільного життя та державно-правових явищ, дотримуються думки, що адміністративно-правове регулювання є елементом структури адміністративно-правового забезпечення.

Так, на думку В.А. Ліпкана, забезпечення національної безпеки, складовими якої є воєнна безпека і оборона, неможливе без її адміністративно-правового регулювання. Адміністративно-правового регулювання виступає як регулятор суспільних відносини у сфері національної безпеки, де актуалізується необхідність ужиття комплексу заходів, спрямованих як на формування системи нормативних актів, об'єднаних цілями і завданнями щодо ефективного регулювання національної безпеки, так і розроблення відповідної системи забезпечення національної безпеки з однозначним визначенням статусу кожного суб'єкта, що входять до неї [21, с. 11].

Р.В. Ігонін, розглядаючи співвідношення цих понять, зазначає, що адміністративно-правове забезпечення, на відмінну від адміністративно-правового регулювання, яке, насамперед, означає процес впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, це постійна діяльність суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, яка є більш наближеною до реального здійснення (реалізації) правових приписів [22, с. 36–40].

Подібних поглядів дотримується В.Й. Пашинський, який вважає, що адміністративно-правове забезпечення є більш широким поняттям порівняно з адміністративно-правовим регулюванням. При цьому, адміністративно-правове регулювання оборони є тільки одним з елементів

адміністративно-правового забезпечення, за допомогою якого нормами адміністративного права регулюються суспільні відносини у сфері оборони держави [23, с. 130].

Прихильники іншого підходу, досліджуючи питання адміністративно-правового забезпечення чи правового регулювання різних сфер суспільного життя фактично ототожнюють ці поняття. Тому у юридичній науковій літературі знайдемо визначення поняття «адміністративно-правове регулювання», які по суті подібні до визначень поняття «адміністративно-правове забезпечення». Ці поняття розглядаються як цілеспрямований державно-владний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх регулювання (упорядкування), закріплення, реалізації, охорони, розвитку та гарантування.

С.Г. Стеценко, який більш широко розглядає поняття «адміністративно-правове регулювання», зазначає, що адміністративно-правове регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання правового характеру управлінських відносин у сфері адміністративного права [24, с. 65].

Як зазначає В.Й. Пашинський, адміністративно-правове регулювання оборони – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на відносини у різних сферах суспільної діяльності, пов'язаних із забезпеченням оборони держави, це фактично нормотворча діяльність суб'єктів забезпечення оборони в межах компетенції, визначеної законодавством [25, с. 53–69].

На думку В.В. Сакуренко, адміністративно-правове регулювання сфери оборони – це цілеспрямований упорядковуючий вплив на відносини, що виникають у сфері оборони, який здійснюється публічною адміністрацією шляхом застосування правових засобів (юридичних норм, правовідносин,

індивідуальних приписів та ін.) і пов'язаний із встановленням конкретних прав й обов'язків суб'єктів відповідних відносин [6, с. 164].

Враховуючи зазначені теоретичні підходи, на наш погляд, адміністративно-правове регулювання оборони – це цілеспрямований вплив на суспільні відносини у сфері оборони, який здійснюється органами публічної влади шляхом застосування адміністративно-правових засобів з метою їх регулювання та встановлення прав і обов'язків суб'єктів таких відносин.

3. Система законодавства у сфері оборони України

Оборона держави, реалізація заходів забезпечення оборони здійснюються уповноваженими суб'єктами публічної влади на основі та за допомогою норм права. Тому, без правового регулювання не можуть існувати система забезпечення національної безпеки та її складові: воєнна безпека і оборона. При цьому, суспільні відносини у сфері оборони регулюються правовими нормами відповідної галузі права.

На сьогодні серед українських учених-юристів існують два основних підходи до визначення галузевої приналежності правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері оборони держави, місця цих правових утворень у системі національного права.

Прихильники першого, дотримуються наукових поглядів, які є домінуючими з радянських часів, що суспільні відносини у сфері оборони держави регулюються нормами права, які утворюють комплексну галузь права – військове право [26; 27; 28; 29].

Так, на думку І.М. Шопіної, військове право – це комплексна галузь права, яка регулює суспільні відносини, пов'язані з організацією функціонування військових формувань та захистом держави у разі збройної агресії або збройного конфлікту [29, с. 8].

П.П. Богуцький вважає, що військове право є комплексною галуззю права – системою загальнообов'язкових норм, формально визначених правил поведінки у військово-публічній сфері, які встановлені, охороняються та забезпечуються державою, здійснюють регулювання суспільних відносин, пов'язаних з діяльністю воєнної організації суспільства, і мають за мету забезпечення захисту держави, її суверенітету, територіальної цілісності [27, с. 68]. При цьому, предмет військового права України утворюють суспільні відносини, що виникають, існують і знаходять свій розвиток у воєнній сфері суспільства, у сфері оборони та військового будівництва [30, с. 34].

У той же час, як зазначає І.М. Коропатнік, проблема галузевої належності військового права нині залишається невирішеною та потребує додаткових наукових досліджень. На думку вченого, військове право за своєю сутністю є підгалуззю адміністративного права [31, с. 18].

Подібного підходу щодо галузевої приналежності правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері оборони держави, дотримуються автори навчального посібника «Військова адміністрація» М.М. Тищенко, В.В. Богуцький, Є.І. Григоренко. На їх думку, військова адміністрація природно пов'язана з галузевими правовими науками та галузями права, але найтісніший зв'язок має з адміністративним правом та виступає органічною частиною адміністративного права. Базовими для військової адміністрації є положення адміністративного права, що стосуються загальних принципів державного управління, функцій, форм та методів державного управління, забезпечення законності, правопорядку і дисципліни в державному управлінні, питань адміністративної та дисциплінарної відповідальності за вчинення правопорушень [32, с. 31].

Досліджуючи проблеми адміністративно-правового забезпечення оборони В.Й. Пашинський обґрунтовує позицію, що суспільні відносини у сфері оборони держави регулюються нормами такої підгалузі Особливого адміністративного права, як військово-адміністративне право. На думку вченого, докорінні зміни в усіх сферах суспільного життя нашої держави, які зумовлюють сучасні тенденції формування системи адміністративного права, активний розвиток суспільних відносин у сфері оборони, обумовлений фактичним веденням воєнних дій, необхідністю проведення оборонної реформи для забезпечення оборони, захисту суверенітету і територіальної цілісності України призводить до формування окремої підгалузі військово-адміністративного права в межах Особливого адміністративного права [20, с. 40–48].

Предметом правового регулювання військово-адміністративного права є суспільні відносин, які виникають між органами публічного управління та приватними особами, відносини всередині органів публічного управління, у тому числі в органах військового управління та військового командування, а також між останньою й іншими суб'єктами публічного права в різних сферах суспільного життя, спрямовані на забезпечення оборони України [20, с. 40–48].

Не зважаючи на ці теоретичні дискусії щодо галузевої приналежності правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері оборони, в Україні з моменту отримання незалежності, об'єктивно, разом з розвитком суспільних відносин у сфері оборони незалежної Української держави, розвивалася система законодавства, яка регулює ці відносини, визначає правові основи оборони держави, повноваження суб'єктів забезпечення оборони в єдиній системі забезпечення національної безпеки.

На наш погляд, виходячи із основних теоретичних положень, що оборона є однією із основних, конституційно визначених функцій держави, окремою сферою публічного управління, які регулюються та реалізуються нормами адміністративного права, доцільно говорити про формування окремої підгалузі Особливого адміністративного права та системи військово-адміністративного або військового законодавства (незалежно від назви, по своїй суті це будуть акти військово-адміністративного законодавства).

При цьому, система військового/військово-адміністративного права не ототожнюється із системою військового законодавства [33, с. 12]. Військово-адміністративне законодавство виступає зовнішньою формою виявлення джерела військово-адміністративного права. Основою військово-адміністративного законодавства необхідно розглядати нормативно-правовий акт як офіційний документ, що виданий органом публічної влади, уповноваженим Конституцією та законами на регулювання суспільних відносин у сфері оборони держави.

На думку П.П. Богуцького, характерними ознаками нормативно-правових актів військово-адміністративного законодавства, які належать до юридичних джерел військового права, є: 1) письмова форма та структурованість за певними правилами; 2) офіційний характер, обумовлений прийняттям виключно уповноваженим органом державної влади; 3) нормотворча компетентність органу державної влади щодо управління воєнною сферою; 4) конкретизовані межі дії нормативно-правового акта у воєнній сфері публічного життя суспільства; 5) загальнообов'язковість для всіх учасників публічних відносин у вирішенні військових питань, які є предметом нормотворчості [30, с. 53].

Ієрархія нормативно-правових актів військово-адміністративне законодавство визначається повноваженнями органів

публічної влади в системі публічного управління сферою оборони держави. Нині правову основу оборони України становить система ієрархічно та горизонтально структурованих актів військово-адміністративного законодавства, що включає законодавчі, підзаконні нормативно-правові та правозастосовчі акти у сфері оборони держави, які ґрунтуються на положеннях Конституції України.

Як зазначає В.В. Сакуренко, головною підставою, за якою нормативно-правові акти поділяються на види, є їх юридична сила, що визначає місце акта, його значення, верховенство або підлеглість і залежить від статусу та ролі органу публічної влади, що його видає [6, с. 164].

За юридичною чинністю нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері оборони, можна класифікувати таким чином: 1) Конституція України; 2) кодифіковані законодавчі акти; 3) закони України; 4) підзаконні нормативно-правові акти: постанови та інші акти Верховної Ради України; укази й розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; акти центральних та місцевих органів виконавчої влади; рішення органів місцевого самоврядування [6, с. 164].

На наш погляд, виходячи із юридичної сили нормативно-правових актів ієрархічну систему військово-адміністративного законодавства, яким регулюються питання оборони держави складає: 1) Конституція України; 2) закони України; 3) міжнародні договори України; 4) укази та розпорядження Президента України; 5) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 6) міжвідомчі нормативні акти (у першу чергу, щодо організації взаємодії суб'єктів забезпечення оборони); 7) нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади (накази, інструкції, положення, настанови, статути

тощо); 8) нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування; 9) нормативно-правові акти органів військового управління та військового командування [30, с. 100].

Норми Конституції України, як нормативно-правового акта вищої юридичної сили, відіграють ключову роль, виступають теоретичною та правовою основою забезпечення оборони держави. Насамперед, Конституція України у ст. 17 визначає, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності покладаються на Збройні Сили України [1].

На цих конституційних нормах, що визначають оборону Української держави, найважливішою функцією держави, справою всього українського народу, ґрунтуються система адміністративно-правового регулювання оборони держави, правові засади виконання державою функцій публічного управління у сфері оборони.

Положення Конституції України стосовно забезпечення національної безпеки та оборони реалізуються у низці прийнятих у розвиток Конституції, конституційних законах, які визначають основи національної безпеки, правовий статус Збройних Сил України, інших військових формувань та спеціальних правоохоронних органів, що входять до складу сектора безпеки і оборони.

До таких законів, які мають ознаки конституційних і визначають правові основи національної безпеки і оборони, систему забезпечення оборони, правовий статус всіх складових сектора

безпеки і оборони, повноваження органів публічної влади, інших суб'єктів забезпечення оборони, питання організації взаємодії тощо, є достатньо широким та включає, зокрема, Закони України: «Про національну безпеку України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про національну гвардію України», «Про державну прикордонну службу України» та інші.

Саме на основі положень Конституції України в нормах національного військово-адміністративного законодавства розкриваються юридичний зміст та сутність оборони держави. Так, Законом України «Про оборону України», оборона України визначається як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [2]. Також, Закон України «Про оборону України» встановлює правові засади оборони України, визначає систему забезпечення оборони, повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони [2].

Ключове місце в системі актів військо-адміністративного законодавства займає рамковий Закон України «Про національну безпеку України», який визначає принципи, основні засади та цілі державної політики національної безпеки і оборони, систему суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони, повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, визначається система командування, контролю та координації діяльності сил безпеки і сил оборони, (в тому числі структуру органів військового управління),

основи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони [7].

Закон України «Про Збройні Сили України» визначає функції, склад Збройних Сил України, правові засади їх організації, діяльності, керівництва та управління ними. До основних функцій Збройних Сил України, як основного суб'єкта забезпечення оборони, належать: 1) оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; 2) стримування збройної агресії проти України та відсіч її, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України у випадках, визначених законом, участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом; 3) участь у здійсненні заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, організації та підтримання дій руху опору, проведення військових інформаційно-психологічних операцій, боротьби з тероризмом і піратством, заходів щодо здійснення захисту життя, здоров'я громадян та об'єктів (майна) державної власності за межами України, забезпечення їх безпеки та евакуації (повернення), посилення охорони державного кордону, забезпечення безпеки національного морського судноплавства України у відкритому морі чи в будь-якому місці поза межами юрисдикції будь-якої держави та інші [34].

На основі законів, як нормативно-правових актів вищої юридичної сили, у сфері оборони приймаються підзаконні нормативно-правові акти військово-адміністративного законодавства, які більш детально регулюють суспільні відносини у сфері оборони та забезпечують реалізацію законів.

Суб'єкти забезпечення оборони, органи військового управління видають адміністративно-правові акти у сфері оборони в межах повноважень визначених законом, для реалізації своїх функцій і завдань у сфері оборони.

У юридичній літературі за суб'єктами видання розрізняють адміністративні нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, інших центральних органів державної влади (включаючи нормативно-правові акти органів військового управління і військового командування), місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень [30, с. 100].

Так, Президент України у сфері оборони видає укази й розпорядження, а крім того, як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, повноваження якого визначаються законами, може видавати накази і директиви з питань оборони [2]. До прикладу, Указами Президента України затверджуються стратегічні, концептуальні нормативно-правові акти у сфері оборони: Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегічний оборонний бюлетень України та інші.

Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади та орган військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України, видає накази і директиви на виконання законів України, Указів Президента України та реалізації своїх повноважень у сфері оборони.

У структурі Збройних Сил України органи військового управління видаються такі види підзаконних адміністративно-правових актів: наказ, директива, розпорядження, бойовий наказ, бойове розпорядження, доручення, рішення, положення, постанова, інструкція, формуляр, доповідь, правила, план, звіт, доповідь, донесення, методичні рекомендації та інші, розроблені в установленому порядку [35].

Так, для забезпечення ефективного військового управління з метою забезпечення готовності Збройних Сил України

до виконання завдань за призначенням як у мирний час, так і в особливий період, останнім часом було розроблено та прийнято відомчі підзаконні нормативно-правові акти з питань підготовки та застосування Збройних Сил України: Концепцію підготовки Збройних Сил України, Основи підготовки і ведення операцій військ (сил), Настанова з оперативної підготовки у Збройних Силах України, Настанова з оперативної роботи органів військового управління та штабів Збройних Сил України, Бойові статути механізованих і танкових військ, військ протиповітряної оборони, авіації, радіотехнічних та зенітно-ракетних військ та інші. Саме прийняття цих підзаконних нормативно-правових актів військово-адміністративного законодавства, які регулюють питання бойової підготовки та бойового застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони, на наш погляд, є одним із чинників успішного відбиття російської військової агресії.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання у сфері оборони Української держави здійснюється нормативно-правовими актами, які становлять систему військово-адміністративного законодавства. Нормативно-правові акти військово-адміністративного законодавства приймаються суб'єктами публічної влади в межах повноважень визначених законом для реалізації конституційної функції забезпечення оборони держави.

Висновки

Нині у юридичній науці домінують теоретичні підходи щодо розуміння оборони як відповідної конституційної функції держави, окремої сфери суспільних відносин та публічного управління, завданням якої є захист державного суверенітету,

територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз.

При цьому, виходячи із положень основних нормативно-правових актів у сфері національної безпеки і оборони, за допомогою всеосяжної оборони забезпечується воєнна безпека держави, яка є основною складовою (видом) системи забезпечення національної безпеки України. З одного боку, оборона і національна безпека є двома незалежними функціями держави, а з іншого оборона є одним з основних засобів забезпечення національної безпеки держави.

Діяльність держави, суб'єктів публічної влади щодо реалізації публічної функції оборони, правове регулювання суспільних відносин у сфері оборони, у правовій державі може здійснюватися виключно за допомогою права, нормами відповідної галузі права. Правове регулювання суспільних відносини у сфері оборони держави здійснюється нормами адміністративного права, а більш конкретно нормами військово-адміністративного права, яке є підгалуззю Особливого адміністративного права.

Розглядаючи оборону як окрему сферу суспільних відносини та публічного управління врегульовану нормами військово-адміністративного права доцільно говорити про її адміністративно-правове регулювання. Адміністративно-правове регулювання оборони – це цілеспрямований вплив на суспільні відносини у сфері оборони, який здійснюється органами публічної влади шляхом застосування адміністративно-правових засобів з метою їх регулювання та встановлення прав і обов'язків суб'єктів таких відносин.

В Україні, з моменту отримання незалежності, в результаті об'єктивного розвитком суспільних відносин у сфері оборони

незалежної Української держави, розвивалася система військово-адміністративного законодавства, яка регулює ці відносини, визначає правові основи оборони держави, повноваження суб'єктів забезпечення оборони в єдиній системі забезпечення національної безпеки. Це система ієрархічно та горизонтально структурованих актів військово-адміністративного законодавства, що включає законодавчі, підзаконні нормативно-правові та правозастосовчі акти у сфері оборони держави.

Виходячи із юридичної сили нормативно-правових актів ієрархічна систему військово-адміністративного законодавства, яким регулюються питання оборони держави складає: 1) Конституція України; 2) закони України; 3) міжнародні договори України; 4) укази та розпорядження Президента України; 5) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 6) міжвідомчі нормативні акти (у першу чергу, щодо організації взаємодії суб'єктів забезпечення оборони); 7) нормативно-правові акти міністерств та інших органів виконавчої влади (накази, інструкції, положення, настанови, статути тощо); 8) нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування; 9) нормативно-правові акти органів військового управління та військового командування.

Адміністративно-правове регулювання у сфері оборони української держави здійснюється нормативно-правовими актами, які становлять систему військово-адміністративного законодавства. Нормативно-правові акти військово-адміністративного законодавства приймаються суб'єктами публічної влади в межах повноважень визначених законом для реалізації конституційної функції забезпечення оборони держави.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254 %D0%BA/96%D0%B2%D1%80# Text

2. Про оборону України : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text

3. Богданович В.Ю., Свида І.Ю., Скулиш Є.Д. Теоретико-методологічні основи забезпечення національної безпеки України : монографія: у 7 т. Київ : Наук.-вид. відділ НА СБУ, 2012. Т. 4: Воєнна безпека держави і шляхи її забезпечення / за заг. ред. Є.Д. Скулиша. Київ : Наук.-вид. відділ НА СБУ, 2012. 464 с.

4. Воєнна безпека як категорія воєнної науки та складова національної безпеки України / В.П. Шкідченко, В.Д. Кохно // Наука і оборона. 2000. № 2. С. 3–7.

5. Погібко О.І. Нормативно-правові питання розвитку системи забезпечення воєнної безпеки – складової національної безпеки і оборони України. URL: http://vuzlib.com/content/view/1463/23/

6. Сокуренко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні : дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 574 с.

7. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

8. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021/conv#Text

9. Военный энциклопедический словарь. М. : Воениздат, 2007. URL: http://encyclopedia. mil.ru

10. Адміністративне право України: академічний курс : підруч: у 2 т.; Т. 2. Особлива частина. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2004. 600 с.

11. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2013. 656 с.

12. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2005. Т. 2: Особлива частина. 2005. 624 с.

13. Пашинський В.Й. Оборона держави як складова воєнної безпеки України. Stredoevropesky vestnik pro vedu a vyzkum. 2017. № 4(40). С. 24–31.

14. Теорія держави і права : навч. посіб. / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.]. К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.

15. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / Рабінович П.М. Л. : Край, 2007. 188 с.

16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. / Скакун О.Ф.; пер. з рос. Х. : Консул, 2006. 656 с.

17. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.]; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощанського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

18. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 208 с.

19. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 514 с.

20. Пашинський В.Й. Військово-адміністративне право в системі сучасного адміністративного права. Адміністративне право і процес. 2017. № 2(20). С. 40–48.

21. Ліпкан В.А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 36 с.

22. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. Адвокат. 2011. № 1(124). С. 36–40.

23. Пашинський В.Й. Забезпечення оборони України: адміністративно-правові аспекти : монографія [Текст] / В.Й. Пашинський. Київ : ФОП Маслаков, 2018. 408 с.

24. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.

25. Пашинський В.Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони держави: визначення поняття та структури. Основні напрями розвитку системи публічного адміністрування : колективна монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 104 с.

26. Богуцький П.П. Військове право України: джерела, структура та розвиток : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. 188 с.

27. Богуцький П.П. Військове право у системі права України : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2008. 216 с.

28. Кривенко О.В., Качан І.І. Військова адміністрація (право військової сфери у визначеннях та схемах) : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ, 2010. 196 с.

29. Військове право : підручник / за ред. І.М. Коропатніка, І.М. Шопіної. К. : Алерта, 2019. 648 с.

30. Військове право : підручник / кол. авторів; за заг. ред. А.М. Колодія, О.В. Кривенка, В.Й. Пашинського. К. : НУОУ ім. Івана Черняховського, 2019. 392 с.

31. Коропатнік І.М. Правове регулювання функціонування Збройних сил України. Наука і правоохоронна діяльність. 2016. № 3 (33). С. 106–110.

32. Тищенко М.М., Богуцький В.В., Григоренко Є.І. Військова адміністрація : навч. посіб.; за заг. ред. проф. М.М. Тищенка. Харків : Право, 2013. 304 с.

33. Прохоренко М.М. Система військового законодавства : автореф. дис. … канд. юрид. наук. 12.00.01. Харків, 2007, 23 с. С. 12–19.

34. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1934-XII. Відомості Верховної Ради. 1992. № 9. Ст. 108.

35. Інструкція з діловодства у Збройних Силах України : наказ Генерального штабу Збройних Сил України від 7 квіт. 2017 р. № 124. Архів Адміністративного департаменту Міністерство оборони України за 2017 рік.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-15

Соломаха Артем
кандидат юридичних наук, доцент

«ІСТОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ» ЯК НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА В КИЇВСЬКОМУ УНІВЕРСИТЕТІ

Анотація. Необхідність запровадження нової навчальної дисципліни – «Історія адміністративного права України» в Київському університеті, обумовлена виявленням проблематики відсутності, в переважній більшості навчальних посібників і підручників розгорнутої історії зародження, становлення і розвитку адміністративного права України. Це створює серйозну прогалину, як в знаннях студентів, так і в єдності наукової спільноти у розумінні сутності і призначення адміністративного права, тому що, саме історія демонструє об'єктивне адміністративне право, відірване від нав'язаних в свій час державницьких догм.

Досліджуючи особливості викладання адміністративно-правових дисциплін в Київському університеті від часів заснування, ми дійшли до висновку, що адміністративна наука в Київському університеті в дореволюційний період розвивалась плекаючи все краще із західноєвропейських витоків, що позитивно впливало на вітчизну науку та вищу школу в цілому. Радянський період характеризувався ідеологією державоцентризму, що викривляло сутність і призначення адміністративного права. Сьогоднішні підходи до дослідження і викладання адміністративно-правових дисциплін в Київському університеті засвідчують прихильність до західноєвропейських традицій і використання найкращого досвіду вищої школи під час

дистанційного навчання. Робоча програма навчальної дисципліни «Історія адміністративного права» представлена у роботі, потребує значних первинних знань від студента.

Таким чином, зазначену дисципліну доречно викладати на 4 курсі або магістратурі на відповідних спеціалізаціях. Вона покликана сформувати у студента знання об'єктивних закономірностей розвитку науки адміністративного права вільного від державної ідеології або інших викривлень. Нами визначено основні напрямки подальшого удосконалення підходів до викладання навчальної дисципліни «Історія адміністративного права України».

Ключові слова: історія адміністративного права, камеральні науки, поліцейське право, адміністративне право, Київський університет, С. Богородський, М. Іванішев, А. Антонович, М. Бунге, М. Цитович.

Вступ

Адміністративне право, як засвідчує історія, є однією з найдинамічніших галузей права у своєму розвитку і становленні. Значення адміністративного права, як навчальної дисципліни, для майбутнього правника дуже важко переоцінити, воно є однією із основоположних навчальних дисциплін, яка має тісні міжгалузеві зв'язки, як в науці так і на практиці.

Розвітка адміністративно-правових наукових досліджень в Україні, останнім часом, показує незначне підвищення зацікавленості у дослідженні становлення та розвитку науки адміністративного права. Актуальність обраної теми полягає у необхідності запровадження якісно нової навчальної дисципліни адміністративно-правового циклу – «Історія адміністративного права». Оскільки, досліджуючи і викладаючи адміністративне право, ми виявили проблематику, – у переважній

більшості навчальних посібників і підручників відсутній розділ, що стосується витоків галузі. На нашу думку, це створює серйозну прогалину, як в знаннях студентів так і в єдності наукової спільноти у розумінні сутності і призначення адміністративного права, тому що, саме історії зародження, становлення та розвитку галузі може продемонструвати об'єктивне адміністративне право, відірване від нав'язаних в свій час державоцентричних догм.

Історія засвідчує, що навчальні дисципліни адміністративно-правового циклу, які зародились у Західній Європі, викладались через призму ретроспективи науки, у тому числі, так було і на теренах України до певного часу. Таким чином, навчальна дисципліна «Історія адміністративного права», покликана дати поштовх у відродженні західноєвропейських традицій українського права та створити можливість переосмислення змісту сучасного українського адміністративного права в цілому, через призму, звернення до його справжніх витоків. В свою чергу, успішне вивчення цієї дисципліни, дозволить студенту, виявляти і спростувати рудименти радянської догми і пропаганди, які іноді, досі, зустрічаються у наукових працях авторів, переважно, відомчих навчальних закладів України. На жаль, станом на сьогодні, така дисципліна представлена тільки у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка.

Нашою метою є проаналізувати підходи до викладання адміністративно-правових дисциплін в Київському університеті від часів заснування, дослідити специфіку викладання у дистанційному форматі та особливості робочої програми навчальної дисципліни «Історія адміністративного права» для підготовки бакалаврів за спеціальністю «Правознавство», що використовується у Навчально-науковому інституті права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, яка

розроблена автором для вищих навчальних закладів юридичного профілю в Україні з урахуванням сучасного європейського досвіду у дослідженні становлення та розвитку адміністративного права.

Ми ставимо перед собою завдання:

– дослідити передумови, що сприяли появі традиції викладання навчальних дисциплін адміністративно-правового циклу в Київському університеті через призму історичної ретроспективи науки в дореволюційний період;
– зробити розвідку основних, сучасних вітчизняних навчальних та наукових джерел з історії адміністративного права України;
– обґрунтувати необхідність відродження традиції викладання адміністративного права через призму історичної ретроспективи науки;
– висвітлити особливості викладання навчальної дисципліни «Історія адміністративного права України» із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;
– визначити основні змістовні модулі навчальної дисципліни «Історія адміністративного права», їх структуру, розподіл лекційних та семінарських занять;
– позначити основні напрямки подальшого удосконалення підходів до викладання навчальної дисципліни «Історія адміністративного права».

1. Підходи до викладання адміністративно-правових дисциплін в Київському університеті від часів заснування

Київський університет від часів його заснування і до сьогодні залишається провідним і найвпливовішим дослідницьким центром правових наук в Україні. Адміністративне

право досліджується і викладається з перших днів роботи юридичного факультету опираючись на провідний європейський досвід.

Свої витоки адміністративне право бере з камеральних наук та поліцейського права, які на той час, фактично були його прообразами і регулювали відносини, значна частина з яких, стане правом адміністративним.

Засновники та лідери Київської університетської школи поліцейського (адміністративного) права (1835–1917 рр.) плекали свої знання наслідуючи кращі західноєвропейські традиції у праві, зокрема, історична школа права залишила значний слід у методології викладання дисциплін адміністративно-правового циклу на юридичному факультеті Київського університету на той час.

Досліджуючи опубліковані рукописи перших викладачів, адміністративно-правових дисциплін в Київському університеті, засновників Київської університетської школи поліцейського (адміністративного) права, ми для себе відкриваємо, що С. Богородський, який почав читати «Закони державного благоустрою і благочиння» у 1836 році на юридичному факультеті, обов'язково презентував студентам історію становлення та розвитку, зазначеної дисципліни, особливу увагу звертав на трансформаційні процеси які відбувались в той час у науці, вказував на причини, що сприяли відповідним трансформаціям.

Починаючи з 1839 року, щоправда вже, дещо трансформовану адміністративно-правову дисципліну під новою назвою «Закони благоустрою» продовжив читати М. Іванишев [2, с. 153].

Необхідно відзначити, що Микола Дмитрович був учнем Ф. Савіньї та Л. Ранке. І що для нас важливо Ф. Савіньї був засновником історичної школи права та обидва легендарні

вчителі М. Іванішева обстоювали ідеї поглибленого вивчення історії науки [3, с. 18].

Відповідно, це значною мірою позначилось на манері викладу матеріалу у лекційних курсах М. Іванішева, що вирізнялися фундаментальним історизмом [4, с. 111].

Наступником і тим хто створив перший підручник з поліцейського права був відомий економіст і фінансист Микола Християнович Бунге – декан юридичного факультету, ректор Київського університету. Бігле ознайомлення зі змістом його рукописом «Поліцейське право» дає змогу зрозуміти, що історію розвитку науки, так само як і попередники, Микола Християнович ставить на перше місце [5, с. 7].

У 1882 році лекційний курс з «Поліцейське права» починає читати А. Антонович [6].

У своїй роботі «Курс державного благоустрою» (поліцейського права)» від 1890, перед тим як пояснювати сутність, багатовимірність і неодназначість науки поліцейського права, Антонович перш за все, звертається до її витоків, до історії її розвитку і трансформації [7].

Так само його учень, наступник і згодом останній професор поліцейського права в Київському університеті – Микола Мартініанович Цитович, наслідуючи кращі традиції західноєвропейської науки у своєму курсі «Лекції по поліцейському праву» від 1896 р. продовжував досліджувати поліцейське право як науку звертаючись спочатку до історичної ретроспективи.

Необхідно зазначити, що важливим і обов'язковим елементом підготовки майбутніх викладачів університетів, а для штатних – становлення як високопрофесійного викладача, були закордонні відрядження і стажування в університетських центрах Західної Європи. Вони передбачали ознайомлення із сучасними науковими досягненнями європейських

дослідників, відвідування лекцій та семінарів провідних професорів кращих університетів, працю в лабораторіях під керівництвом досвідчених фахівців, пошук, систематизацію і аналіз матеріалів, необхідних для написання дисертаційних робіт. Переважна більшість професорів університетів, у різні періоди перебували у закордонних відрядженнях терміном від декількох місяців до чотирьох років в залежності від мети відрядження. Перебування і заняття за кордоном регулювалися спеціальною інструкцією, складеною навчальним закладом і погодженою з відповідним Департаментом Міністерства народної освіти [1, с. 76].

Таким чином, ми можемо констатувати, що в дореволюційний період в Київському університеті склалась традиція викладання адміністративно-правової науки через призму історичної ретроспективи. Ця традиція бере свої витоки із Західної Європи і стала частиною університетської методології викладання дисциплін адміністративного-правового циклу завдяки систематичним науковим закордонним відрядженням і стажуванням там майбутніх штатних викладачів Київського університету, які збагачувались новими знаннями і привносили їх у тогочасну вітчизняну доктрину, наслідуючи кращі методології викладання, зокрема історичної школи Фрідріха Карл фон Савіньї.

Постреволюційний та радянський періоди розвитку науки адміністративного права на теренах України були позначені державоцентричною ідеологією, пропагандою і «політикою» партії у напрямках розвитку науки, тому, навіть мова не могла йти про звернення до західноєвропейських витоків науки.

Станом на сьогодні, викладання адміністративного права через призму історії науки займає своє місце але не є популярним. Про це свідчить розвідка сучасних підручників

та навчальних посібників з адміністративного права, в переважній більшості, зовсім не згадується про витоки науки. Виключення становлять лише декілька джерел, одне з яких є твором кафедри адміністративного права, юридичного факультету, Київського національного університету імені Тараса Шевченка – «Загальне адміністративне право» [8; 9; 10; 11; 12; 13; 14]. З одного боку такий підхід можна виправдати, оскільки сучасний студент особливо не переймається зазначеними питаннями для нього важлива сама суть і практичне призначення навчальної дисципліни яку він вивчає. Але з іншого боку неможливо пізнати сутність такої динамічної правової науки як адміністративне право, не знаючи її витоків, причин і умов що сприяли її трансформаціям.

Щодо наукових вітчизняних джерел, на жаль, ми вимушені констатувати, що починаючи з 2016 року, ми не знайшли ґрунтовних наукових досліджень у цій царині, нами було знайдено лише розрізненні статті у фахових виданнях або опубліковані доповіді тез конференцій.

Серед вітчизняних джерел, які на нашу думку, заслуговують на увагу, слід виокремити п'ятий том «Антології української юридичної думки» який вийшов у 2003 році і містить ґрунтовну вступну статтю присвячену розвитку адміністративного права через призму становлення поліцейського права та його трансформації в адміністративне право. Представлено фрагменти праць М. Бунге, І. Тарасова, А. Антоновича та М. Цитовича. Додано бібліографічні довідки, досліджено їх наукові погляди [14].

У 2004 році вийшов у світ підручник за редакцією В. Авер'янова «Адміністративне право України: повний академічний курс» який містить у собі повноцінний змістовний розділ – «Історія розвитку адміністративного права» він складається з 2 глав в яких стисло але одночасно ґрунтовно висвітлюються

конкретні етапи становлення, розвитку і трансформації адміністративного права, в окремий параграф виділено питання ознак рецепції римського публічного права у становленні сучасного адміністративного права, висвітлено розвиток адміністративного права України від княжої доби до формування адміністративно-правової науки у незалежній Україні [13].

Змістовне дослідження історії адміністративного права було зроблено І.С. Гриценко в авторській монографії під назвою «Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права» в ній зосереджено увагу на передумовах трансформації поліцейського права в адміністративне через призму розвитку конкретних інститутів адміністративного права [15].

У 2010 році за авторства І.С. Гриценко та В.А. Короткого світ побачила двотомна книга «Поліцейське право у Київському університеті» вступ до якої став своєрідним навчальним посібником для студентів при вивченні дисципліни «Історія правничої думки в Київському університеті» та «Історія адміністративного права» в той час. В ньому міститься змістовний екскурс у історію адміністративного права та зокрема історію розвитку науки поліцейського права в Київському університеті, визначено роль кожного з викладачів Київського університету в дореволюційний період у становленні науки адміністративного прав на теренах України. Основну частину двотомника присвячено кращим зразкам робіт викладачів університету, програмам та конспектам лекційних курсів [16, с. 17].

У 2015 році вийшла монографія А.Г. Соломахи «Поліцейське право у науковій спадщині М. Цитовича» за результатами успішно захищеної однойменної дисертації. В ній ґрунтовно досліджено становлення та розвиток науки адміністративного права в західній Європі та в стінах Київського університету, як

наукову спадщину М. Цитовича – останнього професора поліцейського права в університеті Святого Володимира [1].

У цьому ж році, за редакцією І.С. Гриценка, вийшов підручник «Загальне адміністративне право», в ньому присвячено окрему главу історії адміністративного права. В ній змістовно розкрито становлення та розвиток концептуальних засад адміністративного права, зосереджено увагу на передумовах виникнення адміністративного права як галузі права і галузі науки, поліцейському праві в країнах Західної Європи, становленні поліцейського права на українських землях, поліцейському праві у працях професорів Університету Святого Володимира, трансформації поліцейського права в адміністративне право, предметі і методі адміністративного права у їх історичному розвитку, системі адміністративного права та еволюція наукових поглядів на її зміст, системі джерел адміністративного права в їх історичній ретроспективі та розкрито питання кодифікації адміністративного права її історії та перспектив [8].

У 2012 за ініціативою декана юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка та за сумісництвом завідувача кафедри адміністративного права – Гриценка Івана Сергійовича, було запроваджено нову для української правової освіти навчальну дисципліну – «Історія адміністративного права».

Спільно з асистентом кафедри адміністративного права А.Г. Соломахою, було розроблено і затверджено на засіданні кафедри перші робочі навчальні програми з «Історії адміністративного права» для ОС «Магістр» денного і заочного відділення. Лекції читав – І.С. Гриценко, семінарські заняття проводив – А.Г. Соломаха, вивчення дисципліни завершувалось заліком. Так було до другої половини 2020 року, в червні якого, юридичний факультет Київського національного університету

імені Тараса Шевченка було реорганізовано у Інститут права, а кафедру адміністративного права було реорганізовано у кафедру адміністративного права та процесу яку очолив професор, доктор юридичних наук Діхтієвський Петро Васильович. Необхідно відмітити, що значна частина викладачів колишньої кафедри адміністративного права перейшла до новоствореної кафедри службового та медичного права, яку очолив професор, доктор юридичних наук Берлач Анатолій Іванович.

На кафедрі адміністративного права та процесу відбулось значне переосмислення спеціалізації, спеціальних курсів, навчальних дисциплін за вибором, підходів до викладання відповідно до оновлених стандартів вищої освіти прийнятих Міністерством освіти України у 2021–2022 роках. Було оновлено всі робочі навчальні програми і за ініціативою А.Г. Соломахи було відновлено викладання «Історії адміністративного права».

Станом на сьогодні «Історія адміністративного права» є навчальної дисципліною за вибором на відповідній спеціалізації ОС «Бакалавр». Навчальним планом передбачено 14 годин лекційних занять та 10 годин семінарських занять. Вивчення дисципліни завершується заліком.

На нашу думку, вивчення історії правової науки грає ключову роль у формуванні світогляду фахівця та значно впливає на підвищення якості правової освіти. Таким чином, нам необхідно відроджувати західноєвропейські традиції українського права, шляхом активізації історично-правових та порівняльно-правових досліджень і не тільки в галузі адміністративного права але і в інших правових науках. Це дозволить сформувати справжню, автентичну українську правову доктрину позбавлену радянських догматичних рудиментів. І безумовно, це потрібно починати, із запровадження відповідних навчальних дисциплін.

2. Особливості викладання навчальної дисципліни «Історія адміністративного права» в Київському університеті

Програма навчальної дисципліни «Історія адміністративного права» складена таким чином, щоб реалізувати у повному обсязі поставлене нами завдання відродити західноєвропейські традиції українського права. Зокрема, синтезує характерні риси підходу історії держави та права з основними принципами теорії держави та права та правових і політичних вчень і таким чином, надає можливість студенту ознайомитися із специфікою понятійного апарату у кожен конкретний період розвитку науки, так і з основними здобутками вітчизняних та західноєвропейських наукових шкіл. Форми викладання та методи навчання цієї дисципліни спрямовані на засвоєння студентами історичного процесу виникнення, становлення та розвитку науки адміністративного права; трансформаційних процесів наук, які передували появі адміністративного права; впливу зазначених наук на зміст сучасного адміністративного права; основних здобутків вчених поліцеїстів і адміністративістів та значення їхнього вкладу у розвиток адміністративної науки на теренах Західної Європи та України. Адже формування правової культури неможливе без знань витоків вітчизняної юриспруденції яка формувалася на засадах європейської правової доктрини.

Попередні вимоги до опанування «Історії адміністративного права» включають в себе первинні знання та вміння набутті при вивченні таких нормативних дисциплін як, «Теорія держави і права», «Історія права України», «Історія державності на землях України», «Історія держави і права зарубіжних країн», «Історія правових і політичних вчень», зокрема, стануть у нагоді знання основних закономірностей становлення та розвитку правових вчень у тому числі, через призму наукової діяльності персоналій

та у їх взаємозв'язку із генезою держави і права. Вміння виокремлювати основні історичні етапи генези держави і права; правових вчень; оцінювати причини та умови, що сприяли трансформаційним процесам права і держави з урахуванням геополітичних особливостей; визначати роль та завдання держави і права на кожному конкретному історичному етапі.

Володіти елементарними навичками із застосування аналізу та синтезу, обґрунтування та оцінки історичного розвитку держави і права, правових і політичних вчень, через призму отриманих знань, на цій основі формувати власне бачення подальших можливих шляхів розвитку правових науки.

Завдання дисципліни спрямовані на досягнення студентами таких компетентностей як: здатність відтворювати в хронологічному порядку історичні етапи розвитку адміністративно-правової науки; визначати та класифікувати чинники які сприяли трансформації адміністративно-правових наук у кожен конкретний історичний період з урахуванням геополітичних особливостей; критично аналізувати, порівнювати та оцінювати історичні джерела, виявляти тенденційну інформацію й пояснювати її необ'єктивність; виокремлювати позиції вчених, визначаючи особливості та вплив на розвиток наукових знань; вміння будувати усні та письмові висловлювання щодо історичних фактів, наукових теорій пояснюючи історичні зв'язки і тенденції розвитку відповідної науки.

Реалії сьогодення вимусили викладачів і студентів звернутись до використання інформаційно-телекомунікаційних технологій у навчанні, що стало значним поштовхом у розвитку освітніх технологій і фактично призвело до руйнування пострадянської парадигми освіти в Україні. Насамперед науково-педагогічна спільнота, нарешті вийшла із зони комфорту і почала докорінно змінювати підходи до

викладання і головне до видів контролю знань. Оскільки, користуючись нагодою але скоріше, в більшості випадків, неготовністю викладачів до нового формату, який зненацька всіх застав, студентство почало зловживати довірою і за камерою пристрою, яким вони користуються, відповідати читаючи із заздалегідь підготовленого матеріалу або користуватись послугами «суфлера» у вигляді члена родини або знайомого, при відповідях на поточному або підсумковому контролі, які, відповідно, вимагають знань, а не вміння читати.

Ми для себе обрали всім відому платформу відеоконференцій – «ZOOM», оскільки вважаємо її найбільш зручною, зрозумілою і легкою у використанні для дистанційного навчання.

У перші пів року дистанційної роботи стало зрозумілим, що традиційна лекція, коли викладач читає, а студент конспектує себе не виправдовує, оскільки без фізичної присутності викладача, повноцінної робочої обстановки, навіть за наявності проблемної ситуації, яка вимагає уваги і активності від студента ми помітили повну втрату пошукової домінанти.

З семінарськими заняттями ситуація трохи краща але традиційна відповідь перетворилась на механічне зачитування матеріалу студента з джерела що знаходиться поза видимістю відеокамери.

За таких обставин, довелось міняти формат проведення обох видів занять для того щоб зацікавити і мотивувати студентів належним чином готуватись.

Лекційний матеріал нами подається з використанням демонстрації заздалегідь підготовлених презентаційних матеріалів викладачем, відповідно через платформу «ZOOM», в яких проілюстровано у формі тексту, таблиць, малюнків, фото, відео матеріал на який обов'язково необхідно звернути увагу студенту.

Крім того, для утримання зацікавленості студента формат проведення лекції постійно змінюється. Наприклад лекція може бути присвячена розв'язанню проблемних питань до відповіді на які лектор залучає якомога більше студентів і таким чином формує дискусію навколо питання. Від студентів вимагається застосувати історичний аналіз, використати творчий підхід, набуті знання з інших дисциплін, і таким чином синтезувати власне бачення можливих шляхів вирішення проблемної ситуації.

Інший формат лекції який ми застосовуємо це лекція із роздаточним матеріалом. Лектор за декілька днів до заняття студентам надсилає стислий конспект майбутньої лекції . Таким чином, студент вже має опорні знання з теми лекції. Такий формат проведення цікавий тим, що лектор традиційно розпочинає лекцію зі вступної частини демонструючи презентацію, а переходячи вже до основного матеріалу може запропонувати будь-якому студенту продовжити фактично читати лекцію, спрямовуючи його, задаючи питання, тим часом змінюючи слайди презентації та підключаючи до обговорення інших студентів, таким чином створюється дискусія в яку включається вся аудиторія. Необхідно зазначити, що в кожній дискусії яка виникає під час лекційних занять лектор проводить паралелі, порівняння із сьогоденням, західноєвропейським досвідом, спонукаючи студентів до аналізу і синтезу, вироблення самостійних висновків, додатково розвиває ораторські здібності і таким чином тримає концентрацію уваги студентів на протязі всього заняття.

Практичні заняття, ми також проводимо із застосуванням нових підходів, зокрема, для відповіді на питання кожен студент, по кожному питанню має підготувати коротеньку презентацію і доповідь. Заздалегідь студенти не знають на яке питання вони будуть презентувати відповідь. В свою чергу, це забезпечує

повноцінну підготовку групи до заняття, а кількість студентів в учбовій групі дозволяє опитати кожного студента. Якщо студент не готовий йому доведеться відпрацьовувати всі питання теми в індивідуальному порядку, інакше це позбавить можливості подолати мінімальний рубіж по балам, для того, щоб бути допущеннім до семестрового контролю. Крім того, для розвантаження студентів, по обраних нами темам робимо заняття, відповідь на яких – за бажанням студента. В цьому випадку студенти самі між собою домовляються про черговість відповідей, і як правило відповідають студенти, яким, з якихось причин, не вистачає балів або вони хочуть їх підвищити. Використання презентацій студентами при підготовці до семінарських занять дозволяє ефективно досягнути програмних результатів, оскільки в презентації студент зосереджує самі важливі аспекти відповіді на питання, застосовується зорова пам'ять, активізується творчий потенціал студента, аналіз, синтез, розвиваються вміння представляти і обґрунтовувати власні висновки. Крім того, такий формат дозволяє здійснювати додатковий поточний контроль знань.

На нашу думку, такі підходи до організації навчального процесу, дозволяють буквально «висмикувати» студентів із зони комфорту дистанційного навчання і мотивувати їх до активних дій по засвоєнню навчального матеріалу .

Для належного поточного і підсумкового контролю, а також для виключення можливих зловживань з боку студентів під час дистанційного контролю знань ми використовуємо онлайн сервіс «Google Forms». Ми вважаємо його найзручнішим і фактично безальтернативним для проведення тестування знань студентів дистанційно.

Крім того, ми використовуємо індивідуальні завдання, такі наприклад як написання студентами реферату з переліку питань робочої навчальної програми. Студент самостійно

обирає питання і працює над ним. Обов'язково мають бути посилання на джерела, список джерел, висновки, обсяг роботи на розсуд студента. Нами оцінюється творчій підхід, структурованість матеріалу, джерельна база і змістовність.

Сьогоднішні підходи до дослідження і викладання адміністративно-правових дисциплін в Київському університеті засвідчують прихильність до західноєвропейських традицій і використання найкращого досвіду вищої школи під час дистанційного навчання.

Належне засвоєння знань будь-якої історичної науки потребує вдумливості, зосередженості, критичного мислення, тому для нас важливо досягти активізація творчої складової і дружньої атмосфери на заняттях, оскільки це сприяє зацікавленості і умотивованості студентів до процесу пізнання.

Таким чином, ми ставимо такі вимоги до знань та вмінь студента за результатами вивчення «Історії адміністративного права».

Студент повинен знати:

- основні аспекти становлення та розвитку камеральних наук, їх зміст та зв'язок з поліцейським правом;
- наукові здобутки засновників західноєвропейської та вітчизняної поліцеїстики;
- зміст поліцейського права у різні періоди його розвитку як науки;
- сутність методологічної кризи поліцеїстики;
- причини та умови, що сприяли появі адміністративного права;
- хронологію розвитку адміністративної науки на теренах Західної Європи та України;
- особливості формування адміністративного права України в різні історичні періоди.

Вміти:

– визначати історичні етапи та основні закономірності становлення і розвитку адміністративної науки;
– оцінювати причини та умови, що сприяли трансформаційним процесам з урахуванням геополітичних особливостей;
– визначати роль та завдання адміністративної науки на кожному конкретному історичному етапі.

Знання та вміння студентів, отримані під час вивчення дисципліни «Історія адміністративного права» оцінюються за модульно-рейтинговою системою, що складається з двох модулів. Результати навчання студентів оцінюються за 100-бальною шкалою.

Змістовний модуль № 1 «Камеральні науки як витоки адміністративного права (кін. XVI – поч. XIII ст.ст.)».

Лекція 1. «Камералістика як наука і навчальна дисципліна». Передумови виникнення камералістики, як науки. Причини та умови що сприяли становленню камералістики як науки. Зміст камералістики як науки і навчальної дисципліни в університетах Західної Європи. Трансформаційні процеси камералістики.

Практичне заняття (Семінар) № 1. «Камералістика як наука і навчальна дисципліна».

1) Передумови виникнення камералістики, як науки; 2) причини та умови що сприяли становленню камералістики; 3) зміст камералістики як науки і навчальної дисципліни в університетах Західної Європи; 4) трансформаційні процеси камералістики.

Питання для обговорення. Засади камералістики у творі М. Оссе «Політичний заповіт» (1556 р.). Предмет управління за Г. Обрехт «П'ять різних секретів при визначення на службу, змісті і збільшенні хорошої поліції».

Лекція 2. «Поліцейське право (XVIII – поч. XX ст.)».

Передумови виокремлення поліцейського права у самостійну науку. Зародження поліцейського права в Західній Європі. Засади адміністративного права на теренах України в період середньовіччя. Наукові засади поліцейського права XVIII ст. на теренах України. Поліцейське право в Київському університеті. Українська адміністративно-правова наука поч. XX ст. Методологічна криза поліцеїстики поч. XX ст. на теренах України. Загальна характеристика та етапи розвитку поліцейського права на теренах України.

Практичне заняття (Семінар) № 2. «Поліцейське право (XVIII – поч. XX ст.)».

1) Передумови виокремлення поліцейського права у самостійну науку; 2) вплив історичної школи на розвиток поліцейського права; 3) поліцейське право у поглядах І. Юсти та Є. фон Зонненфельс; 4) науковий внесок І. Пюттер та Г. Берг у розвиток засад поліцейського права; 5) наукові концепції Р. Моля і Л. Штейна та їх вплив на розвиток поліцейського права; 6) зародження поліцейського права в Західній Європі; 7) засади адміністративного права на теренах України в період середньовіччя; 8) наукові засади поліцейського права XVIII ст. на теренах України; 9) поліцейське право в Київському університеті; 10) українська адміністративно-правова наука поч. XX ст.; 11) методологічна криза поліцеїстики поч. XX ст. на теренах України; 12) загальна характеристика та етапи розвитку поліцейського права на теренах України.

Питання для обговорення. Н. Деламар – основоположник поліцейського права. Підходи до визначення предмету та завдання поліцейського права в університетах на теренах України (XVII–XIX ст.ст.). Наукові доробки загальноросійських поліцеїстів та їх вплив на становлення поліцейського

права на українських землях. Завдання поліцейського права як науки в середині XIX – на початку XX ст. Вчення про безпеку та вчення про добробут – як обов'язкові складові курсу поліцейського права.

Модульна контрольна робота № 1 за змістовним модулем № 1 «Камеральні науки як витоки адміністративного права (кін. XVI – поч. XIII ст.)».

Змістовний модуль № 2. «Становлення та розвиток адміністративного права (друга половина XIX–XX ст.ст.)».

Лекція 3. «Становлення сучасного адміністративного права.

Передумови зародження адміністративного права в Європі. Основні наукові течії адміністративного права у XX столітті на теренах Європи. Ознаки рецепції римського публічного права у становленні сучасного адміністративного права. Загальна характеристика етапи розвитку адміністративного права в Західній Європі. Порівняльна характеристика адміністративного права в країнах континентальної й англосаксонської правових систем. Українська адміністративно правова наука і практика на початку XX ст. Радянський період української науки адміністративного права.

Практичне заняття (Семінар) № 3. «Становлення та розвиток адміністративного права (друга половина XIX–XX ст.ст.)».

1) Причини та умови зародження адміністративного права в Європі; 2) адміністративне право у наукових концепціях О. Бэра, К. фон Гербер, Ф. Майер, О. фон Сарве; 3) розвиток засад адміністративного права на початку XX століття (В. Еллинека, Е. Форстхоф, Г. Вольфф); 4) ознаки рецепції римського публічного права у становленні сучасного адміністративного права; 5) загальна характеристика та етапи розвитку адміністративного права в Західній Європі; 6) порівняльна характеристика адміністративного права в країнах

континентальної й англосаксонської правових систем; 7) українська адміністративно правова наука і практика на початку XX ст.; 8) радянський період української науки адміністративного права.

Питання для обговорення. Витоки антропоцентризму в європейському адміністративному праві. Генезис поняття управління в європейському адміністративному праві на початку XX століття. Особливості розвитку науки адміністративного права на початку XX ст. Наукові доробки радянських адміністративістів Київського університету.

Лекція 4. «Адміністративне право нового часу».

Правове регулювання управління на теренах України в період нового часу.

Формування адміністративно – правової науки у незалежній Україні. Загальна характеристика сучасної науки адміністративного права в Західній Європі і Україні.

Практичне заняття (Семінар) № 4 «Адміністративне право нового часу».

1) Правове регулювання управління в перші роки незалежності України; 2) формування адміністративно – правової науки у незалежній Україні; 3) адміністративні реформи в Україні та їх вплив на розвиток адміністративного права; 4) навчальний курс адміністративного права в Україні, нові підходи та виклики; 5) проблеми та тенденції розвитку науки адміністративного права України в умовах євроінтеграції.

Питання для обговорення. Особливе адміністративне право в Україні сьогодні. Поліцейське право в Україні, як частина особливого адміністративного права.

Модульна контрольна робота № 2 за змістовним модулем № 2 «Становлення та розвиток адміністративного права (друга половина XIX–XX ст.ст.)».

Необхідно зазначити, що робоча навчальна програма «Історія адміністративного права» за кількістю тем і переліком питань може здаватись досить стислою, але насправді, під час складання зазначеної програми, ми намагалися стисло сформулювати зміст досить об'ємних за своїм обсягом питань. Відповідно, під час викладання ми розкриваємо набагато ширший спектр питань і специфіку становлення та розвитку науки адміністративного права ніж це може здатись на перший погляд.

На прикладі змістовного модуля № 1, ми хочемо продемонструвати, скільки насправді розкривається питань при його вивченні студентами. Зокрема, ми розкриваємо зміст камералістики (науки державного управління) – як передумови науки поліцейського права. Розповідаємо про різні причини та умови, що передували появі камералістики, про особливості і специфіку формування старої і нової камералістики як науки і навчальної дисципліни, про заснування кафедр камералістики в європейських університетах та особливості їх функціонування, про засади камералістики у творі М. Оссе «Політичний заповіт» (1556 р.). Предмет управління за Г. Обрехт «П'ять різних секретів при визначення на службу, змісті і збільшенні хорошої поліції», про особливості, специфіку, передумови і причини виокремлення поліцейського права з камералістики. Зазначаємо про зміст і специфіку предмета, методології та місце поліцейського права (згодом – адміністративного права) в загальній системі правових наук. Розкриваємо питання про історію виникнення поліцейського права. Перші західноєвропейські праці, на основі яких виникає поліцейське право. Представники поліцейської науки XVIII – початку XIX ст. Внесок І. Юсті в становлення науки поліцейського права. «Основи (принципи) поліцейської науки» І. Юсті. Поняття терміну «поліція». Зміст терміну, поліція – як статути й установи, які

мають на меті підтримувати правосуддя, порядок і добробут. Предмети поліцейської діяльності: поліція нерухомого та рухомого майна, духовної діяльності. Місце поліцейської науки в системі публічного права в творчості І. Пюттера. Перегляд функцій поліції в розбудові держави, відмова від завдань поліції в сприянні економічній розбудові.

Перетворення поліцейського, а згодом адміністративного права на окрему галузь науки. Створення галузевої термінології, спеціальних правових норм, системи категорій, методів діяльності. Вплив історичної школи права на розвиток правової системи та законодавства в XIX ст. Передумови створення нової науки – адміністративного права, яка увібрала весь поняттєвий апарат поліцейського права. Наука державного права та її зв'язок з державним та публічним правом. Поділ влади, скорочення регулятивних функцій держави, обмеження адміністративної влади правителів, забезпечення суб'єктивних правових позицій кожного індивіда – головні риси ліберально-правової держави як чинники які вплинули на формування адміністративного права.

Розкриваємо питання наукової спадщини Р. фон Молема та Л. фон Штейна, зокрема, – «Теорія державного управління» Л. фон Штейна. Аналізуємо проблеми адміністративного права через призму політики, соціології в наукових поглядах Л. Гумпловича. Досліджуємо теоретичні основи специфічної адміністративно-правової науки Р. Моля у праці «Державне право королівства Вюртемберг» (1846 р.). Також питання держави – як правової інституції в поглядах Р. Моля. Крім того, досліджуємо ліберальну політику управління та обмеження поліцейської діяльності – головні принципи правової держави. «Енциклопедія державних наук» Р. Моля та обґрунтування вчення про політичну моральність.

Детально розкриваємо питання появи в європейських країнах в XVII–XVIII ст. нової кадрової категорії – професійних державних чиновників – як передумова формування адміністративного права. Зміцнення бюрократії, необхідної для виконання управлінських рішень держави. Новий погляд на адміністративне право в умовах перетворення абсолютистських держав на буржуазно-правові держави. Розглядаємо підвалини для системного розвитку адміністративно-правової науки. Забезпечення безпеки суспільства, громадського порядку, боротьби з правопорушеннями – як головні завдання поліцейського права в середині XIX – на початку XX ст. Специфіка законотворчої діяльності європейських держав в контексті адміністративно – правових норм.

Становлення поліцейського (адміністративного) права в Київському університеті в контексті розвитку даної науки в Російській імперії та західноєвропейських країнах. Київський науковий осередок поліцейського (адміністративного) права. Прихильники ідей європейських поліцеїстів. Терміни «благополуччя», «благоустрій» в російському юридичному лексиконі їх специфіка, особливості, порівняння з європейськими підходами.

Прийняття в Російській імперії «Устава благочиния, или полицейского» 1782 р. та «Устава предупреждения и пресечения преступлений» 1842, 1857 та 1876 рр. Основні завдання поліції.

Історична особливість наукової діяльності вчених-правників російських університетів. Нівелювання російськими правниками можливості створення підґрунтя нового законодавства. Розглядаємо головні завдання органів поліції на теренах України.

Виникнення науки поліцейського (адміністративного) права на теренах України та у межах Російської імперії. Вплив

розвитку самої поліції та поліцейських інституцій на становлення вітчизняного поліцейського права. Вітчизняні університети – як центри розвитку поліцейського права та популяризації західноєвропейської правової думки на теренах України, та Російської імперії. Видані німецькою мовою «Основи поліцейського законодавства» професора Харківського університету Людвіга Якоба – перша фундаментальна наукова праця у галузі поліцейського права. Предмет поліцейського права – економічне законодавство, в поглядах Л. Якоба. Досліджуємо сутність основних принципів поліцейського права: не порушувати прав, не суперечити моральності, не порушувати свободу приватних осіб. Відкриття кафедри поліцейських та кримінальних законів в Київському університеті Святого Володимира. Діяльність у 1839–1857 рр. кафедри поліцейського права під егідою Сави Богородського. Курс поліцейського та кримінального права в педагогічній діяльності Сави Богородського. М.Д. Іванішев та його понад двадцятирічна науково-педагогічна діяльність в стінах Київського університету. Систематизація та коментування законів, порівняльні таблиці в педагогічній діяльності М.Д. Іванішева. Формування та розвиток української школи поліцейського права в межах західноєвропейської правничої думки. Виділення адміністративного права з поліцейського в праці «Енциклопедія законодавства» М. Рождественського.

Законодавча регламентація діяльності кафедри поліцейського права Університетськими Статутами 1833 та 1863 рр. Вчення про безпеку (закони благочиння) та вчення про добробут (закони благоустрою) – складові курсу поліцейського права. Київ – як центр становлення та розвитку адміністративного права на українських землях. Досліджуємо зміст двотомної праці професора юридичного факультету, ректора

Київського університету Миколи Бунге «Поліцейське право» (Київ, 1869 та 1877 рр.).

Наукові доробки загальноросійських поліцеїстів та їх вплив на становлення поліцейського (адміністративного) права на українських землях загалом. «Поліцейське право» І. Андреєвського: вплив західноєвропейських традицій та спроба пристосувати до об'єктивних умов російської дійсності.

«Курс державного благоустрою» А.Я. Антоновича та його внесок в розвиток поліцейського права в Київському університеті Святого Володимира. Поліцейське право як необхідне доповнення політичної економії в науковій спадщині вітчизняних правників. І.Т. Тарасов та його науково-педагогічна діяльність в Київському університеті.

Поліцейське право в Київському університеті в науковій спадщині М.М. Цитовича. Вчений відомий як правознавець, економіст, поліцеїст та ректор Університету Святого Володимира. Останні роки XIX ст. – зміна акцентів в науковому вивченні поліцейського права. Перехід від вивчення поліцейських статутів до аналізу правових актів, які регулювали відносини між органами управління та громадянами. Наука поліцейського права від дослідження владовідносин до дослідження правовідносин в системі юридичних знань. Вплив революційних подій 1905–1906 рр. на зміну політичного розвитку Російської імперії та перспективи для розвитку адміністративного права. Подальші наукові пошуки вчених-правників в становленні адміністративного права як самостійної науки.

Таким чином, ми можемо констатувати, що навчальна дисципліна «Історія адміністративного права» несе в собі, досить значний масив знань, та потребує від студента неабиякі первинні навички з історії та теорії держави і права,

філософських і правових учень, уважність і пошукову домінанту, саме тому, було прийнято рішення зарахувати цю дисципліну до вибіркового блоку.

Висновки

Досліджуючи особливості викладання адміністративно-правових дисциплін у Київському університеті від часів заснування, ми дійшли до висновку, що адміністративна наука в Київському університеті в дореволюційний період розвивалась плекаючи все краще із західноєвропейських витоків, що позитивно впливало на вітчизну науку та вищу школу в цілому. Здебільшого, завдяки, науковим відрядженням штатних викладачів до університетів Західної Європи, де вони вчились у класиків науки.

Радянський період розвитку науки та викладання адміністративного права в цей період, переважно характеризується ідеологією державоцентризму. Зазначене викривляло сутність та призначення адміністративного права і по сьогоднішній день в деяких підручниках відомчих навчальних закладів, ми зустрічаємо відголоски рудиментів радянської догми адміністративного права. Сьогоднішні підходи до дослідження і викладання адміністративного права в Київському університеті засвідчують прихильність до західноєвропейських традицій, що знаходить підтвердження у відповідних публікаціях та підходах до викладання у дистанційному форматі, проаналізованих і представлених в роботі.

Розвідка основних сучасних вітчизняних, навчальних та наукових джерел з історії адміністративного права засвідчує зменшення зацікавленості у її дослідженні та приділення їй мінімуму уваги або взагалі відсутність такої, у підручниках та навчальних посібниках.

На нашу думку, є необхідність відродження традиції викладання адміністративного права через призму історичної ретроспективи науки. Оскільки, такий підхід, до вивчення адміністративного права, демонструє студенту багатоманітність галузі її гнучкість до державного ладу на кожному конкретному історичному етапі розвитку, причини та умови, які впливають на її наповненість. В свою чергу, зазначені знання, дозволять виокремити істину від хиби, у розумінні справжньої сутності і призначення адміністративного права, що відіграє ключову роль у формуванні світогляду майбутнього фахівця та значною мірою впливає на підвищення якості правової освіти та на формування автентичної української адміністративно-правової доктрини позбавленої радянських догматичних рудиментів.

Робоча програма навчальної дисципліни «Історія адміністративного права» представлена у роботі потребує значних первинних знань від студента, зокрема, з «Теорії держави і права», «Історії права України», «Історії державності на землях України», «Історії держави і права зарубіжних країн», «Історії правових і політичних вчень». Таким чином, її доречно викладати на 4 курсі або магістратурі на відповідних спеціалізаціях. Зазначена дисципліна, покликана сформувати у студента знання об'єктивних закономірностей розвитку науки адміністративного права вільного від державної ідеології або інших викривлень, показати реальний стан, прогалини та перспективи розвитку адміністративної науки в Україні.

Враховуючи зазначене, ми можемо визначити основні напрямки подальшого удосконалення підходів до викладання навчальної дисципліни «Історія адміністративного права»:

1) з огляду на неоднозначність у визначенні змісту, структури в різні історичні періоди, ключових категорій адміністративістики, необхідно вжити заходів, щодо

вироблення єдиного комплексного підходу, результати якого, мають бути відображені у відповідних навчальних посібниках, підручниках, монографіях необхідних студентам для належного опанування знань з навчальної дисципліни «Історія адміністративного права»;

2) врахувати як самостійну складову предмету навчальної дисципліни «Історія адміністративного права» тематичні блоки, присвячені вивченню становлення, розвитку права і держави у їх історичній ретроспективі, правових і політичних учень через призму наукової, педагогічної діяльності відомих правників в контексті їх впливу на генезу адміністративно правових вчень зокрема, та загалом на розвиток сучасного адміністративного права;

3) розрізненість джерельної бази навчальної дисципліни «Історія адміністративного права», яка полягає у наповненні її, майже наполовину, російськомовними елементами, зумовлює гостру необхідність у об'єднанні зусиль науковців навколо створення навчального посібника або підручника – «Історія адміністративного права», який би став, своєрідним фільтром від застарілих підходів у розумінні змісту, мети і завдань адміністративного права у його ретроспективі та перспективі і таким чином, суттєво би поліпшив процес викладання та вивчення даної дисципліни.

Література:

1. Соломаха А.Г. Поліцейське право у науковій спадщині М.М. Цитовича : монографія. К.; Дрогобич : Просвіт, 2015. 200 с.

2. Шульгин В.Я. История университета Святого Владимира, сочинение Виталия Шульгина ординарного проф. ун-та Святого Владимира / Виталий

Шульгин; [сост. Виктор Короткий]. Репринтное изд. К. : Лыбидь, 2011. 230, XXXVI с.: ил. Вых. дан. ориг.: Санкт-Петербург : В типографии Рюмина, 1860.

3. Андрейцев В.І. Микола Іванішев / В.І. Андрейцев, В.А. Короткий. Київ: [Прайм], 1999. 219, [2] с. (Видатні постаті Київського університету).

4. Романович-Славатинский А.В. Жизнь и деятельность Н.Д. Иванишева, ректора Университета Святого Владимира и вице-председателя Киевской археографической комиссии / [соч.] А.В. Романовича-Славатинского. Санкт-Петербург : Хромолит. и тип. В. Грацианского, 1876. [4], 320 с.

5. Поліцейське право в Університеті Святого Володимира: у 2 кн. Кн. 2 / за ред. І.С. Гриценка; [ред. кол.: П.П. Андрушко, Г.І. Балюк, І.А. Безклубий та ін.; уклад.: І.С. Гриценко, В.А. Короткий]. К. : Либідь, 2010. – 462, [2] с. Тексти рос. мовою. (Пам'ятки правничої думки Київського університету).

6. Кістяківський О.Ф. Щоденник: в 2 т. Т. 2. 1874–1885 / О.Ф. Кістяківський; НАНУ; Археографічна комісія, Ін-т укр. археогр.; ЦДІАУК; Українська правнича фундація; [відпов. ред. І.Л. Бутич; упоряд. В.С. Шандра]. Київ : Наукова думка, 1995. – 583 с.

7. Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права): [в 2 ч.]. Ч. 1 / А.Я. Антонович. Киев : Тип. В.И. Завадского, 1890. IV, 410 с.

8. Загальне адміністративне право : підручник [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

9. Адміністративне право України: Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021.

10. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), І.М. Балакарєва, І.В. Бойко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.

11. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник / О.І. Остапенко, М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Л.С. Гулак., Н.Я. Отчак, Л.О. Остапенко. Львів : НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.

12. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. О.В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.

13. Адміністративне право України: академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова); НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

14. Антологія української юридичної думки: в 6 т. Т. 5. Поліцейське та адміністративне право / [ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін.; упоряд.: Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов, І. Б. Усенко]. Київ : ВД «Юридична книга», 2003. 600 с.

15. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : моногр. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2007. 335 с.

16. Поліцейське право в Університеті Святого Володимира: у 2 кн. Кн. 1 / за ред. І.С. Гриценка; [ред. кол.: П.П. Андрушко, Г.І. Балюк, І.А. Безклубий та ін.; уклад.: І.С. Гриценко, В.А. Короткий]. К. : Либідь, 2010. XIX, 413, [3] с.: табл. Тексти рос. мовою. (Пам'ятки правничої думки Київського університету).

17. Поліцейське право в Університеті Святого Володимира : у 2 кн. Кн. 2 / за ред. І.С. Гриценка; [ред. кол.: П.П. Андрушко, Г.І. Балюк, І.А. Безклубий та ін.; уклад.: І.С. Гриценко, В.А. Короткий]. К. : Либідь, 2010. 462, [2] с. Тексти рос. мовою. (Пам'ятки правничої думки Київського університету).

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ДОСЛІДЖЕННЯ АКТУАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-16

Голосніченко Іван
доктор юридичних наук, професор
Голосніченко Дмитро
доктор юридичних наук, доцент

ПРАВОВІ РЕЖИМИ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ТА НЕОБХІДНІСТЬ ВРАХУВАННЯ

Анотація. У статті розглядаються питання щодо порівняльного аналізу адміністративно-правових відносини надання адміністративних послуг та пов'язаних з ними правових режимів. Виявляються деякі вади в правовому регулюванні адміністративних послуг і адміністративно-правових режимів. На конкретних прикладах правового регулювання доказується первинність адміністративно-правових режимів по відношенню до адміністративних послуг та їх надання. Адміністративні послуги є складовими встановлених в державі правових режимів, їх надання тісно пов'язані з адміністративно-правовими режимами окремих сфер суспільних відносин і потребують встановлення чіткого правового порядку цих відносин. Недостатнє регулювання адміністративно-правових режимів, вади, якими вони будуть страждати обов'язково вплинуть на

якість надання адміністративних послуг і будуть давати підстави для неповного забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Особливої уваги потребують питання правового регулювання надання адміністративних послуг в умовах надзвичайних правових режимів, які передбачають обмеження прав і свобод людини, законних інтересів юридичних осіб, що ставить під питання можливість надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, правовий режим, ознаки адміністративно-правових режимів, публічні послуги, дозвіл, реєстрація, ліцензування.

Вступ

Захопившись правовим регулюванням адміністративних послуг, порядком їх надання вчені адміністративного права чомусь не звертають уваги на адміністративно-правові режими в комплексі з якими ці адміністративні послуги одержують правове регулювання. Дана стаття присвячена теоретичному обґрунтуванню об'єктивної належності адміністративних послуг відповідному виду правових режимів та звертає увагу на розширене їхнє трактування.

Проблемі правового регулювання адміністративних послуг присвячені роботи В.Б. Аверянова, О.М. Бандурки, О.М. Буханєвича, І.Б. Коліушка, О.Г. Циганова та інших вчених. Проблемам правових режимів присвячені роботи Ю.П. Битяка, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць та інших авторів, які досліджували адміністративно-правове регулювання суспільних відносин. Але в статті вперше здійснено порівняльний аналіз двох правових інститутів: адміністративних послуг і адміністративно-правових режимів. В цьому «ключі» проблема ще не вивчалась. Потрібно поглиблювати

наукові дослідження щодо цих питань, адже в законодавстві України ще є неточності і прогалини, які заважають чіткому правозастосуванню.

Метою цього дослідження є порівняльний аналіз адміністративно-правових режимів та адміністративних послуг для з'ясування змісту цих двох правових феноменів і пріоритету у правовому регулюванні.

Виклад матеріалу. Нині в адміністративно-правовій літературі досить часто піднімаються питання адміністративних послуг, які надаються суб'єктами публічної адміністрації. Причому при визначенні предмета адміністративно-правового регулювання в першу чергу називають відносини надання адміністративних послуг.

У прийнятому 06 вересня 2012 року Законі України «Про адміністративні послуги» їх визначення дається як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [1]. Таке визначення адміністративної послуги не можна назвати досконалим, хоч би з тих міркувань, що воно йде не від змісту послуги, а від повноважень суб'єкта надання, і як вказано в цьому законі таким суб'єктом є «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» [1].

У той же час, законодавче регулювання надання адміністративних послуг, хоч і має вади, але має важливе теоретичне значення і відіграло досить важливу роль у реформуванні відносин особи приватного права з державою та іншими

суб'єктами публічної влади щодо забезпечення їх прав і публічних інтересів. Законодавче врегулювання надання адміністративних послуг змінило відношення влади до громадян, державні службовці та службовці місцевого самоврядування почали уважніше прислуховуватися до їхніх звернень, потреб, прав і свобод, які влада має забезпечувати. Організовані центри надання адміністративних послуг, звернення за ними вирішуються у короткий термін, громадянам не потрібно вистоювати черги для отримання необхідної послуги. Фактично було удосконалено механізм надання адміністративних послуг, визначено процедури їх надання, що сприяло реалізації прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Необхідно наголосити, що інститут адміністративних послуг тісно пов'язаний з правами людини. В Україні, як соціальній, правовій державі, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2], завданням всіх органів публічної влади. Інститут адміністративних послуг як форма реалізації права людини виступає головною ланкою правового режиму стимулювання діяльності індивіда, є джерелом постійного відтворення його ініціативи, заповзятливості, інструментом розвитку громадянського суспільства. У сучасний період проблеми прав людини виходять на міжнародний, міждержавний рівень, що підтверджує правомірність їх пріоритету над проблемами держави, свідчить про їхній загальнонаціональний характер [3, с. 17].

Не дивлячись на те, що в законодавчому визначенні поняття адміністративної послуги передбачено її надання за заявою особи, більшість із адміністративних послуг мають надаватися безкоштовно. Опитування українських громадян, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька

Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова у 2019 році, показало, що 71 % із них вважає, що держава повинна надавати максимум безкоштовних послуг у сфері освіти, медицини, пенсій, навіть якщо для цього доведеться значно збільшити видатки державного бюджету та збільшити податки [4].

Потрібно розмежовувати публічні і адміністративні послуги. Публічні послуги поняття значно ширше від послуг адміністративних, адже всі блага, які отримує особа від держави є послугами публічними і не завжди вони надаються за заявою фізичної чи юридичної особи приватного права. Сюди відносяться і нарахування та виплати пенсій, соціальних платежів, освітні послуги, медична допомога тощо. Адміністративні послуги є складовими послуг публічних і вони тісно пов'язані з діяльністю держави, з тими правовими режимами, які вона встановлює.

Саме об'єктивний розвиток суспільних відносин у сфері забезпечення публічною владою прав та законних інтересів приватних осіб, надання публічних та адміністративних послуг, запровадження електронних сервісів надання таких послух, вимагали їх подальшого законодавчого регулювання. Прийнятий 15 липня 2021 року Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» врегулював питання надання публічних послуг, електронних публічних послуг, комплексних електронних публічних послуг та автоматичного режиму їх надання [5].

Також, важливе значення мало законодавче визначення та розмежування зазначених категорій. Так, законом визначено, що «публічна послуга – юридично або соціально значуща дія суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням,

запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результаті якої набуваються, переходять, припиняються права та/або здійснюються обов'язки суб'єктом звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення» [5].

У той же час, електронна публічна послуга визначена як «послуга, що надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, у тому числі адміністративна послуга (у тому числі в автоматичному режимі), яка надається з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем на підставі заяви (звернення, запиту), поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг), або без подання такої заяви (звернення, запиту)» [5]. Із зазначених законодавчих визначень публічних, електронних публічних послуг, можемо зробити висновок про фактичну єдність цих послуг, де адміністративна послуга виступає одним із видів публічних послуг.

Для теорії адміністративного права важливим є вияснення, що є первинним адміністративна послуга, чи правовий режим та питання їх взаємозв'язку.

Вчені-правознавці під правовим режимом розуміють «особливий правовий порядок, встановлений для певних сфер суспільних відносин, чи суспільства в цілому (прикордонний режим, митний режим, режим у містах позбавлення волі, правовий режим земель і майна, режим законності тощо). Загальними ознаками правового режиму є наявність правових обмежень, заборон або пільг» [6, с. 44].

На думку І.О. Соколової, «правовий режим – це заснована на загальних засадах регулювання сукупність взаємопов'язаних

між собою правових засобів, які забезпечують стійке нормативне впорядкування певної сфери суспільних відносин, виражають ступінь жорсткості юридичного регулювання, сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, припустимий рівень їх активності» [7, с. 15].

А.С. Славко надає визначення «правового режиму» як сукупності правових засобів, за допомогою яких специфічно (відмінно від загального правила) у комплексі врегульовано чітко окреслену в часі/просторі/за колом осіб сферу суспільних відносин [8, с. 14].

Звертаючись до навчальної літератури з адміністративного права, можемо констатувати, що в цій галузі права виділяється декілька адміністративно-правових режимів. Так, наприклад, у підручнику під редакцією С.В. Ківалова розглядаються три таких режими: правовий режим надзвичайного стану, правовий режим воєнного стану та режим державної таємниці [9, с. 197–202]. Окрім вказаних вище правових режимів в підручнику під редакцією Ю.П. Битяка названий ще й режим надзвичайної екологічної ситуації [10, с. 252–254]. Не аналізуючи вказані вище правові режими, підкреслимо лише те, що, на наш погляд, автори підручників звертали увагу лише на спеціальні режими, адже саме так їх можна назвати. Навіть не заглиблюючись в спеціальну літературу ми можемо назвати ще ряд правових режимів, на які вже звертали увагу українські вчені, сюди можна віднести, наприклад, правовий режим оподаткування, правовий режим дозвільної системи тощо [11; 12, с. 46]. Як бачимо з приведеного прикладу, є режими відносин, які регулюються нормами адміністративного права.

На думку авторів, одного із останніх підручників з адміністративного права, адміністративно-правовий режим – це правовий режим із спеціальною метою, зумовлений

імперативним методом правового регулювання, з особливими засобами встановлення і формами виникнення прав та обов'язків, способами юридичного впливу та захисту прав і свобод, який має чітко визначені просторово-часові рамки та спеціальні органи управління [13, с. 280].

Адміністративно-правові джерела навіть називають характерні ознаки для правових режимів, вони наступні: «визначена спеціальними нормами права поведінка фізичних та юридичних осіб; вимушена детальна регламентація діяльності державних органів і громадських організацій; введення додаткових правил або вилучення із загальнообов'язкових правових норм; встановлення особливого контролю за належним дотриманням правопорядку у сфері дії особливого режиму і встановлення деяких обмежувальних заходів» [7, с. 195].

Серед правових режимів виділяють надзвичайні правові режими до яких відносять: правовий режим надзвичайного стану, правовий режим воєнного стану, правовий режим надзвичайної екологічної ситуації.

Так, С.О. Кузніченко під «надзвичайним правовим режимом» розуміє закріплений нормами права режим діяльності органів державної влади, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах глобальної небезпеки різної ґенези (збройна агресія чи загроза нападу, загроза державній незалежності або територіальній цілісності України, при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства, надзвичайні ситуації техногенного чи природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю та здоров'ю громадян, яку не можна усунути без застосування надзвичайних заходів з боку

держави), що введений відповідно до Конституції України, в рамках прийнятої процедури, на конкретно-визначеній території або на всій території України, з метою надання відповідним органам державної влади, військового командування та місцевого самоврядування повноважень, необхідних для локалізації та ліквідації загрози, забезпечення національної безпеки, життя і здоров'я громадян, нормального функціонування економіки, органів державної влади та місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, із зазначенням строку дії цих обмежень [14, с. 271].

На думку інші вчених-адміністративістів, надзвичайні адміністративно-правові режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація. Головним в їх змісті є те, що вони істотно змінюють правовий статус суб'єктів управління цієї території, у деяких випадках – систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, встановлюють заходи, які застосовуються для врегулювання ситуації [15, с. 468].

До ознак надзвичайних режимів, під якими розглядає правові режими надзвичайного, воєнного стану та зон надзвичайної екологічної ситуації, А.С. Славко відносить: підстави введення в дію цих режимів; мету їх введення; носіїв правового режиму, а саме – суб'єктів владних повноважень щодо відвернення загроз територіальній цілісності, громадській безпеці, суверенітету і незалежності держави; заборони та зобов'язання, як панівні правові засоби забезпечення правового режиму; обмеження прав і свобод людини і громадянина [8, с. 10].

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [16] визначає, що воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [16].

Таким чином, в умовах надзвичайних правових режимів можливе обмеження прав і свобод людини, законних інтересів юридичних осіб, що ставить під питання можливість надання адміністративних послуг.

Чому ми поєднуємо адміністративні послуги з правовими режимами. Це робиться задля того, аби висвітлити адміністративно-правові відносини і подивитись, чи адміністративні послуги залежні від правових режимів, чи вони носять самостійний характер і існують незалежно від цих режимів.

Кожна адміністративна послуга представляє собою дозвіл, реєстрацію, встановлення квоти, ліцензування тощо. Чому саме особа не може обійтися без тієї чи іншої адміністративної послуги? Саме тому, що нормативними актами суспільні відносини врегульовані таким чином, коли громадянин, або інша фізична, а інколи і юридична особа, не можуть реалізовувати свої права, свободи і законні інтереси без рішення органу

виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, їхньої посадової особи.

Можемо підтвердити викладене вище на прикладі отримання такої адміністративної послуги як дозвіл на імміграцію. За Законом України від 7 червня 2001 року № 2491-III «Про імміграцію» «імміграція – це прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання», а «дозвіл на імміграцію – рішення, що надає право іноземцям та особам без громадянства на імміграцію (ст. 1)» [17]. Іноземець або особа без громадянства на відміну від громадян України не можуть безперешкодно в'їздити в Україну і проживати на її території. Для отримання дозволу на імміграцію існує перелік необхідних умов, передбачених нормами адміністративного права. До них відносяться: наявність квоти імміграції; спеціальна процедура провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію іноземцям та особам без громадянства; наявність центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, наділених повноваженнями щодо надання дозволів на імміграцію та здійснення необхідних для цього процедур [18]. Отже, регулювання адміністративно-правового режиму імміграції включає в себе і надання адміністративної послуги – дозволу на імміграцію.

Згідно із ч. 4 ст. 148 Господарського кодексу України «правовий режим використання окремих видів природних ресурсів (землі, вод, лісів, надр, атмосферного повітря, тваринного світу) встановлюється законами» [19]. Це означає, що окремими законами встановлюється правовий режим використання названих вище об'єктів і в межах відповідних режимів громадянам та іншим особам можуть надаватися адміністративні послуги. Так, наприклад, підприємства, установи та

організації отримують таку адміністративну послугу, як дозвіл на розробку проєкту приватизації земель від відповідного органу місцевого самоврядування або органу виконавчої влади, які в місячний термін розглядають клопотання і надають такий дозвіл (ч. 4 ст. 118) [20]. Отже, режим використання земель включає в себе норму права, яка передбачає надання адміністративної послуги у вигляді дозволу на розробку проєкту приватизації землі.

Правовий режим водокористування встановлюється Водним кодексом України у преамбулі якого записано, що цей нормативно-правовий акт «сприятиме формуванню водно-екологічного правопорядку і забезпеченню екологічної безпеки населення України, а також більш ефективному, науково обґрунтованому використанню вод та їх охороні від забруднення, засмічення та вичерпання» [21]. Регулювання даного правового режиму включає в себе також надання адміністративних послуг особам приватного права. Так, ст. 49 Водного кодексу України передбачає, що «спеціальне водокористування є платним та здійснюється на підставі дозволу на спеціальне водокористування. Дозвіл на спеціальне водокористування видається територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства. Видача (відмова у видачі, переоформлення, видача дубліката, анулювання) дозволу на спеціальне водокористування здійснюється відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» в установленому Кабінетом Міністрів України порядку. Видача (переоформлення, видача дубліката, анулювання) дозволу на спеціальне водокористування здійснюється безоплатно» [21]. Отже, правовий режим водокористування, який регулюється Водним кодексом України та іншими

правовими актами, включає в себе і надання адміністративної послуги – дозволу на спеціальне водокористування.

Правовий режим використання лісів регулюється Лісовим кодексом України та іншими нормативно-правовими актами, які спрямовані на лісоохорону [22]. В постійне лісокористування ліси надаються спеціалізованим державним лісогосподарським підприємствам, іншим державним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи. Як слідує з ч. 3 ст. 17 Лісового кодексу України «короткострокове тимчасове користування лісами для заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань та інших потреб, передбачених Лісовим кодексом України, здійснюється без вилучення земельних ділянок у власника лісів, постійного лісокористувача на підставі спеціального дозволу, що видається власником лісів, постійним лісокористувачем підприємствам, установам, організаціям, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам» [22]. Державне агентство лісових ресурсів України надає також дозволи на використання мисливських тварин, що перебувають у державній власності, за винятком тих, що знаходяться на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду (п.п. 18 п. 3) [23]. Можемо констатувати, що одержання таких дозволів є адміністративними послугами, які надаються власником лісів або постійним лісокористувачем.

Якщо аналізувати адміністративно-правові режими надр, атмосферного повітря, тваринного світу тощо також ми знайдемо у їх правовідносинах дозволи, ліцензії та інші види надання адміністративних послуг. Це говорить про те, що без відповідних правових режимів адміністративні послуги неможливі і вони є вторинними по відношенню до адміністративно-правових режимів.

Висновки

Звісно, що адміністративні послуги, процедури їх надання для фізичних осіб приватного права, серед яких переважна більшість громадяни України, є не тільки досить важливими, але й такими, що дозволяють реалізовувати права і свободи членів нашого суспільства, їх одержання має бути якомога простішим і доступнішим. Ефективна реалізація адміністративних послуг, децентралізація і простота їх надання слугують задоволенню потреб наших громадян і інших осіб приватного права, роблять їх життя яскравішим, а людей щасливішими.

Але необхідно пам'ятати, що адміністративні послуги, їх надання тісно пов'язані з адміністративно-правовими режимами окремих сфер суспільних відносин і потребують встановлення чіткого правового порядку цих відносин. Недостатнє регулювання адміністративно-правових режимів, вади, якими вони будуть страждати обов'язково вплинуть на якості надання адміністративних послуг і будуть давати підстави для неповного забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Особливої уваги потребують питання правового регулювання надання адміністративних послуг в умовах надзвичайних правових режимів, які передбачають обмеження прав і свобод людини, законних інтересів юридичних осіб, що ставить під питання можливість надання адміністративних послуг.

Література:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України, 2013. № 32. Ст. 409.

2. Конституція України від 28.06.1991 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

3. Адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ : монографія. І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, О.О. Попова, М.О. Журба, І.В. Бойко; за ред. д.ю.н., проф. Заслуженого юриста України І.П. Голосніченка,

к.т.н., доц. О.Г. Циганова. К. : НТУУ «КПІ», ДНДІ МВСУ, 2015. 590 с. URL: http://ela.kpi.ua/handle/123456789/11974

4. Джерело: УНН. URL: https://www.unn.com.ua/uk/news/1849159-ponad-70-ukrayintsiv-vvazhayut-scho-derzhava-povinna-nadavati-maksimum-bezkoshtovnikh-poslug

5. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України 15 липня 2021 року № 1689-IX. URL: https://zakon.rada.gov. ua/laws/show/1689-20#n2

6. Шемшученко Ю.С. Правовий режим. Юридична енциклопедія: в 6 т. голова редкол. Ю.С. Шемшученко. Київ, 2003. Т. 5. П. С. 733 с.

7. Соколова І.О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юрид. наук: спец: «12.00.01» теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Харків, 2011. 23 с.

8. Славко А.С. Типологія адміністративно-правових режимів : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юрид. наук: спец: «12.00.07» адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, 2020. 19 с.

9. Адміністративне право України : підручник / під ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юрид. літ., 2003. 894 с.

10. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2000. 527 с.

11. Гега П.П. Правовий режим оподаткування в Україні. К. : Юрінком, 1997. 144 с.

12. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи. Х. : УВС, 2000. 157 с.

13. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунько, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

14. Кузніченко С.О., Голуб В.О. Воєнний стан: закордонний досвід та українська модель : монографія. Одеса, 2019. 244 с.

15. Остапенко О.І., Ковалів М.В., Єсімов С.С., Гулак Л.С., Отчак Н.Я., Остапенко Л.О. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. Львів : НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.

16. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 28. Ст. 250. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19

17. Про імміграцію : Закон України від 7 червня 2001 року № 2491-III. Відомості Верховної Ради України, 2001. № 41. Ст. 197.

18. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2002 р. № 1983. Офіційний вісник України. 2002. № 52. ст. 2400.

19. Господарський кодекс України. Відомості Верховної Ради України, 2003. № 18, № 19–21, № 21–22. Ст. 144.

20. Земельний кодекс України. Відомості Верховної Ради України, 2002. № 3–4. Ст. 27.

21. Водний кодекс України. Відомості Верховної Ради України, 1994. № 24. Ст. 189.

22. Лісовий кодекс України. Відомості Верховної Ради України, 1994. № 17. Ст. 99.

23. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 08. 10. 1014 р. № 521. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2014-п

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-17

Легеза Юлія
докторка юридичних наук, професорка

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ СЕРВІСІВ

Анотація. Наукова стаття присвячена проблематиці адміністративно-правового забезпечення безпеки публічних інформаційних сервісів. Охарактеризовано сутність безпеки публічних інформаційних сервісів як складового елементу механізму національної безпеки, здійснено ретроспективний аналіз такого поняття та встановлено сучасний стан нормативного регулювання їх використання.

Обґрунтовано, нормативно-правовою базою режиму забезпечення безпеки публічних інформаційних сервісів є розгалужена сукупність законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, сучасний стан якої вимагає активізації процесів щодо систематизації законодавства задля досягнення належного рівня ефективності реалізації права на інформацію. Визначено доцільність розуміння під категорією «публічні інформаційні сервіси» спеціальні програмні засоби, що забезпечує доступ юридичних та фізичних осіб до загальнонаціональних та регіональних інформаційних систем органів державної влади та місцевого самоврядування.

Обґрунтовано з метою забезпечення комплексності правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки публічних інформаційних сервісів доцільність розробки та прийняття окремого законодавчого акта. Визначено, що таким актом має бути офіційний нормативно-правовий акт «Про

публічні інформаційні сервіси», де має бути закріплено засади функціонування органів публічної адміністрації, їх концептуальної та системної взаємодію.

Ключові слова: доступ, інформаційна безпека, національна безпека, принципи, прозорість, публічне адміністрування, публічний інформаційний сервіс.

Вступ

Сучасна держава – це держава, інформація про діяльність якої є максимально прозорою, відкритою, а відтак і є підзвітною для громадськості. Забезпечення прозорості та доступності інформаційних ресурсів держави відноситься до системи гарантій забезпечення реалізації та захисту суб'єктивних прав приватної особи. Одним із складових елементів механізму національної безпеки є безпека публічних інформаційних сервісів. Належний рівень адміністративно-правового забезпечення публічних інформаційних сервісів дозволяє гарантувати практичну реалізацію прав кожної людини в цілому, і зокрема, з питань забезпечення права на отримання державних послуг, доступу до публічних відомостей, надання спеціальних дозволів, довідок та інших різновидів адміністративних актів.

В світлі зазначеного особливої уваги потребує вирішення проблеми встановлення специфіки адміністративно-правового забезпечення вимог національної безпеки публічних інформаційних сервісів та напрямів підвищення його ефективності.

Питання безпеки функціонування публічних інформаційних сервісів є відносно новим для вітчизняної юридичної науки. Окремі питання забезпечення ефективності здійснення адміністративних процедур, в тому числі, у сфері дозвільно-ліцензійного провадження, інформаційних адміністративних послуг

здійснювались у дослідженнях Л.Д. Воєводіна, М.В. Вітрука, Є.О. Легези, О.В. Міцкевич та ін.

Встановлення напрямів підвищення ефективності інформаційного забезпечення функціонування органів публічного адміністрування здійснювалось у дисертаційному дослідженні Г.О. Блінової на тему «Адміністративно-правові засади інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: актуальні питання теорії та практики» (2019 р.), де обґрунтовується, що класифікацію видів інформаційних потреб та інтересів органів публічної адміністрації за такими критеріями, як: правовий статус органу публічної адміністрації (інформаційні потреби та інтереси міністерства, відомства, служби, агентства, підрозділу, територіального підрозділу, посадової чи службової особи органу публічної адміністрації чи особи, що виконує публічні функції); територія, на яку поширюється повноваження органу публічної адміністрації (локальні, національні та міжнародні інформаційні потреби та інтереси органів публічної адміністрації); напрями діяльності органів публічної адміністрації (організаційні, кадрові, функціональні, безпекові, фінансові, наглядові, контрольні); спрямованість інформаційної діяльності (внутрішні та зовнішні); час існування інформаційної потреби та інтересу (постійні, періодичні, тимчасові, разові) [1, с. 33–35].

У дисертаційному дослідженні А.Г. Чорноус на тему «Адміністративно-правове регулювання Національної інформаційної інфраструктури України» (2020 р.) висвітлено поняття та особливості національної інформаційної інфраструктури; визначено структурні компоненти національної інформаційної інфраструктури та досліджено їх особливості та правове регулювання; розглянуто історію виникнення та взаємозв'язок національної та глобальної інформаційних інфраструктур;

охарактеризовано національну інформаційну інфраструктуру як організаційно-правової основи діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; розкрито принципи, мету та завдання функціонування національної інформаційної інфраструктури; висвітлено поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання національної інформаційної інфраструктури; проаналізовано правовий статус суб'єктів державного регулювання правовідносин у сфері формування та розвитку національної інформаційної інфраструктури; визначено перспективи розвитку національної інформаційної інфраструктури України з огляду на досвід зарубіжних країн; обґрунтовано особливості функціонування структурних компонентів національної інформаційної інфраструктури України як правової та організаційної платформи діяльності публічної адміністрації [2]. Однак при цьому в межах здійснених сучасних юридичних досліджень питання забезпечення безпеки публічних інформаційних сервісів здійснено поверхово, фрагментарно, поза дотримання вимог комплексності та системності, що обумовлює актуальність даної наукової роботи.

1. Сучасний стан нормативного регулювання безпеки публічних інформаційних сервісів

Прийняття у 2003 році Декларації принципів «Побудова інформаційного суспільства: глобальна задача в новому тисячолітті» в Женеві на Всесвітньому саміті з питань інформаційного суспільства означало офіційне визнання постулатів пріоритетності взаємодії суспільства та держави на засадах прозорості, гласності, публічності обміну офіційними відомостями та базами даних про результати діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. формування інформаційного суспільства, що обумовлено глобальними світовими

процесами інформатизації. Вирішення стратегічної задачі із розбудови інформаційного суспільства, для якого пріоритетом буде забезпечення концепції прозорості публічного адміністрування, є надзвичайно важливою стратегічною задачею, ідею співробітництва та взаємодії суспільства та держави на засадах партнерства та прозорості [3]. Реалізація та впровадження ідеї розбудови інформаційного суспільства визначається у Женевському плані дій, прийнятому 12 грудня 2003 року [4].

Дієвим заходом впровадження концепції інформаційного суспільства є створення дієвих публічних інформаційних сервісів як гарантії дотримання принципів прозорості та відкритості здійснення функцій публічного адміністрування. Саме задача із максимізації соціальних, економічних і екологічних благ інформаційного суспільства має вирішуватися державними органами, які повинні створювати правове, регуляторне і політичне середовище, яке має належний рівень довіри суспільства, прозорості та ефективності здійснення функцій із обміну та доступу до відомостей, що містяться у офіційних базах даних, пов'язані із наданням адміністративних послуг та реалізацією дозвільно-ліцензійних, деліктних та контрольно-наглядових адміністративно-процедурних проваджень [3]. Отже, пріоритетним напрямом розвитку сучасної держави має бути створення таких умов, за яких інформація має бути водночас і публічною.

Загальнонаціональна система інформаційного забезпечення діяльності органів публічного адміністрування має відповідати не лише вимогам прозорості, але і безпечності, що є безумовною складовою системи національної безпеки будь-якої держави світу, в тому числі України. Однак при цьому забезпечення прозорості та інформаційної відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування, водночас виникає постає проблема інформаційної національної безпеки.

Отже, починаючи з 2003 року поступово формується система національних стратегічних документів з питань формування безпечного інформаційного суспільно-державного середовища в цілому, і зокрема, у сфері дотримання вимог безпеки у функціонуванні публічних інформаційних сервісів. Зокрема, одним із перших стратегічних документів, реалізація положень якого спрямовувалась на забезпечення ефективності розбудови інформаційного суспільства стала Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. № 14, що визначила пріоритетність запровадження ідеї публічного адміністрування на засадах забезпечення розвитку та захисту національної системи публічних інформаційних сервісів [5].

Законодавчим базисом для створення умов ефективного забезпечення безпеки інформаційних публічних сервісів є система нормативно-правових актів, до яких відносяться Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» [6], Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI «Про захист персональних даних» [7] тощо. Окрім зазначених законодавчих актів постійно розробляються та впроваджуються стратегічні програмні документи, зокрема, одним із таких був Закон України від 9 січня 2007 року № 537-V «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [8], де зазначались проблемні питання системного характеру, що мають пріоритетність вирішення для провадження концепції «good governance» в Україні. Крім того зазначеним законодавчим актом було встановлено систему принципів функціонування публічних інформаційних сервісів як складової системи інформаційного забезпечення діяльності органів публічної адміністрації, серед яких особливе місце мають принципи свободи створення, отримання, використання та розповсюдження інформації; принципи

об'єктивності, достовірності, повноти і точності інформації; принципи гармонізації інтересів людини, суспільства та держави в інформаційній діяльності; принципи імперативності оприлюднення інформації, що має важливе суспільне значення; принципи допустимості обмеження доступу до інформації лише у разі встановлення заборони положеннями чинного законодавства; принципи мінімізації негативного інформаційного впливу та негативних наслідків функціонування інформаційних комп'ютерних технологій; принципи недопущення незаконного розповсюдження, використання і порушення цілісності інформації; принципи гармонізації інформаційного законодавства та всієї системи вітчизняного законодавства [8]. В світлі доцільності активізації процесів із систематизації інформаційного законодавства в Україні необхідно підкреслити, що неодноразово висувалася ідея розробки та прийняття проєкту Інформаційного кодексу України.

Ідея розробки проєкту Інформаційного кодексу України не є новою для національної системи. Діяльність із кодифікації інформаційного законодавства України триває вже майже три десятиріччя. Розробка Інформаційного кодексу України відбувається в умовах триваючої складної соціально-політичної та економічної криз. Ускладнюється ситуація із розробки Інформаційного кодексу України відсутністю єдності підходів до визначення мети його прийняття. Деякі вчені наголошують на необхідності правового регулювання технології обігу інформації, інші – на встановленні механізму реалізації права на інформацію [9]. Ефективність функціонування будь-якого законодавчого акту, в тому числі і Інформаційного кодексу, безпосередньо залежить не лише від проявів політичної волі, але і від дотримання процедури громадського обговорення його проєкту, а також врахування досягнень юридичної науки,

концептуальних основ її розвитку [10, с. 28]. Змістовне наповнення проєкту Інформаційного кодексу України вимагає здійснення його поділу на Загальну та Особливу частини [11]. До Загальної частини Інформаційного кодексу України, на думку Л.П. Коваленко, має бути віднесено розгляд питань визначення підстав набуття інформаційних прав та обов'язків, особливостей здійснення інформаційних прав та здійснення функціональних обов'язків з встановлення специфіки їх захисту. В межах Загальної частини Інформаційного кодексу України має бути встановлено нормативне тлумачення термінологічних категорій. Зміст Особливої частини проєкту Інформаційного кодексу України має відповідати вимогам вирішення задач нормативного регулювання особливостей обігу окремих видів інформації (зокрема, науково-технічної інформації, баз персональних даних та доступу до них, електронних документів суду, застосування електронного цифрового підпису тощо) [11].

Крім того безпосередньою складовою Інформаційного кодексу України має бути окремий розділ про забезпечення вимог інформаційної безпеки як складового елементу механізму національної безпеки [12].

Поставлені задачі розробки та прийняття Інформаційного кодексу України корелюються із задачами, визначеними положеннями Угоди про Асоціацію, підписану між Україною та Європейським Союзом, де, зокрема у ст. 14 обґрунтовується необхідність створення належного захисту баз персональних даних та інформаційних загальнонаціональних державних реєстрів [13].

Таким чином, нормативно-правова база режиму забезпечення безпеки публічних інформаційних сервісів має бути визначена як розгалужена сукупність законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, сучасний стан якої вимагає

активізації процесів щодо систематизації законодавства задля досягнення належного рівня ефективності реалізації права на інформацію.

У межах даного дослідження пропонується під категорією публічні інформаційні сервіси розуміти спеціальні програмні засоби, що забезпечує доступ юридичних та фізичних осіб до загальнонаціональних та регіональних інформаційних систем органів державної влади та місцевого самоврядування.

2. Суб'єкти забезпечення вимог національної безпеки публічних інформаційних сервісів

До системи суб'єктів, уповноважених забезпечувати безпеку публічних інформаційних сервісів в Україні, відносяться такі органи державної влади та або їх структурні підрозділи, як: Міністерство інформаційної політики України, Міністерство цифрової трансформації України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Комітет Верховної Ради з питань інформатизації та зв'язку, Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації, Державне агентство з питань електронного урядування, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна служба статистики України та інші, що мають забезпечувати вирішення задачі із формування та реалізації державної інформаційної політики та інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації. Такі органи державної влади, як Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Президент України зобов'язані визначати основоположні засади із функціонування системи публічних інформаційних сервісів.

Основоположні засади функціонування публічних інформаційних сервісів визначаються системою нормативно-правових актів, які умовно можуть структуровані за рівнем юридичної

сили: 1) законодавчі акти, що встановлюють керівні принципи поширення інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування (наприклад, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [14], який визначає порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій (депутатських груп); 2) підзаконні акти, що встановлюють інструктивні засади забезпечення безпеки публічних інформаційних сервісів (наприклад, таким є Розпорядження Верховної Ради України № 699 від 19 травня 2015 р. «Про веб-ресурси Верховної Ради України», де визначається засади прозорості та відкритості діяльності представницького органу, спрямовані на забезпечення ефективності звітування народних депутатів перед виборцями, ширшого залучення громадян до прийняття державних рішень).

Коло повноважень Міністерства цифрової трансформації України у сфері забезпечення безпеки публічних інформаційних ресурсів згідно із нормативно-правовими актами зводиться до виконання таких завдань, як: організація взаємодії утримачів державних електронних інформаційних ресурсів; забезпечення безпеки інтегрованої системи електронної ідентифікації; організація діяльності єдиного вебпорталу електронного урядування та єдиного державного вебпорталу відкритих даних; національного реєстру електронних інформаційних ресурсів; єдиного державного вебпорталу електронних послуг; формування та ведення Реєстру адміністративних послуг та координація діяльності органів, що утворили центри надання адміністративних послуг [15].

Важливе значення у системі забезпечення безпеки публічних інформаційних сервісів має Державне агентство з питань електронного урядування України, яке функціонує

відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 492 [16].

Повноваження Державного агентства з питань електронного урядування України мають спрямовуватися на: забезпечення узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції та розробки пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України; організації проведення аналітичних та моніторингових досліджень стану розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування та сфери інформатизації; проведення цифрової експертизи проєктів нормативно-правових актів з питань інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, електронної демократії, надання адміністративних послуг або цифрового розвитку; здійснення реєстрації державних електронних реєстрів, кадастрів, державних та інших обов'язкових класифікаторів у Національному реєстрі електронних інформаційних ресурсів як різновидів публічних інформаційних сервісів; забезпечення розвитку Єдиного вебпорталу Кабінету Міністрів України з можливістю інтеграції інформаційних ресурсів центральних та місцевих органів виконавчої влади, що розміщені в Інтернеті, а також координацію діяльності органів виконавчої влади, пов'язану із створенням та інтеграцією електронних інформаційних систем і ресурсів в Єдиний вебпортал органів; організація функціонування системи «Єдине вікно подання електронної звітності»; координація адресного простору українського сегмента Інтернету; впровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства;

організація навчання, підготовка та реалізація напрямів вдосконалення системи підготовки та перепідготовки фахівців у сфері інформатизації, електронного урядування.

До системи забезпечення безпеки публічних інформаційних сервісів відносяться не лише центральні органи виконавчої влади, але і територіальні органи державного управління, а також органи місцевого самоврядування. Керівні принципи із забезпечення вимог інформаційної безпеки встановлюються відповідно до положень чинного законодавства України, зокрема, такими є положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17].

Отже, до кола повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки публічних інформаційних сервісів відносяться: повноваження вимагати та отримувати інформацію від підприємств, установ та організацій, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад з питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування; повноваження із оприлюднення протоколів засідань керівних органів та територіальних управлінь органів державної влади; взаємодія із правоохоронними органами із протидії кримінальним правопорушенням; сприяння діяльності Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

До системи суб'єктів, дотичних до сфери забезпечення вимог безпеки публічних інформаційних сервісів відносяться, окрім владних суб'єктів, юридичні особи приватного та публічного права (зокрема, такими є засоби масової інформації щодо питань оприлюднення відомостей електронних баз даних).

Таким чином, активними учасниками зовнішніх інформаційних відносин є система правоохоронних органів, зокрема, органи Національної поліції; Державної служби спеціального

зв'язку та захисту інформації України та інші органи, адміністративно-правовий статус яких визначається спеціальними нормативно-правовими актами.

Функціонування публічних інформаційних сервісів є безумовною складовою ефективності здійснення функцій державного адміністрування. Саме запровадження публічних інформаційних сервісів, як зазначає І.В. Лопушинський, дозволяє подолати суб'єктивізм у здійсненні функцій держави, що вимагає як один із пріоритетних напрямів стратегічного розвитку сучасної держави [17].

Згідно із Положенням про електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів встановлюється ряд пріоритетних публічних інформаційних сервісів, що мають бути зареєстровані у Національному реєстрі електронних інформаційних ресурсів: Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Державний реєстр актів цивільного стану громадян, Єдиний реєстр довіреностей, Державний реєстр обтяжень рухомого майна, Державний земельний кадастр, Єдиний державний демографічний реєстр, Державний реєстр фізичних осіб-платників податків, Реєстр платників податку на додану вартість, Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги, Єдина інформаційна система Міністерства внутрішніх справ, Єдиний державний реєстр Міністерства внутрішніх справ стосовно зареєстрованих транспортних засобів та їх власників, Державний реєстр загальнообов'язкового державного соціального страхування, Державний реєстр виборців, Єдиний державний реєстр судових рішень, Єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію

закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів, Єдиний реєстр об'єктів державної власності, Електронна система охорони здоров'я, Єдина державна електронна база з питань освіти [19].

Наприклад, згідно із чинним законодавством [20; 21] Державний реєстр обтяжень рухомого майна визначається як єдина комп'ютерна база даних про виникнення, зміну, припинення обтяжень, а також про звернення стягнення на предмет обтяження, що ведеться з метою забезпечення виконання зобов'язань і захисту прав юридичних і фізичних осіб стосовно рухомого майна та надання в інтересах цих осіб інформації про наявність чи відсутність обтяжень рухомого майна. Держатель Державний реєстр обтяжень рухомого майна є Міністерство юстиції України, що є водночас уповноваженим на його ведення. Забезпечення безпеки даного публічного інформаційного сервісу покладається на відповідне державне підприємство, підзвітне Міністерству юстиції України. Реєстраторами є коло суб'єктів, уповноважених Міністерством юстиції України на акумуляцію відомостей про виникнення, зміну, припинення обтяжень, а також звернення стягнення на предмет обтяження, приймати заяви, видавати завірені витяги з Реєстру та виконувати інші функції.

Наведений вище перелік державних реєстрів не є виключним переліком публічних інформаційних сервісів. Станом на 1 січня 2022 року в Україні нараховується понад 130 державних реєстрів, відання якими здійснюється більше ніж сорока центральними органами виконавчої влади, судової влади та правоохоронною ланкою механізму публічного адміністрування [22]. Попри доволі значний перелік публічних інформаційних сервісів адміністративно-правове регулювання

їх функціонування є недосконалим та потребує запровадження реформаційних змін.

Однією із таких проблем є відсутність системного структурного підходу до визначення нормативних засад безпеки публічних інформаційних сервісів, що має бути втілено в окремий законодавчий акт. Основою для визначення структурного змісту проєкту законодавчого акту про публічні інформаційні сервіси має бути сутнісна класифікація реєстрів за рядом критеріїв, серед яких необхідно виділити: цільове призначення реєстру; сферу використання даних реєстру; уповноважена особа на ведення та утримання реєстру; особливості доступу до баз даних реєстру; строк його дії; платність надання відомостей реєстру; мета створення реєстру (призначення реєстру); специфіку та особливості інформаційної взаємодії осіб, уповноважених здійснювати наповнення баз даних.

Отже, одним із нагальних напрямів розвитку правової системи України є активізації правотворчих процесів із розробки та прийняття окремого законодавчого акта «Про публічні інформаційні сервіси», де має бути відображено принципи їх створення, функціонування, збереження, використання, забезпечення безпеки доступу; сформулювати загальні засади управління зазначеними процесами [23].

У зазначеному проєкті законодавчого акта має бути передбачено принципи безпеки публічних інформаційних сервісів, до яких має бути віднесено: верховенство права та повага до прав та законних інтересів приватної особи; дотримання вимог реалізації національних інтересів України як критерію застосування обмеження доступу до певних баз даних; відкритість, доступність, стабільність інформаційного середовища держави; державно-приватне партнерство; дієвість механізму юридичної відповідальності за недотримання вимог

інформаційної безпеки; міжнародне співробітництво в інформаційній сфері; запровадження ефективних форм здійснення громадського контролю у сфері безпеки публічних інформаційних сервісів [24].

Ще однією прогалиною адміністративно-правового забезпечення безпеки публічних інформаційних сервісів є відсутність основоположних засад сприяння налагодженню інформаційної взаємодії органів публічної адміністрації, при цьому наявними є окремі підзаконні нормативно-правові акти. В якості прикладу підзаконного нормативно-правового акта з питань забезпечення інформаційної взаємодії органів публічного адміністрування може бути Порядок обміну інформацією між Міністерством доходів і зборів України, Пенсійним фондом України та фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування [25]. Отже, системною проблемою стану адміністративно-правового забезпечення безпеки публічних інформаційних сервісів є відсутність концептуальних засад функціональної взаємодії держателів відомостей, на формування баз даних яких є або публічний інтерес, або нормативна вимога.

Зокрема, у Порядку обміну інформацією про відомості, що містять ознаки використання праці неоформлених працівників та порушень законодавства про працю, затвердженому постановою Правління Пенсійного фонду України 29 травня 2017 року № 11-1 визначеною є система суб'єктів інформаційної взаємодії на центральному та територіальному рівні, встановлюється зміст їх повноважень, специфіка наповнення та ведення окремих публічних інформаційних сервісів, однак відсутніми є нормативно встановлені засади забезпечення комунікації таких суб'єктів владних повноважень [26].

Відсутність налагодженої інформаційної взаємодії органів публічного адміністрування призводить до зниження

ефективності розбудови системи публічних інформаційних сервісів на засадах прозорості, відкритості, доступності та безпечності.

Рівень інтенсивності збільшення обсягів інформаційних правовідносин в Україні обумовлений об'єктивними тенденціями сучасного глобального інформаційного суспільства. Усі науковці, досліджуючи окремі питання правового регулювання суспільних відносин в різних галузях, визнають важливість інформаційного забезпечення суб'єктів правовідносин як основу їх функціонування. Впорядкування інформаційних відносин в більшій чи меншій мірі є обов'язковим елементом усіх нормативно-правових актів.

Висновки

З метою забезпечення комплексності правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки публічних інформаційних сервісів є необхідним розробка окремого законодавчого акта. Таким актом має бути офіційний нормативно-правовий акт «Про публічні інформаційні сервіси», де має бути закріплено засади функціонування органів публічної адміністрації, їх концептуальної та системної взаємодію. У проєкті Закону України «Про публічні інформаційні сервіси» мають бути передбачені принципи безпеки обігу інформації, до яких має бути віднесено: верховенство права та повага до прав та законних інтересів приватної особи; дотримання вимог реалізації національних інтересів України як критерію застосування обмеження доступу до певних баз даних; відкритість, доступність, стабільність інформаційного середовища держави; державно-приватне партнерство; дієвість механізму юридичної відповідальності за недотримання вимог інформаційної безпеки; міжнародне співробітництво

в інформаційній сфері; запровадження ефективних форм здійснення громадського контролю у сфері безпеки публічних інформаційних сервісів.

Забезпечення ефективності механізму адміністративно-правового регулювання функціонування публічних інформаційних сервісів вимагає встановлення імперативної вимоги щодо нормативного закріплення не лише принципів ведення державних реєстрів, але і принципів інформаційної взаємодії їх держателів та управителів.

Література:

1. Блінова Г.О. Адміністративно-правові засади інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: актуальні питання теорії та практики : дис. … д.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2019. 545 с.

2. Чорноус А.Г. Адміністративно-правове регулювання Національної інформаційної інфраструктури України : дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Київ, 2020. 195 с.

3. Женевська декларація принципів. Побудова інформаційного суспільства: глобальна задача в новому тисячолітті (Женева, 12 грудня 2003 р.). Асоціація підприємств інформаційних технологій України. URL: http://apitu.org.ua/wsis/dp

4. Женевський план дій. Женева, 12 грудня 2003 року. Асоціація підприємств інформаційних технологій України. URL: http://apitu.org.ua/wsis/dp

5. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. № 14. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/n14-08/prin

6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text

7. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text

8. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 року № 537-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#Text

9. Потреба часу – створення Інформаційного кодексу України. URL: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=70301&cat_id=64654

10. Опришко В.Ф. Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України. Право України. 1999. № 12. С. 5–30.

11. Коваленко Л.П. Деякі питання щодо систематизації інформаційного законодавства. Теорія і практика правознавства. 2013. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_17

12. Максименко Ю.Є. Щодо структури інформаційного кодексу України. URL: http://goal-int.org/shhodo-strukturi-informacijnogo-kodeksu-ukraini/

13. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1413961918333&uri=CELEX:22014A0529%2801%29

14. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 14–17. Стор. 412. Стаття 133.

15. Питання Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-п#Text

16. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 492. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/492_14/print

17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text

18. Лопушинський І.В. «Цифровізація» як основа державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2018. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/20.pdf

19. Положення про електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 р. № 606. Урядовий кур'єр. 2016. № 172.

20. Про запровадження Єдиного реєстру довіреностей та внесення змін і доповнень до деяких нормативно-правових актів Міністерства юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 28.12.2006 р. № 111/5. Офіційний вісник України. 2006. № 52. Стор. 421. Стаття 3547. Код акту 38296/2006

21. Про затвердження Інструкції про порядок ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна та заповнення заяв : Наказ Міністерства юстиції України від 29.07.2004 р. № 73/5. Офіційний вісник України. 2004. № 31. Стор. 58. Стаття 2084. Код акту 29638/200

22. Звіт за результатами аналітичного дослідження «Стан та перспективи розвитку державних електронних інформаційних ресурсів». (TAPAS). URL:

https://www.tapas.org.ua/media/zvit-za-rezultatamy-analitychnoho-doslidzhennia-stan-ta-perspektyvy-rozvytku-derzhavnykhelektron nykh-informatsijnykh-resursiv

23. Блінова Г.О. Механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації: поняття, зміст, елементи. Visegrad Journal on Human Rights. 2018. № 6. P. 25–29.

24. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 15.03.2016 р. № 96/2016. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/96_16/print

25. Про затвердження Порядку обміну інформацією між Міністерством доходів і зборів України, Пенсійним фондом України та фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 19.09.2013 р. № 494; Постанова правління Пенсійного фонду України від 19.09.2013 р. № 16-1. Офіційний вісник України. 2013. № 82. Стор. 434. Стаття 3062. Код акту 69337/2013.

26. Про Порядок обміну інформацією про відомості, що містять ознаки використання праці неоформлених працівників та порушень законодавства про працю : Постанова правління Пенсійного фонду України від 29.05.2017 р. № 11-1. Офіційний вісник України. 2017. № 63. Стор. 143. Стаття 1921. Код акту 86786/2017.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-18

Омельчук Василь
доктор юридичних наук, професор

ВИТОКИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Анотація. Сучасні проблеми реалізації прав людини загалом, а в сферах забезпечення національної безпеки України шляхом адміністративно-правового регулювання зокрема, є на сьогодні досить актуальними. Їх дослідження нині потребує додаткової уваги як науковців, так і реального здійснення належних зусиль практиків-юристів та спеціалістів різних сфер галузей державного управління, а також громадських активістів. На цих підставах, для подальшого успішного вирішення завдань із захисту прав людини у сферах національної безпеки, доцільно передусім звернути увагу на витоки, першооснову такого дослідження. Тому у цій публікації такими категоріями розглядаються передусім сама людина, її права, свободи, гідність, інтереси, потреби, цінність, статус. Іншою складовою аналізу витоків дослідження адміністративно-правового регулювання захисту прав людини у сферах національної безпеки України є розгляд безпеки загалом, національної безпеки зокрема та їх деталізація в історичному ракурсі. Логічним завершенням актуальності дослідження таких двох груп витоків і їх взаємозв'язку наводиться приклад з нашого повоєнного (другої світової війни) минулого, коли інтереси конкретної людини і її гідність були знехтувані на користь інтересам держави і, як можна нині пояснити,

її безпеці, задля якої збирались непомірні податки. Підсумком дослідження стали обґрунтовані висновки.

Ключові слова: адміністративно-правового регулювання, захист прав людини, гідність, інтереси, потреби, цінність, національна безпека, дослідження, аналіз, витоки.

Вступ

Загальними засадами, що сформульовані в частині другій ст. 3 Конституції України чітко констатовано, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Ці визначальні положення, які формулюють напрями функціонування держави у сфері прав людини зумовлюють формування подальшого законодавчо-правового інструментарію. Одним із основних складових державно-правового механізму спрямованості діяльності держави є саме адміністративно-правове регулювання питань щодо утвердження, забезпечення прав і свобод людини як конституційно визначеного головного обов'язку держави. Адже саме галузь адміністративного права є однією з головних сфер функціонування більшості державних інституцій.

У цьому дослідженні, розглядаючи таку адміністративно-правову сферу функціонування держави щодо забезпечення прав і свобод людини увага зосереджується на виконанні конституційно визначених у частині першій ст. 17 Конституції України найважливіших функцій держави щодо захисту суверенітету і територіальної цілісності України [1]. А ця норма, як відомо, згідно з п. 9 ст. 1 чинного Закону України «Про національну безпеку України» визначається як визначення терміну «національна безпека України» [2].

У цьому контексті аналізуючи положення Основного Закону України звернемо увагу на поєднання у його статтях категорій «права людини» як елемент найвищих соціальних цінностей, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави, а також «національна безпека», забезпечення елементів якої розглядається в числі найважливіших функцій держави.

Так, у низці статей розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», а саме: ст. 32 «Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України», ст. 34 «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань», ст. 36 «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей», ст. 39 «Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування», ст. 44 «Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів» йдеться безпосередньо, що саме інтереси національної безпеки є підставою для обмежень цих прав.

Тому розгляд таких теоретико-правових категорій як «права людини», «національна безпека» і пов'язаних з ними інших як витоків дослідження адміністративно-правового регулювання захисту прав людини у сферах національної безпеки України є важливою передумовою для цього. Саме на таку мету спрямоване це дослідження.

1. Права і свободи як витоки для дослідження адміністративно-правового регулювання захисту прав людини у сферах національної безпеки України

Конституційне визнання в Україні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю [1], як визначальна конституційна засада є одночасно і певним дороговказом для формування у різних галузях права шляхів реалізації цих засадничих положень. Для цього потрібні відповідні як теоретико-правові, так і прикладні напрацювання.

У цьому зв'язку варто зазначити, що мають рацію В.В. Галунько, П.В. Діхтієвський та інші автори фундаментальної колективної праці з питань адміністративного права, акцентуючи увагу на тому, що конституційні положення щодо цінності людини, її прав і свобод та їх значимості, є предметом саме адміністративно-правового регулювання [3].

І дійсно це свідчить, що рівень соціально-правового утвердження, гарантування і забезпечення прав та свобод людини і громадянина, як ознака демократичності суспільства та держави, можливий за умов застосування всіх інструментів правового регулювання, у тому числі із галузі адміністративного права. А в нинішній напруженій військово-політичній ситуації, в якій на сьогодні перебуває Україна, проблеми реалізації прав людини саме в сфері забезпечення національної безпеки потребують, на думку автора, у тому числі й передусім адміністративно-правового впливу.

У цьому зв'язку варто звернути увагу на права і свободи людини, саму людину і безпеку у загальному розумінні, національну безпека, як витоки, першооснову для дослідження проблем адміністративно-правового регулювання захисту прав людини у сферах національної безпеки.

В історичному ракурсі соціально-правовий феномен прав і свобод людини постійно змінювався змістовно, набував нових загальних ознак і конкретних складових. Відповідно змінювалися і його значущість, і вплив. На сучасному етапі розвитку цивілізації в цілому й окремих суспільно-державних утворень, ознакою яких є формування і розвиток правової, соціальної держави, права людини все більше набувають ознак і адміністративно-правової категорії, а їх правовий статус у суспільстві й державі зростає, зокрема і щодо забезпечення національної та державної безпеки. Увага до попередніх періодів розвитку цих процесів і явищ дає змогу створити необхідну інформаційну базу для проведення подальших досліджень означених проблем.

Якщо розглядати права людини як показник суспільної динаміки процесів модернізації світу, як продукт цієї модернізації та інструмент їх упровадження цих процесів у реальність, то вибудовується своєрідна хронологічна схема історичного розвитку цивілізації, в основі якої – прогрес у соціальних відносинах між людиною, суспільством та державою.

З огляду проблематики дослідження прав і свобод людини не можна обійти увагою й такі правові категорії, як «зміст прав людини» та «обсяг прав людини». Визначаючи, що поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку, а обсяг прав людини – це їхня сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними, Конституційний Суд України тим самим фактично продемонстрував шлях практичної реалізації прав людини у різних сферах діяльності державних органів [4].

Але з огляду проблематики сфери забезпечення безпеки важливі й інші грані розуміння прав людини. Це, передусім,

розуміння прав людини як умов та благ (не тільки матеріальних, а й духовних, інформаційних та ін.), які необхідні для належної життєдіяльності особистості.

У цьому зв'язку, з огляду проблематики визначення прав і свобод людини та їх класифікації, в спектрі інтересів забезпечення як національної безпеки, так і її складової державної безпеки доцільно наголосити на можливості їх класифікувати на такі, що характеризуються доправовим і правовим, у тому числі адміністративно-правовим законодавчо врегульованим характером їх визначення та унормованим способом їх реалізації, передусім в безпековій сфері, в нових реаліях розвитку цивілізаційних процесів.

Саме такі права і свободи людини можна виокремити як об'єкт реалізації в тому числі адміністративно-правого забезпечення, дотримання правоохоронними органами сучасних демократичних держав, які функціонують на основі конституційних засад та законодавчих і підзаконних актів.

Значимою складовою якісно нового визнання прав і свобод людини є проблема визнання людини носієм правосуб'єктності міжнародного права. Різновид чи, скоріше сучасну інтерпретацію європейсько-ліберальних і консервативних ідей щодо прав людини становить теорія універсалізму, за якою права людини дедалі більше стають саме її правами, а не вигодами, привілеями чи навіть обов'язками. Це формується вже у спектрі права людини, а не права держави як галузі сучасного правового порядку. Іншу досить поширену ідеологію щодо прав людини становить певним чином протилежна лібералізму теорія, яка в сучасному науковому обігу узагальнено іменується як комуналізм. На відміну від лібералізму, головним суб'єктом, носієм прав тут розглядається не окрема людина, а об'єднання людей, група (комуна), звідси і назва. Ця теорія, на думку

окремих науковців, представлена східними філософськими теоріями, насамперед китайською, а також комуністичною ідеологією.

Складно уявити новітній державний демократичний устрій, який не є керованим, адже саме право це і обов'язковий регулятор демократичного розвитку. Тому, на погляд автора, керованою є демократія у тому числі й адміністративно-правовими інструментами навіть в найдемократичнішій державі сучасної цивілізації.

Але при цьому значимим є правовий інструментарій такого керування, його межі і, з огляду проблематики цього дослідження, головне – збалансованість інтересів держави, суспільства та людини в інтересах забезпечення її прав і свобод. На погляд автора, вплив цієї східної ідеології на Україну теж цілком імовірний, більше того – він нині реально існує. Залежно від соціально-політичних процесів у державі й суспільстві його роль слабне чи посилюється.

Не можна також ігнорувати такий вплив і на сучасну ліберальну модель прав людини, свідченням чого є теза про врахування інтересів іншої особи чи групи осіб при визначенні свободи конкретної людини. І з таких позицій вже цілком логічно випливає пошук компромісу між правами людини та інтересами держави.

Важливо також відмітити, що з розвитком глобалістичних соціально-політичних процесів людина, маючи певну можливість вибору місця проживання, стає дедалі вільнішою від конкретної держави і тим самим набуває нових ознак свого статусу з міжнародними, міждержавними характеристиками. Крім того, значимішим стають комунікаційні інформаційні технології, які дають змогу добувати інформацію, що раніше була недоступною. Все це формує інший тип людини, схильної

до пошуку прийнятних, відповідних власним потребам умов життя. Наслідком цього стає посилення міграційних процесів.

Така динаміка розвитку суспільства є об'єктивною і змушує державу піднімати рівень забезпечення прав і свобод людини, можливості задоволення її потреб та інтересів. А це, власне, і є проявом саме ліберально-демократичного, а не так званого комуналістичного шляху розвитку прав і свобод людини.

Доречно, нагадати, що свобода в сучасному громадянському суспільстві здебільшого розуміється: по-перше, як перспектива пізнання необхідного; по-друге, можливість вибору, наявність альтернатив; по-третє, захищеність від небажаного впливу (насилля, голоду, злиднів тощо); по-четверте, відсутність зовнішніх обмежень (роблю, що хочу); по-п'яте, спроможність досягнення мети, можливість самореалізації. Але правова свобода одночасно передбачає унеможливлення свавілля. Вільна людина несе відповідальність за власну свободу й за реалізацію своєї активності. Більше того, реалізуючи право на свободу, вона має усвідомлювати, що такою свободою не повинна порушувати права й інтереси інших осіб, тобто не має обмежувати їх свободи. Тому свобода людини, її певні права тісно пов'язані з відповідальністю, вони слугують задоволенню потреб цієї людини й одночасно відповідають інтересам держави та суспільства.

На цій основі через призму проблем реалізації прав і свобод людини перейдемо до самої людини. Слова давньогрецького філософа Протагора, «...людина є мірилом усіх речей, існуючих, що вони існують, і неіснуючих, що вони не існують» [5] не втратили своєї актуальності і нині.

Цю сентенцію цілком можна вважати першоосновою сучасної правової теорії демократичного розвитку людської спільноти, який вказує на подальше зростання значимості

й цінності людини. Відображенням і свідченням цього і є конституційна засада, як вже зазначалось, за якою людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визначається в Україні найвищою соціальною цінністю. Конституційно-правова реалізація цього визначення забезпечується й через статтю 28 Основного Закону України, де йдеться про право на повагу до гідності кожної людини [1]. Крім того, таке забезпечення гарантується в рамках кримінально-правової відповідальності за наклеп та образу [6].

Разом з тим спроб розглянути ці питання в наукових виданнях і в засобах масової інформації не бракує. Так, В.П. Горбулін раніше розглядав проблему визначення людини як найвищої соціальної цінності через призму оцінки вартості життя. При цьому наводяться різноманітні способи такого обчислення (методика обчислення судових виплат, методика по визначенню страхових компенсацій, методика економічної оцінки вартості життя працюючих в галузях, що є шкідливими для життя та ін.) [7]. Відомі й інші критерії визначення цінності людини, в основі яких покладені, наприклад, статус конкретної людини чи вартість виконаної нею роботи, сума зарплати, яку отримує людина, або навіть сумарна вартість людських органів чи їх імплантатів, або вартість хімічних елементів, що складають людське тіло чи навіть вартість послуг кілера та ін. Не применшуючи значимості таких техно-економічних, фінансових чи інших прикладних підходів до визначення цінності людини, на думку автора, вони далеко не сповна відповідають передусім правовому сприйняттю людини як найвищої соціальної цінності загалом і щодо сфери забезпечення національної безпеки безпосередньо.

Розглядаючи значимість людини як найвищої соціальної цінності для сфери національної безпеки не може обійти

увагою соціальні й законні інтереси особи – важливий адміністративно-правовий засіб задоволення людиною своїх потреб і реалізації прав і свобод, який є предметом уваги вітчизняних і зарубіжних науковців-правників. Так, законний інтерес – це відображений в об'єктивному праві чи обґрунтований його загальним змістом і певним чином гарантований державою юридичний дозвіл, що проявляється в намаганні суб'єкта користуватися конкретним соціальним благом, а також в деяких випадках звертатися за захистом до державних органів з метою задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним інтересам.

Розглядаючи законний інтерес буде справедливо відмітити, що права і свободи громадян полягають в гарантуванні можливостей здійснювати певні дії, а задоволення законного інтересу обмежується об'єктивними умовами, головним чином економічними. Відтак, значимими ознаками законного інтересу щодо реалізації ціннісного сприйняття людини у сфері національної безпеки слід вважати, по-перше, захисну спрямованість, що відображається у намаганні скористатися конкретним суб'єктивним правом і охоронну спрямованість до захисту через звернення у відповідні суспільно-державні інституції, яка реалізується насамперед процесуальним, процедурним порядком. Отже, законні інтереси є відображенням правових інтересів людини, які не знайшли визначення в суб'єктивному праві, тобто в конституційних правах і свободах, чи є суперечливими, зважаючи на різноспрямовані законодавчі норми, як це характерно для сфери національної безпеки. Адже дозволити особі реалізувати певні інтереси – це далеко не завжди рівнозначне одночасному зобов'язанню правоохоронного органу виконувати ці інтереси. Відтак, законний інтерес як незабороненість чи намагання цим і відрізняється від суб'єктивного права, що

гарантоване законодавчо-правовою нормою можливості як за своєю сутністю, так і за змістом та структурою.

Проявом інтересів людини як соціальної істоти є й такі позитивні для неї категорії, як щастя, задоволення, успіх, радість. Адже цілком реально, коли за наявного широкого спектра прав і свобод конкретна особа може бути нещасна. І навпаки – за відсутності достатніх прав і свобод конкретна людина задоволена і щаслива. Отже, щастя як соціально-філософська категорія розглядається науковцями як сукупність удачі, везіння, як радість і задоволення життям у цілому. А антипод щастя – невезіння, невдача, лиха доля, біда, катастрофа, трагедія, а також залежність, покірність, рабство, хвороба, злидні, слабкість, самотність або ж лінь, зневага інших, ворожість, непослідовність, дурість, безпринципність, нудьга, а також страждання, образа, потрясіння, туга, розпач тощо. Ознаки, прояви як щастя, так і нещастя знаходяться в соціально-правовій площині людини і її внутрішнього, суб'єктивного, психологічного стану.

Не можна обійти увагою як важливу передумову дослідження адміністративно-правового регулювання таку значиму соціально-правову категорію, як потреби людини. Саме вона розглядається як предтеча подальшого формування законних інтересів особи, а надалі – і власне прав та свобод. Потреби проявилися фактично як суспільні норми як можливість і необхідність, на основі яких законодавець формує юридичні норми і в галузі прав і свобод людини. Це індивідуальні, біологічні та соціальні потреби людини як перший рівень факторів; суспільні, що відображають умови життя певної держави, рівень її розвитку, особливості та традиції як другий рівень факторів; міжнародні механізми як ступінь цивілізованості світової спільноти, міжнародне право, характер людської цивілізації в цілому як третій рівень факторів. Відома теорія ієрархії

потреб А. Маслоу, класика американської гуманістської психології другої половини XX століття, професора Валльтамського університету, розглядає 5 категорій потреб.

Як розвиток цих ідей, з урахуванням сучасних тенденцій, американський вчений Ф. Херцберг дещо переглянув теорію потреб Маслоу, розділивши їх фактично на дві групи. Цей науковець встановив, що не всі трудові фактори і способи заохочення є стимулами. Деякі з них лише стримують незадоволення. Це фактори підтримки, чи, так звані, гігієнічні. В ієрархії Маслоу вони пов'язані, як правило, з потребами нижчого рівня – заохочення, що задовольняють життєві потреби. Такими є – збільшення зарплати, поліпшення умов праці, надійні гарантії безпеки, удосконалення організаційної та адміністративної політики, зміцнення стосунків із безпосереднім керівництвом, з підлеглими і колегами, підвищення статусу. Вони характерні переважно для робочої обстановки, а не для праці і є стосовно неї зовнішніми, не задовольняють у процесі праці, їх стимулюючий вплив невисокий. Інші фактори є мотиваційними. Вони, навпаки, пов'язані безпосередньо з роботою і приносять задоволення від самого процесу праці, тобто є внутрішніми стосовно нього [8].

Вітчизняні й зарубіжні науковці констатують, що потреби людини –визначальні «доправові» фактори, які впливають на законодавче визначення змісту прав і свобод. Але якщо для пострадянської школи права характерна певною мірою альтруїстична позиція, коли потреби людини розглядають як першооснову, без обумовлень, то західний прагматизм при цьому деталізує обставини, пов'язані передусім з діяльністю людини і її потребами саме з урахуванням виконуваної нею праці. А ця обставина, на думку автора, вже має враховуватись і в адміністративно-правовому регулюванні.

Отже, потребам людини як родового поняття і особи як носія конкретного соціального статусу відповідає і певний рівень загалом безпеки і національної безпеки як продукту діяльності суспільства загалом і держави безпосередньо. Або ж у зворотному баченні цієї проблеми, особистість як творець і як продукт певних суспільних відносин не може продуктивно існувати в невластивому для себе середовищі з іншим рівнем забезпечення її безпеки.

При розгляді значимих чинників дослідження адміністративно-правового регулювання захисту прав і свобод людини в сфері забезпечення національної безпеки не можна обійти увагою правовий статус людини, який розглядається як система гарантованих державою її прав, свобод і обов'язків, що фактично є складовою юридичних можливостей та умов для задоволення особи. Буде доцільним вичленення як широкого, так і вузького змісту правового статусу особи, передусім з погляду саме як адміністративно-правового і соціально-політичного аспектів. Важливо, що поєднання у статусі причинно-наслідкового зв'язку прав, свобод і обов'язків людини, як принципу побудови правового статусу, на думку автора, не завжди виправдане. Якщо мова йде про перелік так званих соціальних прав людини (право на працю, пенсійне забезпечення тощо), то це є цілком логічним. Але не можна поєднувати неодмінну наявність обов'язків у людини з гарантуванням їй за таких умов права на життя, на свободу думки, волевиявлення і т. п.

Людина як соціальна істота, її права і свободи в сучасному соціально-правовому сприйнятті є продуктом породження її ж (людини) діяльності, де вона виступає в ролі як об'єкта, так і суб'єкта, результату такої діяльності. Неодмінною умовою такого суб'єктно-об'єктного статусу людини є наявність

безпеки як щодо її життєдіяльності, так і суспільної, національної безпеки, оскільки особистість як суспільне явище не може бути сформована в тому суспільстві, де відсутній достатній для такої реалізації рівень національної безпеки. Тому національна безпека зумовлює і відображає сутність необхідних умов для статусу особи.

Зазначимо, що різні її статуси і насамперед визначені правом, тобто правові, містять в собі і соціальні якості, що притаманні суспільству та державі, дають можливість реалізувати свою правосуб'єктність шляхом використання певних прав і свобод, у тому числі у сфері забезпечення національної безпеки.

Реалізація таких статусів шляхом зіставлення особи з іншими рівнозначними з правової точки зору суб'єктами, якими законодавчо визначені суспільство і держава, наповнює змістом поняття її свободи. Адже свобода – усвідомлена необхідність, яка не тільки перешкоджає іншим здійснювати свої права, а більше того – діє так, щоб їх реалізація не створювала загроз для інших людей, суспільства й держави.

У системі безпеки загалом та національної безпосередньо людина постає як її об'єктом, носієм певних прав і свобод, так і її суб'єктом, тобто виконавцем. При цьому вона може виступати як пересічною особистістю, так і нетиповим більш чи менш вибагливим споживачем цих прав і свобод.

Разом з тим увага до прав людини сьогодні є очевидною, але в реальному житті чи не є такий стан більше декларативний характер чим реалістичний, що дійсні права людини (а не теоретичні міркування щодо них) не можуть існувати взагалі безвідносно конкретної особи. Тому розглядаючи права і свободи людини в нинішньому світі, важливо усвідомити саме сучасне сприйняття людини не як гвинтика в механізмах різних

політичних процесів, а як рівновелику об'єктно-суб'єктну категорію соціально-правових і політичних процесів, інтереси якої необхідно враховувати.

2. Аналіз категорій «безпека», «національна безпека» як витоків дослідження адміністративно-правового регулювання захисту прав людини у сферах національної безпеки України

Аналіз правовідносин із забезпечення прав і свобод людини у сфері безпеки як науково-теоретичної проблеми передбачає зосередження уваги на розгляді поняття таких категорій як, «національна безпека» так власне і «безпека». Важливо відмітити, що за чинним Законом України «Про національну безпеку України» щодо прав людини основною тезою є норма ст. 3 «Правова основа державної політики у сферах національної безпеки і оборони» розділу II «Засади національної безпеки України» цього Закону, в якій зазначено, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: «людини і громадянина – їх життя і гідності, конституційних прав і свобод…» [2].

Хоча в попередньому Законі України «Про основи національної безпеки України» за ст. 3 людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи визначено як об'єкти національної безпеки [9].

Разом з тим за Стратегією національної безпеки України «БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ – БЕЗПЕКА КРАЇНИ», яка прийнята у вересні 2020 року на підставі норм Закону України «Про національну безпеку України» 2018 року, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека – найвища соціальна цінність в Україні, першими визначені у якості пріоритетів національних інтересів України та забезпечення

національної безпеки [10]. Цей документ доцільно розглядати як безпосереднє джерело адміністративно-правового регулювання реалізації прав людини в сфері забезпечення національної безпеки України.

З урахуванням аналізу такої законодавчої і нормативно-правової бази варто провести ґрунтовний розгляд змісту поняття «безпека», як передумови дослідження забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності і як передумови, витоку адміністративно-правового регулювання у цій сфері.

Як явище об'єктивно існуюче, безпека, незалежно від етапів розвитку цивілізації, розглядається і оцінюється саме людиною як біосоціальною істотою чи як окремим індивідуумом, представником інтересів певної соціальної групи. Тому безпека як соціальне явище не може існувати поза сферою інтересів людини. Безпека держави та суспільства в загально-правовому сприйнятті також перебуває у сфері інтересів людини, оскільки і держава, і суспільство у своїй першооснові передусім є спільнотами людей. Це, власне, і відображається в тому, що основними, першочерговими функціями цих спільнот є забезпечення потреб, інтересів, прав і свобод людини.

Цілком природним є сприйняття безпеки та її оцінка через відповідність правам і свободам людини, насамперед соціальним, які надаються і гарантуються їй державою, незалежно від громадянського статусу, як головний критерій якості безпеки для особи. Власне, і сама безпека для людини є різновидом її прав, але співвідношення ролі та значимості такої безпеки має бути урівноваженим з реалізацією інших прав, і особливо свобод людини.

За науковими даними ще в давнину у Стародавньому Єгипті значимість безпеки була досить вагомою. Але забарвленість,

змістовна складова тієї безпеки в Єгипті у нашому нинішньому розумінні носила, як стверджують науковці, релігійний відтінок, оскільки релігійними оракулами Єгипту – жерцями в інтересах безпеки держави був організований суворий режим контролю за життям і діяльністю кожної людини. У Стародавній Греції, в Афінах поліцейські функції із забезпечення безпеки зводилися до будівництва приміщень, площ, планування доріг. У Стародавньому Римі поняття безпеки, як зазначається сучасними науковцями, ґрунтувалось на більшій порівняно з Грецією самостійності громадян у відношеннях з державою і зміст безпеки більше ототожнювався з матеріальним і духовним благополуччям особи, єдності її інтересів з суспільними. Така оцінка змісту безпеки свідчить, що ці заходи тоді були найбільш важливими для забезпечення безпеки і благополуччя громадян та регламентувалась за аналогією з нашим часом саме адміністративно-правовими методами.

У ранній Середньовічній Європі, поняття «безпека» розглядалось в контексті економічної безпеки, а також вживалось в значенні «спокійний стан духу» людини, яка вважала себе захищеною від будь-якої небезпеки. Надалі, у більш пізні середні віки та в період зародження нових економічних відносин, зміст терміна «безпека» пов'язувався з діяльністю держави – як стан спокою за відсутності реальної небезпеки (фізичної і моральної), а також як матеріальні економічні політичні умови та відповідні державні органи й організації, що сприяють створенню такого стану розвитку. Щодо такого визначення безпеки уже тоді, в далекому середньовіччі закладались основи роздвоєності чи навіть багатомірності сприйняття безпеки і як певного стану, і відповідної системи його гарантування, відтворення, за сучасного тлумачення – забезпечення від небезпеки.

Заслуговує на увагу й національний етимологічний аналіз сприйняття і розуміння категорії «безпека». Так, О.С. Бодрук, розглядаючи етимологію українського слова «безпека», висловлює досить оригінальну та нетрадиційну для юристів думку. За його твердженням, в основі українського слова «безпека» може бути дохристиянське вірування в духа-домовика Пека, який забезпечував охорону житла. Тому відсутність потреби в такому захисникові й визначало розуміння тієї безпеки. З огляду на таке її сприйняття дійсно має певні відмінності від російської «безопасности», тобто без загрози. У такому разі англомовне «sekurity», що за наведеним О.С. Бодруком розширеним перекладом власне і є безпека, тобто і те, що гарантує, захищає, і внутрішній стан людини, що піднімає її над стражданнями, і головна мета суспільства. Все це сприймається цілком співзвучним з нашим розумінням безпеки [11].

Для подальшого науково-теоретичного дослідження основ формування та становлення національної безпеки як сфери забезпечення прав і свобод людини, такий історико-етимологічний екскурс дає підстави до певних висновків і узагальнень. Так, простежується очевидний взаємозв'язок безпеки і людини як потребуючої, оцінюючої сторони, що фактично реалізує своє право, за сучасним визначенням, на певний моніторинг безпеки і її забезпечення. Це може здійснюватись окремою людиною безпосередньо, і тоді рівень такої безпеки та її сприйняття досить примітивний, низький. Оскільки за такої модельованої, умовно спрощеної за сутністю ситуації, така особа, крім функції потребування й моніторингу, неминуче виконує і функцію само-виконавця своєї ж безпеки, сторони, що забезпечує, адже інших варіантів у неї може й не бути.

Однак сучасна людина – це не окремо існуюча особа, а соціальна істота, яка живе в суспільстві й державі та пов'язана

з їхніми інтересами і потенційними можливостями, які регламентуються. Це формує зміст сприйняття тієї ж безпеки вже як соціального продукту. І тоді як посередник, «забезпечувальник» цієї безпеки виступають інші суб'єкти. В першу чергу держава, яка, і є продуктом творення спільноти людей з метою виконання різних функцій, серед яких чільне місце займає саме та ж безпека. Але суб'єктами забезпечення безпеки виступають також суспільство та окрема громада. Тоді якісне наповнення такої безпеки стає багатогранним. З одного боку може підвищуватись її якість і гарантованість. А з іншого, оскільки мова вже йде про систему, виникають проблеми забезпечення інтересів безпеки, оскільки за наявності багатьох суб'єктів інтереси можуть бути й антагоністичними, ворожими. Тоді вже виникає потреба захисту інтересів і безпеки цих інших елементів такої системи: інших людей, їх соціальних груп, держави, суспільства, громади певних колективів тощо.

Логічним, на погляд автора, є обґрунтування, що сучасне сприйняття національної безпеки, зважаючи на змістовну складову та суб'єктну роль передусім держави як головного за обсягом суб'єкта, виконання заходів із її забезпечення, можна було б сприймати її саме передусім як державну безпеку, чи як національну безпеку, головною складовою є та, що забезпечується державою.

Але події в Україні останнього десятиліття дають підстави змістити акценти у визначенні значимості державної безпеки в структурі національної безпеки. Адже в нинішній напруженій військово-політичній ситуації, в якій на сьогодні перебуває наша держава, проблеми реалізації прав людини саме в сфері забезпечення національної безпеки потребують, на думку автора, передусім адміністративно-правового впливу. У цьому зв'язку для подальшого дослідження безпеки як

соціально-правової категорії в цілому, та національної безпеки зокрема, доцільно розглянути та систематизувати різноманітні, насамперед критичні до сучасних законодавчих положень з питань безпеки ідеї щодо розуміння її сутності.

Так, як вже зазначалось, з давніх часів безпека розглядається як певний стан захищеності, якому в ідеалі мають бути притаманні такі риси як стійкість, сталість, усталеність держави і суспільства стосовно загроз і небезпек, якому не загрожують небезпеки. Характерно, що саме як «стан» безпека визначалась у першому вітчизняному нормативно-правовому документі незалежної України щодо безпекових питань «Концепції (основах державної політики) національної безпеки України» [12], затвердженій ще в 1997 році, яка була чинною до прийняття в 2003 році Закону України «Про основи національної безпеки України».

Застосування в дефініції нині чинних законодавчих норм, що визначають поняття безпеки, терміну «захищеність» є відображенням більше особливого, а не загального. Разом з тим за фундаментальної працею – Малою енциклопедією етнодержавознавства, яка видана під егідою Національної академії наук України та Інституту держави і права ім. В.М. Корецького, у визначенні національної безпеки акцентується увага на відсутності загрози саме і, насамперед, правам та свободам людини, а також суспільству та державі [13].

Також заслуговує на увагу позиція, за якою безпека вважається специфічною діяльністю, що передбачає такі форми, як виявлення, попередження, послаблення, усунення, відбиття, нейтралізація небезпек і загроз та створення певних умов, факторів, що забезпечують життєздатність суспільства і держави і тим самим сприяють їх розвитку. З огляду викладеного імпонує позиція А.Л. Баланди, за якою національна

безпека розглядається як забезпечення захищеності соціуму від небезпек, нейтралізація реальних і потенційних загроз, створення для громадян сприятливих умов для проживання, розвитку і самореалізації, забезпечення захисту життєво важливих інтересів [14].

Отже, підсумовуючи розгляд підходів до визначення безпеки як передумови дослідження адміністративно-правового регулювання реалізації, захисту прав людини в сфері забезпечення національної безпеки, варто визначити два узагальнюючих напрямки. Перший – пріоритетність об'єктної складової безпеки як відображення її об'єктивної природи та здатності матеріальних і соціальних систем зберігати свою стійкість, навіть за наявності різних негативних впливів. Другий – суб'єктний характер природи безпеки, за яким пріоритет віддається значимості для безпеки суб'єктів її забезпечення.

Як бачимо, за визначеннями чинного вітчизняного законодавства щодо національної безпеки (національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз) [2] цілком слушно, як для сталості нормативно-правового регулювання перевага віддається першому напряму. Але для ґрунтовності наукових досліджень наявність інших бачень проблем національної безпеки цілком доречна. Прикладом такого підходу до дослідження національної безпеки є монографія «Національна безпека: світоглядні та теоретико-методологічні засади» [15]. Хоча за змістом ця праця, на погляд автора, є передусім фундаментальною загально-філософською, а не науково-правовою працею, що власне і відповідає науковій спеціалізації більшості членів авторитетного авторського колективу цієї заслуговуючої уваги монографії.

Розглядаючи на основі наведеного аналізу рівень законодавчо-правового регулювання питань забезпечення національної безпеки України і відповідно захисту прав людини у її сферах, що очевидно відображено як у Законі України «Про національну безпеку України» [2] та у «Стратегії національної безпеки України» [10], з урахуванням вище наведених конкретних їх положень, є підстави констатувати, що саме такі документи, як зазначає Ю.С. Шемшученко [16 ст. 48–49], становлять основу нормативної бази і головними джерелами адміністративного права із досліджуваних проблем. Але ці важливі документи не можуть вичерпно регламентувати питання як забезпечення національної безпеки України так і реалізації, дотримання, захисту прав людини у її сферах. Рішенням РНБО України, яким схвалений тоді ще проєкт нині вже чинної Стратегії національної безпеки України, передбачалось у стислі вичерпні строки подати на розгляд РНБО проєкти цілої низки стратегій та інших документів щодо питань забезпечення національної безпеки у різних її сферах. Окремі з них вже введені в дію указами Президента України. Про інші такої інформації ще немає. Цілком можливо, що, наприклад, Стратегія забезпечення державної безпеки, чи Національна розвідувальна програма, подання проєктів яких передбачалось за своїм змістом не можуть бути обнародуваними, оскільки містять інформацію з обмеженим доступом для загального опублікування. І це в інтересах національної безпеки України є цілком логічним і необхідним. Але в такому разі ці нормативно-правові акти, в разі їх утаємниченості, ніяк не можуть визначати права і обов'язки громадян, оскільки, якщо норми щодо цих питань будуть у їх змісті, то на підставі частини третьої ст. 57 Конституції України вони будуть нечинними [1].

Тепер звернемось до факту з недалекого історичного минулого: 2 січня 1948 року в селі Кіблич на Вінниччині інспектор Гайсинського районного фінансового відділу за участі представників сільського активу: фінансового агента, заступника голови сільської ради та депутата сільської ради склали акт, що вони прибули в садибу, де зі своєю матір'ю проживала громадянка СРСР Лобода Ольга Іванівна, яка за текстом акту заборгувала сплату податку на холостяків у розмірі 425 крб. За змістом акту вказано, що він складений « ... на основаними постановления СНК СССР от 28.4.47 ... для привлечения к судебной ответственности ...», а також констатовано, що зазначені посадові особи описали майно, яке належало боржниці. Таким виявились ношені предмети верхнього одягу (пальто, спідниці, хустки (всього 5 позицій), які сумарно оцінені вартістю 215 крб. За актом майно підлягало виїмці та подальшому зберіганню у місцевому кооперативному магазині [17]. На звороті листа, на якому написаний текст акту, вказані зміни до нього, за якими «... имущество оставлено на хранение у недоимщика ...», а в подальшому за текстом, зазначено «... описанное в акте имущество обязуюсь хранить до решения суда» і підпис без вказівки прізвища [18].

Для повноти висвітлення і оцінки цього факту з огляду сьогодення повідомляю також, що в сімейному архіві наявне посвідчення за підписом Президента України від 23 лютого 1995 року про нагородження цієї громадянки, Лободи Ольги Іванівни, медаллю «50 ЛЕТ ПОБЕДЫ В ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЕ 1941–1945 гг.».

Оцінюючи зазначений історичний факт більш чим 70-річної давнини з висоти сьогодення, з огляду предмету цього наукового дослідження, можна зазначити, що певне саме в інтересах передусім національної безпеки тієї держави

тоді запроваджувався такий і подібні одіозні податки і вчинялись такі дії. Не оцінюючи очевидну юридичну безграмотність викладення змісту того документу, вражає його цинізм. Чи міг бути на той час предметом виїмки з метою погашення боргу за несплату податку на холостяків верхній одяг 23-річної особи жіночої статі, залишимо це питання для юристів-істориків. Приниження людської гідності, про яку нині йдеться в Конституції України, як складову найвищої цінності, тоді в 1948 році, ніяк не могло сприйматись аргументом для балансу інтересів людини і тієї держави.

Висновки

Отже, у цій публікації розглянуті як витоки дослідження адміністративно-правового регулювання захисту прав людини у сферах забезпечення національної безпеки, такі як: права і свободи людини, цінність людини, потреби людини, статус людини, а також безпека і національна безпека. Основною ідеєю дослідження прав людини у сферах забезпечення національної безпеки є вибудовування балансу інтересів людини і держави, прав людини і безпеки держави. Але вирішення проблеми дотримання балансу інтересів людини і держави саме в сферах забезпечення національної безпеки не просте.

Це наглядно проявляться передусім у сфері функціонування виконавчої влади, де адміністративно-правове регулювання здійснюється далеко не завжди з урахуванням інтересів людини. Перевага державним інтересам, враховуючи сьогоденні безпекові проблеми, обмеженість фінансово-матеріальних ресурсів та інші чинники не дають змоги сповна задовольнити потреби людини. Для забезпечення своїх потреб громадяни України емігрують для пошуку більш прийнятних і привабливих для їх проживання умов в інших державах. І такими є реалії

і наслідки сьогоднішнього стану адміністративно-правового регулювання забезпечення національної безпеки і захисту в цьому процесі прав і свобод людини і громадянина.

Наведений приклад з історії нашого минулого свідчить, що такий баланс з огляду сьогоденного бачення цієї проблеми не може бути позитивно оцінений з огляду як соціальної цінності людини і її гідності як у той час, так і нині.

Основною метою цієї публікації є не однозначні висновки з розгляду передумов дослідження адміністративно-правового регулювання захисту прав людини у сферах забезпечення національної безпеки, а більше акцентування уваги на проблемах цієї сфери і можливих напрямках їх вирішення.

Література:

1. Конституція України із змінами, внесеними Законами України. URL: https://www.president.gov.ua/documents/constitution

2. Закон України «Про національну безпеку України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст. 241).

3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

4. Рішення Конституційного суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп / 2005 // Офіційний вісник Конституційного суду України. 2005. № 39. Ст. 2490.

5. Нестеренко В.Г. Вступ до філософії: Онтологія людини. К. : Абрис, 1995. С. 145.

6. Кримінальний кодекс України, прийнятий 5 квітня 2001 року // Офіційний вісник України. 2001. № 21. Ст. 920.

7. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України. К. : ДП «НВЦ» «Євроатлантикінформ» 2007. 592 с.

8. Маслоу А.Г. Мотивация и личность. СПб. : Евразия, 200. 479 с.

9. Закон України «Про основи національної безпеки України» (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., (втратив чинність) № 39, ст. 351 із

наступними змінами. Втратив чинність з прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» в 2018 р.

10. Стратегія національної безпеки України БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ – БЕЗПЕКА КРАЇНИ. Затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020.

11. Бодрук О.С. Системи національної та міжнародної безпеки в умовах формування нового світового порядку: 1991–2001 роки : дис. … д-ра політ. наук: 21.01.01 / Національний ін-т проблем міжнародної безпеки. К., 2003. 415 арк.

12. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 10. Ст. 85; 2001. № 9. Ст. 38.

13. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького; редкол.: Ю.І. Римаренко (відп. ред.) та ін. К. : Генеза, Довіра, 1996. 942 с. С. 536.

14. Баланда А.Л. Соціальні детермінанти національної безпеки України : монографія. К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. 414 с.

15. Національна безпека: світоглядні та теоретико-методологічні засади : монографія / за заг. ред. О.П. Дзьобаня. Харків : Право, 2021. 776 с.

16. Юридична енциклопедія / У 6 т.; Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Українська енциклопедія, 1998. Т. 1: А-Г. С. 591. 672 с.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-19

Пухтецька Алла
докторка юридичних наук, доцентка

РОЗВИТОК ПІДХОДІВ ДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ НОВИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПЕЦІАЛІЗАЦІЙ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ЦИКЛУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ДИСЦИПЛІН У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Анотація. У представленому дослідженні автором розглянуто сучасні підходи та сформульовано пропозиції до виокремлення самостійних адміністративно-правових спеціалізацій на рівнях бакалаврату та магістратури у вищих юридичних навчальних закладах України на основі врахування європейського досвіду спеціалізації навчання. Запропоновано введення кількох класичних адміністративно-правових спеціалізацій: теоретичні засади адміністративного права, державна служба, адміністративна юстиція, адміністративні відповідальність, європейське адміністративне право, порівняльне адміністративне право.

Окрему увагу приділено розвитку викладання циклу адміністративно-правових дисциплін у вітчизняних вищих навчальних закладах, наголошено на доцільності запровадження інтегративного підходу в межах обраної спеціалізації та оновлення у такому зв'язку навчальних дисциплін, що викладаються у вищих навчальних юридичних закладах. Зокрема, наведено авторські підходи до оновлення структури та змісту робочих навчальних програм «Адміністративні установи в Україні: проблеми розвитку», «Адміністративне право країн

Європейського Союзу», «Адміністративне право України», описано нові структури академічних курсів, пов'язані безпосередньо зі змістом нових робочих програм та компетенціями, визначеними Міністерством освіти і науки України для підготовки магістрів та бакалаврів. Окрему увагу приділено англомовним програмам «Адміністративна юстиція», «Актуальні проблеми процесуального права», які спрямовані на формування комплексних компетенцій, визначених програмою подвійного дипломуванням та специфікою внутрішніх університетських програм підготовки англомовних груп студентів.

Зроблено висновки про доцільність запровадження адміністративно-правових спеціалізацій на рівні бакалаврських програм, органічно їх продовжувати на рівні магістерських програм в рамках п'яти основних адміністративно-правових спеціалізацій, що викладаються в провідних європейських вузах, що сприятиме академічній мобільності студентів та підвищенню рівня та якості вищої освіти в цілому.

Ключові слова: адміністративно-правова спеціалізація, програма подвійного дипломування, адміністративне право, адміністративна юстиція, адміністративна відповідальність, державна служба.

Вступ

Розвиток вищої освіти в Україні залишається однією з центральних тем та є постійним предметом обговорення на засіданнях уряду, міністерств, є об'єктом прискіпливої уваги студентів та їх батьків, зацікавлених отримати сучасну європейську освіту без виїзду закордон в умовах нестабільної зовнішньополітичної ситуації. У цьому зв'язку набувають особливої популярності адміністративно-правові спеціалізації, що пропонують європейські підходи до вивчення європейських стандартів

діяльності публічної адміністрації, адміністративної юстиції. Проте кількість таких програм в Україні є обмеженою, з оглядну на це необхідно розширити перелік адміністративно-правових спеціалізацій як на рівні бакалаврату, так і на рівні магістратури для студентів, які планують пов'язати своє професійне життя з публічним адмініструванням, державною службою, роботою в правоохоронних органах, на посадах суддів та прокурорів, що особливо витребувано в українських вищих навчальних закладах.

У той же час формування нового переліку адміністративно-правових спеціалізацій має особливе значення для розвитку вітчизняного адміністративно-правового циклу навчальних дисциплін, що викладаються студентам вищих юридичних навчальних закладів відповідно до нового стандарту правничої освіти. Запровадження нових самостійних адміністративно-правових спеціалізацій відповідає і євроінтеграційному курсу України на входження в систему європейських адміністративних інституцій та набуття членства в Європейському Союзі. Зокрема, особливого значення набуває надання комплексних знань, нових компетенцій, навичок студентам магістерських спеціалізацій в сферах європейського адміністративного права, глобального адміністративного права, порівняльного адміністративного права, що створюють фундаментальні засади формування правників, здатних взаємодіяти, приймати рішення та захищати права, свободи, законні інтереси приватних осіб в різноманітних європейських локальних, регіональних адміністраціях, володіти навичками складання адміністративних актів, процесуальних документів європейського зразка для подання до європейських адміністративних установ, судових інституцій.

Це дослідження є наступним кроком у запровадженні в Україні європейських стандартів вищої юридичної освіти,

що забезпечує впровадження нових аксіологічних засад, принципів, засад формування адміністративного права, забезпечують розвиток нових адміністративно-правових інститутів (інституту адміністративної відповідальності публічної адміністрації, інституту адміністративних актів та адміністративних договорів відповідно до європейських стандартів адміністративної процедури).

Для проведення цього дослідження використовувалися результати ознайомлення з сучасними підходами до викладання циклів адміністративно-правових дисциплін у провідних європейських вищих навчальних закладах, результати експертної діяльності автора в межах грантових програм Організації з безпеки та співробітництва в Європі, які були спрямовані на формування сучасних стандартів вищої юридичної освіти в Україні з урахуванням європейського досвіду.

Цикли адміністративно-правових дисциплін до цього часу не отримали належного дослідження та спрямування в розрізі спеціальних адміністративно-правових спеціалізацій рівня бакалаврату та магістрів, виступають результатом домовленостей, а не комплексними результатами реформ вищої освіти, в межах яких, на мій погляд, доцільно було б запровадити щонайменше п'ять класичних адміністративно-правових спеціалізацій.

1. Адміністративно-правові спеціалізації та їх значення, роль у розвитку вищої юридичної освіти в Україні

Актуальність обраної теми дослідження обумовлена складними трансформаційними тенденціями, що визначають розвиток доктрини, галузі адміністративного права, а також однойменної навчальної дисципліни, що впливають на формування базових компетенцій студентів вищих навчальних

закладів. На жаль, вітчизняний підхід до формування циклу адміністративно-правових дисциплін є малорухомим на рівні бакалаврського освітнього рівня та не має запроваджених спеціалізацій з теорії, історії адміністративного права, центральних адміністративно-правових інститутів, а отже і магістерські спеціалізації в межах адміністративного права не сформовані належною мірою.

У даному дослідженні слід приділити увагу сучасним проблемам оновлення змісту, циклу адміністративно-правових дисциплін та спрямування в напрямі формування самостійних адміністративно-правових спеціалізацій, спрямованих на забезпечення правозастосування, реалізацію прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб в сфері виконавчої влади, а також адміністративної правотворчості, що потребує самостійної адміністративно-правової спеціалізації для удосконалення нормотворчої практики численних центральних органів виконавчої влади.

У цьому зв'язку слід згадати сучасну практику формування циклу адміністративно-правових дисциплін в українських вищих навчальних закладах. До бакалаврського рівня вищої освіти Стандартом вищої освіти віднесено «Адміністративне право України», «Адміністративне судочинство», «Надання адміністративних послуг», «Основи місцевого самоврядування в Україні» або «Становлення публічної адміністрації в Україні», «Адміністративні установи: проблеми розвитку» та деякі інші, що частково зачіпають обсяг змісту дисциплін адміністративно-правового спрямування.

На магістерському рівні вищої освіти передбачено опанування значно ширшим переліком дисциплін, які є переважно вибірковими в межах спеціалізацій: «Адміністративне право країн Європейського Союзу», «Порівняльне адміністративне

право» та низки інших, проте, в даному дослідженні ми зупинимося на тих навчальних курсах, які мають важливе значення для забезпечення комплексної підготовки фахівця зі спеціалізацій адміністративно-правового спрямування: «Державна служба», «Публічне адміністрування», «Теорія адміністративного права», «Порівняльне адміністративне право», «Європейське адміністративне право», які вже запроваджені у низці європейських вищих навчальних закладів.

Важливість попереднього планування та фактичного розмежування результатів навчання студентів бакалаврського, магістерського рівня, здобувачів наукових ступенів з урахуванням специфіки адміністративно-правової спеціалізації їх підготовки обумовлена потребами підготовки кваліфікованих кадрів вищої кваліфікації, обізнаних не лише з теоретичними засадами здійснення функцій та повноважень на адміністративних посадах, але практично володіючих сучасними методами ризик-менеджменту в публічному адмініструванні, ефективної комунікації, діджиталізованої взаємодії на міжнародному, європейському та локальному рівнях. Сучасні виклики транскордонної взаємодії спонукають прогнозувати затребуваність кадрів, управлінської еліти, здатної розв'язувати масштабні глобальні проблеми як на світовому, так і національному рівні, застосовуючи комплекс адміністративно-правових інструментів та методів впливу на нових суб'єктів адміністративного права, у т.ч. з іноземним елементом.

Сучасні аспекти глобалізації адміністративного права, діджиталізації адміністративних процедур, послуг, взаємодії з публічною адміністрацією на нових рівнях вивчаються в рамках навчальної дисципліни «Адміністративне право України» на бакалаврському рівні, адже ці теми дозволяють предметно сфокусувати майбутні наукові дослідницькі інтереси

майбутніх науковців на адміністративно-правові проблеми удосконалення інституційних засад публічної адміністрації, її взаємодії з приватними особами, впровадження принципів належної адміністрації, формування глобального адміністративного права. Проте, обсяг викладання означеної навчальної дисципліни відповідає вимогам загального ознайомлення з основними інститутами адміністративного права. Тому для виваженого формування спеціалізованих у певних предметних підгалузях адміністративного права випускників доцільно враховувати сучасний європейський досвід трирічної спеціалізації бакалаврату та подальшої спеціалізації на магістерських програмах в межах бакалаврського напряму. Слід зауважити, що в європейських країнах не можливий перехід на іншу спеціалізацію, потрібно повторно навчатися на новому напрямі, навіть після формального завершення навчання в вузі не допускається зміна спеціалізації та практична діяльність юриста без диплома з даної спеціалізації.

Означена проблематика досліджувалася мною з 2009 р., у т.ч. в межах громадської та експертної діяльності в проєктах Організації з безпеки та співробітництва в Європі, спеціально проведених в Україні для запровадження стандарту вищої освіти та удосконалення викладання проблематики реалізації прав, свобод, законних інтересів громадян в вищих навчальних закладах України. Зокрема, результати дослідження були опубліковані у 2010 р. у «Юридичному журналі» та були спрямовані на врахування досвіду французьких та британських вищих навчальних закладів при формуванні циклів адміністративно-правових дисциплін.

У 2021 р. у дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук мною було захищено низку нових для науки та доктрини адміністративного права України положень,

що визначають тенденції розвитку галузі, предмету, принципів, методів, їх змістовну характеристику, інституційні принципи адміністративного права, процедурні принципи адміністративного права тощо. Окреме місце досліджуваному аспекту було приділено у підрозділі 3.3. «Європейський досвіду вивчення принципів адміністративного права в циклі адміністративно-правових дисциплін (порівняльно-правовий аспект)», в якому, зокрема, було «розкрито новітні підходи до вивчення принципів адміністративного права в різних навчальних дисциплінах адміністративно-правового циклу у вищих навчальних закладах Французької Республіки, Великобританії, Федеративної Республіки Німеччини та України, на цій основі зроблено висновок про доцільність удосконалення викладання навчальних дисциплін адміністративно-правового спрямування у вітчизняних вищих навчальних закладах, коледжах, ліцеях, загальноосвітніх школах. Європейський досвід вивчення принципів адміністративного права засвідчує найтісніший зв'язок останніх з функціями публічної адміністрації, адже останні мають відповідати інституційним принципам, принципам розподілу компетенції та принципам взаємодії в управлінських горизонтальних та вертикальних, реординаційних відносинах на національному, регіональному та локальному рівнях» [1, с. 6].

2. Формування нових адміністративно-правових спеціалізацій

На сьогодні особливо актуальним, на мій погляд, видається формування нових адміністративно-правових спеціалізацій, зміст яких має пронизувати підготовку як під час опанування студентами навчальних дисциплін на бакалаврському, так і на магістерському рівнях вищої освіти.

Особливо важливо сформувати ряд адміністративно-правових спеціалізацій, які відповідають класичним адміністративно-правовим інститутам, а також актуальним проблемам розвитку адміністративного права, зокрема з глобального та європейського адміністративного права, порівняльного адміністративного права.

Принагідно відмітимо, що в залежності від попиту студентів в європейських вищих навчальних закладах представлені і спеціалізації порівняльно-правового спрямування для двох визначених країн, причому навчання відбувається поступово в кожній з таких країн, рік в одній країні, другий рік – в іншій країні, що забезпечує високий теоретичний та практичний рівень підготовки фахівців з певної спеціалізації.

Окрему увагу необхідно приділити сучасній спеціалізації з «Європейського адміністративного права», яка активно фінансується грантовими організаціями в європейських країнах та забезпечує поповнення кадрами найвищої кваліфікації європейські установи. На мій погляд, таку спеціалізацію доцільно впровадити в українських вищих юридичних навчальних закладах для впровадження спільної європейської термінології та використання сучасних знань, компетенцій, необхідних для формування сучасних дослідників та державних службовців, які взаємодіють з європейськими установами на найвищому рівні. Специфіка їх підготовки полягає не тільки в особливостях дипломатичної міжнародної взаємодії, але й в знаннях вузькоспеціалізованих адміністративно-правових проблем взаємодії приватних осіб з публічними адміністраціями, укладанням адміністративних договорів нових видів, удосконалення судових правових механізмів захисту порушених прав засобами адміністративної юстиції.

«Теоретичні засади адміністративного права» як самостійна спеціалізація також може становити значний інтерес для

політиків, державних службовців, здобувачів наукових ступенів у разі їх зацікавленості в концептуальних, доктринальних аспектах розвитку державно-правових явищ, пізнання змісту яких без врахування теоретичного базису не можливе. Зокрема, це стосується дослідження базових принципів адміністративного права, верховенства права та проблем його реалізації в діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, поділу влади та сучасного значення функцій виконавчої влади, захисту прав людини в сфері виконавчої влади.

«Порівняльне адміністративне право» як окрема спеціалізація також має свою аудиторію, переважно студенти з значним досвідом перебування за кордоном, які шукають можливі шляхи переходу недоліків вітчизняної державотворчої практики в нову якість за європейським зразком, тому вони часто обирають не класичні спеціалізації, які допомагають їм індивідуалізувати свої дослідження. Порівняльно-правові дослідження є високо витребуваними серед грантових організацій, громадських організацій, тому випускники таких спеціалізацій гарантовано отримають працевлаштування в іноземних та вітчизняних юридичних компаніях, експертних групах.

«Державна служба» як самостійна спеціалізація викликає постійний інтерес у кадрових державних службовців для підтвердження свого статусу, рівня професійності, можливостей подальшого підвищення свого рівня кваліфікації, проходження атестації, підвищення в ранзі, категорії державних службовців, тому ця спеціалізація вважається класичною в європейських вузах. Аналогічно в Україні спеціалізація є витребуваною в рамках окремих інститутів, академій, які готують державних службовців, проте мало хто з науковців наголошує саме на доцільності адміністративно-правової спеціалізації, що вирізнятиметься специфікою підготовки, проходження кар'єри,

контрактів з державними службовцями європейського зразка, проблем підвищення кваліфікації, компетенцій державних службовців з урахуванням нових вимог взаємодії в Європейському адміністративному просторі.

«Адміністративна відповідальність публічної адміністрації» – відносно новий напрям у вітчизняній адміністративно-правовій науці та доктрині, в якому розвиваються сучасні засади адміністративної відповідальності адміністративних установ перед приватними особами за дії та помилки, допущені державними службовцями, заподіяну шкоду та порядок її відшкодування адміністративними судами. Оскільки класично в Україні такий напрямок раніше не досліджувався, важливо забезпечити збереження самостійного місця такої спеціалізації та розвитку освітнього, медичного напрямків означених знань саме в ключі адміністративної відповідальності публічної адміністрації.

«Адміністративний примус в правоохоронних органах» цікавить передусім працівників органів Національної поліції України, безпеки, антикорупційних органів, що дозволяють підтвердити і розвинути високий рівень сучасних знань та навичок у специфічній сфері запобігання, протидії, припинення вчинення адміністративних правопорушень та забезпечення невідворотної відповідальності за порушення правопорядку, прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Якщо звернутися до сучасного досвіду запроваджених спеціалізацій у вищих навчальних закладах України, то можна зробити висновок про те, що вони не мають комплексної спрямованості на забезпечення повноцінного розвитку адміністративно-правових спеціалізацій, поки що переважає комерційний, а інколи – рекламний аспект, фінансова привабливість, а також зручність навчання на окремих спеціалізаціях для студентів.

Часто можна побачити правоохоронні, судові, юрисдикційні спеціалізації, які не чітко окреслюються майбутню посаду або специфіку роботи студента вищого навчального закладу, тому потребують уточнення та видового поділу для подальшого допуску до здійснення практичної юридичної діяльності.

3. Нові адміністративно-правові дисципліни та розвиток циклів адміністративно-правових дисциплін у структурі описів та змісту робочих навчальних програм бакалаврату та магістратури вищих юридичних закладів України

Стосовно удосконалення циклу адміністративно-правових дисциплін в вищих навчальних закладах України, слід відмітити тенденції до запровадження ряду нових дисциплін як на бакалаврському, так і на магістерському рівнях, що призводить до значного багатоманіття вибіркових дисциплін освітніх програм.

Серед таких нових дисциплін особливу увагу хотілося б приділити навчальній дисципліні «Адміністративні установи: проблеми розвитку», яка була в цьому році вперше запроваджена для навчання бакалаврів 5 року навчання як вибіркова дисципліна для студентів Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Її зміст спрямований на «розкриття на основі системного та структурно-функціонального, порівняльно-правового аналізу: а) положення щодо сучасного адміністративно-правового статусу адміністративних установ; б) функцій, компетенції, порядку прийняття адміністративних актів; в) систему адміністративних установ в Україні та їх розвиток в контексті адміністративно-правової реформи; г) приклади європейського досвіду організації системи адміністративних установ; д) сучасні проблеми створення, ліквідації, взаємодії адміністративних установ в Україні, удосконалення їх діяльності та

правового регулювання. Набуватимуться знання про актуальні проблеми удосконалення адміністративно-правового статусу адміністративних установ в України з урахуванням європейського досвіду проведення адміністративно-правових реформ, впровадження стандартів належного урядування та належної адміністрації в адміністративному законодавстві України» [2, с. 3].

Завдання вивчення дисципліни: знати та розуміти зміст уявлень про виконавчу владу, функції та повноваження адміністративних установ в їх динаміці в контексті проведення адміністративно-правової реформи; знати та бути спроможним обґрунтувати проблеми адміністративно-правового регулювання міністерств, державних служб, агенцій, інспекцій, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; вміти працювати з нормативно-правовими актами, зверненнями громадян до адміністративних установ, здійснювати аналіз рішень адміністративних установ та визначати підстави їх перегляду, скасування; вміти давати правову оцінку взаємодії адміністративних установ з приватними особами, наводити приклади європейського досвіду удосконалення системи адміністративних установ в країнах Європейського Союзу.

Основні результати навчання передбачають отримання знань про:

– предмет, завдання та методологію курсу «Адміністративні установи в Україні: проблеми розвитку», її місце в системі навчальних дисциплін;
– положення вітчизняних нормативно-правових актів щодо визначення адміністративно-правового статусу адміністративних установ, їх функцій, компетенції, порядку прийняття індивідуальних адміністративно-правових актів щодо приватних осіб;

– основи системного підходу, структурно-функціонального аналізу системи адміністративних установ, динаміки їх розвитку в Україні, приклади європейського досвіду;
– сучасні проблеми взаємодії адміністративних установ з приватними особами та напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання;
– місце, роль, функції, компетенцію адміністративних установ в сучасній системі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, пояснювати порядок взаємодії з приватними особами.

Вміти: досліджувати та робити висновки щодо змісту правових і державницьких ідей, концепцій, доктрин в сфері розвитку адміністративних установ та виконавчої влади в цілому; аналізувати особливості становлення правових і державницьких вчень про адміністративно-правову реформу та організаційно-правові засади її реалізації;

– на ґрунті знань з адміністративного права та розвитку адміністративних установ прогнозувати їх розвиток та функціонування в сучасних умовах;
– вільно володіти письмовою та усною державною мовою, правильно вживаючи правничу термінологію; відтворювати погляди політиків, державних службовців з центральних тем курсу, демонструючи розуміння дефініцій, логічних взаємозв'язків. Грамотно і точно формулювати та висловлювати свої позиції, належним чином їх обґрунтовувати та брати участь в аргументованій професійній дискусії при аналізі проблем проведення адміністративно-правової реформи та становлення сучасної системи адміністративних установ;
– брати участь в обговореннях дискусійних питань становлення та розвитку системи адміністративних установ

в Україні, формулювати висновки та пропозиції щодо розвитку адміністративного законодавства, обґрунтовувати свою позицію в фаховій дискусії з використанням посилань на нормативні акти, судову практику, матеріали роз'яснювального характеру органів публічної влади;

– аналізувати інформацію з першоджерел, оцінювати її з точки зору наступності та новизни, використовувати сучасні інформаційні технології і бази даних при характеристиці еволюції поглядів на державно-правові явища.

Розглядаючи тематичні блоки нової дисципліни, запропоновано наступний розподіл:

1. Теорія компетенції і методологія дослідження системи адміністративних установ, що передбачає вивчення поняття, видів, компетенції адміністративних установ, методології їх дослідження.

2. Система адміністративних установ акцентує увагу на структурну побудову адміністративних установ, взаємодію між собою та розкриває інституційні принципи публічної адміністрації.

3. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в України: динаміка становлення сучасної системи, функції та розвиток правового статусу.

4. Європейські адміністративні установи. Даний розділ присвячений вивченню видів органів європейської адміністрації, взаємодії з приватними особами та спільним вимогам до органів публічної адміністрації.

5. Розвиток адміністративних установ в контексті адміністративно-правової реформи: проблеми децентралізації, формування оновлених систем органів публічної влади, органів місцевого самоврядування, механізмів адміністрування.

6. Сучасна система органів виконавчої влади в Україні: проблеми розвитку в контексті адміністративно-правової реформи в Україні.

7. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади присвячені вивченню загальних засад взаємодії в системі органів виконавчої влади, ефективності управлінських зв'язків.

Вивчення представленої нової навчальної дисципліни адміністративно-правового циклу дозволяє поглибити знання студентів про види, специфіку організації адміністративних установ, їх динаміку, особливості взаємодії в різних видах адміністративних правовідносин на сучасному етапі.

Окрему увагу хотілося б приділити і відносно новій навчальній дисципліні адміністративно-правового циклу «Адміністративне право країн Європейського Союзу», мною було розроблено структуру робочої навчальної програми та академічного курсу для навчання студентів освітнього рівня бакалавр та окремо для магістрів, що присвячена вивченню актуальних проблем розвитку інститутів адміністративного права в країнах Європейського Союзу.

Академічний курс «Адміністративне право країн Європейського Союзу» є інноваційним за своїм змістом навчальним виданням, у якому автором узагальнені найважливіші аспекти формування та розвитку аксіологічних засад, принципів адміністративного права в країнах Європейського Союзу, покладених в основу формування провідних адміністративно-правових інститутів.

Структура академічного курсу відповідає сучасному рівню знань, доктринальних розвідок та узагальнень щодо формування адміністративного права та суміжних галузей права в порівняльно-правовому аспекті, що дозволяє підвищити рівень знань, вмінь, практичних навичок студентів при вивченні

навчальних дисциплін освітнього рівня «Бакалавр»: «Адміністративне право України», «Адміністративне судочинство», «Становлення публічної адміністрації в Україні», «Адміністративні договори (контракти) адміністративних установ», та освітнього рівня «Магістр»: «Порівняльне адміністративне право», «Адміністративне право країн Європейського Союзу», «Європейські правові стандарти діяльності публічної адміністрації», підготовці до зовнішнього незалежного оцінювання при вступі до магістратури зі спеціальності 081 Право.

Вивчення навчальної дисципліни «Адміністративне право країн Європейського Союзу» присвячене розкриттю фундаментальних засад тлумачення фундаментальних засад адміністративного права в європейських країнах для вивчення у вищих юридичних навчальних закладах даної навчальної дисципліни. А також може бути використане і для розширення кругозору студентів освітнього рівня «Бакалавр» при вивченні тем з розвитку основних інститутів адміністративного права в порівняльно-правовому аспекті, а також освітнього рівня «Магістр» для розвитку та врахування інноваційних підходів європейських вчених і дослідників до європейських стандартів, процедур, засад відповідальності адміністративних органів в провідних європейських країнах.

Мета навчальної дисципліни «Адміністративне право країн Європейського Союзу» – комплексно вивчити основні теоретичні положення, що характеризують галузь та науку адміністративного права в країнах Європейського Союзу та в Україні в розрізі організації виконавчої влади, місцевих органів публічної влади, основних форм та методів діяльності адміністрації, правозастосовної практики для формулювання пропозицій з удосконалення нормотворчої, правозастосовної діяльності в Україні.

При вивченні дисципліни розкриваються положення про: предмет, методи, принципи адміністративного права в порівняльно-правовому аспекті; організацію публічної адміністрації; діяльність публічної адміністрації; європейське адміністративне право; європейські стандарти діяльності публічної адміністрації; публічну службу; адміністративні провадження; кодифікацію адміністративних процедур; адміністративні послуги: поняття та основні види; адміністративні договори; адміністративну відповідальність; адміністративні правопорушення та адміністративні делікти; адміністративну юстицію та ін. Набуватимуться знання про актуальні проблеми удосконалення вітчизняної доктрини, системи актів законодавства, правозастосовної практики з урахуванням концепцій належного урядування, належної адміністрації.

Завдання вивчення навчальної дисципліни «Адміністративне право країн Європейського Союзу»: розвинути здатність застосовувати загальні та спеціальні адміністративно-правові теорії, доктрини, акти законодавства в сфері виконавчої влади, аналізувати їх зміст, значення, синтезувати проаналізовані положення з урахуванням прикладів європейського досвіду; здатність виявляти, формулювати актуальні проблеми розвитку правових інститутів адміністративного права, генерувати нові ідеї, виявляти ініціативу та винахідливість; уміння аргументувати вибір шляхів удосконалення вітчизняного адміністративно-правового регулювання з урахуванням європейського досвіду; здатність адаптуватися до дій в нових ситуаціях, зокрема, в міжнародному контексті; надати поглиблені знання про теоретичні та прикладні дослідження окремих складових елементів системи права у вітчизняній та європейській правових доктринах; здатність приймати участь у різноманітних наукових заходах, фахових

дискусіях з проблем окремих галузей права, законотворчості, правозастосування.

Структура Академічного курсу «Адміністративне право країн Європейського Союзу» відповідає робочій навчальній програмі навчальної дисципліни для бакалаврів, а також містить окремі теми, що вивчаються в межах підготовки магістрів за спеціальністю 081 «Право».

Перший розділ «Адміністративне право країн Європейського Союзу: загальна характеристика в контексті європейської адміністративної конвергенції та глобалізації» присвячений вивченню чотирьох тем теоретичного та порівняльно-правового спрямування, що визначають сучасні підходи європейських вчених та дослідників до предмету, методів, принципів адміністративного права, європейського адміністративного права, європейської адміністративної конвергенції, формування Європейського адміністративного простору. Висвітлюються актуальні проблеми сучасного розвитку адміністративно-правових інститутів в порівняльно-правовому аспекті.

Другий розділ «Організація публічної адміністрації в країнах Європейського Союзу» присвячений вивченню загальних засад, принципів, моделей організації публічної адміністрації в країнах Європейського Союзу, характеристиці уряду, його діяльності, правових форм прийняття рушень, політик, впровадження принципів належного урядування; характеристиці адміністративно-правового статусу міністерств, інших органів виконавчої влади на центральному рівні, європейської адміністрації, координації їх діяльності; розглянуто проблематику діяльності на локальному рівні органів європейської адміністрації, сучасні підходи до надання локальних адміністративних послуг, спрощення підходів до обслуговування громадян, надання їм публічних послуг.

Третій розділ «Діяльність публічної адміністрації: правові форми, стандарти, відповідальність» присвячений висвітленню актуальних аспектів розвитку правових форм діяльності органів публічної адміністрації, вивченню змісту базових матеріальних стандартів діяльності публічної адміністрації, а також базових процедурних стандартів діяльності публічної адміністрації, засадам відповідальності публічної адміністрації перед приватними особами за шкоду, заподіяну незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю.

Четвертий розділ «Порівняльно-правова характеристика основних адміністративно-правових інститутів в країнах Європейського Союзу та Україні» передбачає вивчення ключових інституту публічної служби; інститут адміністративних актів (включаючи нормативні, індивідуальні адміністративні акти та адміністративні договори); інституту адміністративної відповідальності; інституту адміністративної юстиції.

У результаті опанування навчальної дисципліни «Адміністративне право країн Європейського Союзу» передбачено отримання наступних результатів навчання: знати сучасні засади організації та діяльності публічної адміністрації в країнах Європейського Союзу та Україні, у т. ч. знати теорію і практику, сучасні підходи до осмислення уявлень про цілі, завдання, функції публічної адміністрації, форми її діяльності, компетенцію, місце і значення в суспільстві; знати основні стандарти належного урядування та належної адміністрації, що застосовуються в європейських країнах та становлять основу удосконалення вітчизняного законодавства в контексті адміністративно-правової реформи; знати основні правові проблеми розвитку інститутів адміністративного права, назви актів, що були розроблені та діють в національній системі законодавства та наводити приклади актів країн Європейського Союзу; знати

завдання (призначення) адміністративної юстиції, судоустрій та місце адміністративних судів в системі судів загальної юрисдикції, врахування специфіки федеративного або унітарного державного устрою в країнах Європейського Союзу; знати назви актів законодавства, що регулюють основи організації та діяльності органів публічної адміністрації в Україні та в європейських країнах на центральному, регіональному та місцевому рівні, сучасні тенденції кодифікації адміністративних проваджень.

Опанування навчальною дисципліною також передбачає набуття вміння формулювати визначення основних дефініцій, що розкривають зміст основних інститутів галузі адміністративного права в Україні та європейських країнах, визначати їх основні ознаки, спільні і відмінні риси, притаманні різним правовим системам; вміти розрізняти правовідносини, що регулюються нормами адміністративного права, європейського права, європейського адміністративного права, надавати характеристику загальних засад правового регулювання основних інститутів галузі адміністративного права у порівняльно-правовому аспекті, з використанням прикладів правотворчої та правозастосовної практики європейських країн; вміти аналізувати практичну ситуацію (вирішення кейсів / задач) та формулювати конкретні пропозиції та рекомендації, юридичну допомогу при вирішенні адміністративних справ спірного та безспірного характеру, консультації щодо порядку оскарження дій, рішень, бездіяльності посадових осіб органів публічної влади.

Під час вивчення навчальної дисципліни студенти повинні брати участь в обговореннях дискусійних питань розвитку адміністративно-правових інститутів в порівняльно-правовому аспекті, формулювати висновки щодо змісту та значення основних європейських стандартів діяльності публічної адміністрації, обґрунтовувати свою точку щодо питань, які виносяться

на розгляд. Також розвивають навички комунікувати з аудиторією, робити усні та письмові запити, складати позовні заяви з метою захисту порушених прав, свобод, законних інтересів суб'єктів адміністративних правовідносин з урахуванням особливостей залучення іноземних учасників; аналізувати інформацію з першоджерел, оцінювати її з точки зору наступності та новизни, використовувати сучасні інформаційні технології і бази даних при характеристиці еволюції поглядів на державно-правові явища.

Серед основних програмних результатів навчання слід відмітити: проведення збору та інтегрованого аналізу матеріалів з різних джерел; складати та узгоджувати план власного дослідження і самостійно збирати матеріали за визначеними джерелами; володіти базовими навичками риторики; вільно використовувати для професійної діяльності доступні інформаційні технології і бази даних; пояснювати природу та зміст основних правових явищ і процесів.

Для оцінювання роботи студентів запропоновано використання експрес опитування, колоквіумів, підготовку доповідей та наукових робіт, тестування, написання модульних контрольних робіт. При поточному контролі під час семінарських занять оцінці підлягають: рівень знань, продемонстрований студентом у відповіді, активність при обговоренні питань семінарського заняття, систематичність роботи на заняттях, результати виконання домашніх завдань. Для опанування навчальної дисципліни надається список основних рекомендованих джерел.

4. Розвиток академічних підходів до викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України»

У рамках даного дослідження слід звернути увагу і на доцільність розвитку підходів до викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України», зокрема,

з урахуванням центральних тем з європейських стандартів організації та діяльності публічної адміністрації, що становлять основний предмет Адміністративного права як навчальної дисципліни в європейських країнах.

Нами було запропоновано нову концепцію перевидання підручника кафедри, опублікованого раніше під егідою ОБСЄ, під новою назвою «Адміністративне право України (європейський стандарт)». Перевидання під старою назвою не доцільне з огляду на розміщення в інтернеті повнотекстової версії попереднього видання та застарілістю окремих положень підручника, необхідністю залучення адміністративно-процесуальної складової та розширення порівняльно-правового аспекту для використання в межах різних навчальних курсів як сучасної основи вітчизняних наукових поглядів та узагальнень в основних сферах розвитку галузі та науки адміністративного права (зокрема, курсів: «Адміністративне право України», «Адміністративне судочинство», «Адміністративне право країн Європейського Союзу», «Administrative justice», «Actual issues of public law», «Actual issues of procedural law»).

Концепція підручника передбачає поділ на теоретичну, практичну складову, завдання для самостійної роботи студентів та тестові завдання, перелік контрольних запитань до теми розділу, список використаних джерел, серед яких мають бути і іноземні публікації, індексовані в базах Scopus та Web of Science. Практично поділ матеріалу підручника можна здійснити і шляхом опублікування трьох самостійних книг, аналогічний досвід є у Франції: підручник – 1 книга, практичні завдання – 2 книга, тести – 3 книга. Продаються разом в пакеті, обгорнуті прозорою плівкою. Щороку оновлюється і зміст не можна скопіювати через особливості друку на тонкому папері, де проступають літери з іншої сторони при технічній

спробі передруку без згоди автора. Електронна версія підручника може надсилатися студентам у разі групової підписки, за зниженою вартістю, або частково у друкованій, частково в електронній формі.

Структура 1 книги «Адміністративне право України (європейський стандарт). Підручник» передбачає поділ на: вступну частину, інформаційно-історичний підрозділ про становлення кафедри адміністративного права і процесу Інституту права з ілюстраціями (фото), зміст, розділи і підрозділи, рекомендовану літературу і додатки (хрестоматійний виклад іноземних і вітчизняних публікацій провідних вчених в цитатах з посиланнями на джерело).

Структура 2 книги «Адміністративне право України (європейський стандарт). Завдання для семінарів та самостійної роботи студентів» передбачає поділ на: вступ, зміст, розділи і підрозділи, рекомендовану літературу і додатки (таблиці, схеми, графіки, приклади практики).

Структура 3 книги «Адміністративне право України (європейський стандарт). Тестові завдання» передбачає поділ на: вступ, зміст, розділи і підрозділи, рекомендовану літературу, додатки (приклади іспитових тестів попередніх років).

Крім цього було підготовлено авторський проєкт структури Академічного курсу «Адміністративне право України» для ознайомлення членів кафедри та проведення підготовчої роботи з написання розділів курсу.

РОЗДІЛ 1. ВСТУП В АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Глава 1. Аксіологічні засади сучасного адміністративного права:

– адміністративне право та його значення для контролю діяльності адміністрації;

– спільні цінності європейських країн та їх вплив на реалізацію виконавчої влади;
– фундаментальні правові принципи та їх значення для захисту прав людини в сфері виконавчої влади;
– запровадження оскаржуваності адміністративних актів та можливостей судового захисту від незаконних рішень органів публічної адміністрації.

Глава 2. Конституційні засади адміністративного права:
– розвиток конституційних засад адміністративного права в європейських країнах;
– верховенство права, пропорційність, недискримінація;
– функції та повноваження виконавчої влади в умовах змішаних республік;
– функції та повноваження виконавчої влади в умовах президентських республік;
– специфіка реалізації Главою держави функцій та повноважень в сфері виконавчої влади;
– динаміка систем органів виконавчої влади в контексті конституційно-правових реформ в європейських країнах.

Глава 3. Європейські засади адміністративного права:
– специфіка взаємодії публічних адміністрацій європейських країн;
– сучасні правові форми діяльності органів публічної адміністрації;
– методи координації взаємодії наднаціонального та національного рівнів адміністрації, значення Європейської Комісії;
– європейський суд з прав людини, Європейський суд справедливості;
– директиви та регламенти Європейського Союзу та специфіка їх застосування.

Глава 4. Фундаментальні категорії адміністративного права:
- поняття, ознаки, обсяг поняття «державне управління», «адміністрація», «європейська адміністрація», «локальна адміністрація», «публічна адміністрація», «органи виконавчої влади», «органи місцевого самоврядування», «публічна служба», «державна служба», «делікт», «публічний інтерес»;
- система та її структура в адміністративно-правових дослідженнях;
- орган виконавчої влади та його організаційна структура;
- управління, регулювання, адміністрування та інші форми реалізації функцій виконавчої влади.

Глава 5. Історичні засади адміністративного права України:
- розвиток засад адміністративного права в античний період і середньовіччі;
- Київська Русь та видатні пам'ятки українського права;
- Магдебурзьке право та Литовські Статути;
- Реформи Єкатерини II та Військові статути, систематизація законодавства;
- адміністративне право в царський період;
- радянський досвід заборони та обмеження адміністративного права;
- розвиток адміністративного права в незалежній Україні.

Глава 6. Види адміністративних документів:
- адміністративні документи в діяльності органів виконавчої влади: класифікація;
- звернення громадян;
- реєстраційні документи;
- дозвільні документи;

– судові документи;
– гарантії доступу до адміністративних документів.

Глава 7. Діджиталізація адміністративного права:
– цифрова взаємодія з адміністративними органами;
– захист інформації в електронному середовищі;
– оплата цифрових адміністративних послуг;
– он-лайн консультування громадян.

РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Глава 8. Об'єктивація адміністративного права:
– адміністративне право як галузь права;
– адміністративне право як навчальна дисципліна;
– наука адміністративного права;
– цифрове адміністративне право.

Глава 9. Принципи адміністративного права:
– фундаментальні принципи права та їх співвідношення з базовими принципами адміністративного права;
– конституційно закріплені принципи та презумпції в сфері виконавчої влади;
– європейські принципи належної адміністрації;
– базові процедурні принципи.

Глава 10. Норми адміністративного права:
– поняття та види норм адміністративного права;
– структура адміністративно-правової норми;
– застосування адміністративно-правових норм;
– конкуренція адміністративно-правових та кримінально-правових норм.

Глава 11. Адміністративно-правові відносини:
– поняття та ознаки адміністративно-правових відносин;
– види адміністративно-правових відносин;
– субординаційні, координаційні, реординаційні відносини;

– зміст адміністративних правовідносин.

Глава 12. Джерела адміністративного права:

– поняття, види джерел адміністративного права;
– конституція як джерело адміністративного права;
– нормативно-правові акти;
– акти індивідуальної дії;
– міжнародні правові акти;
– значення судового прецеденту;
– застосування судових рішень Європейського суду з прав людини в Україні.

Глава 13. Суб'єкти адміністративного права:

– адміністративна правосуб'єктність фізичних осіб;
– адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб;
– адміністративна правосуб'єктність колективних утворень;
– суб'єкти владних повноважень.

Глава 14. Об'єкти адміністративно-правового впливу та захисту:

– об'єкти адміністративно-правового регулювання;
– об'єкти адміністративно-правового захисту;
– перегляд об'єктів адміністративно-правового впливу в контексті адміністративної реформи;
– заходи адміністративно-правового впливу.

Глава 15. Права людини в сфері виконавчої влади:

– еволюція прав людини та їх захисту;
– базовий перелік прав людини, їх захист органами виконавчої влади;
– оскарження незаконних рішень органів влади до адміністративних судів;
– європейський конвенційний механізм захисту прав людини.

РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Глава 16. Французька адміністративна традиція:

– загальна характеристика французької адміністративної традиції;
– система адміністративних органів;
– розвиток законодавства та державотворчої практики;
– засади судоустрою та адміністративного судочинства.

Глава 17. Німецька адміністративна традиція:

– загальна характеристика німецької адміністративної традиції;
– система адміністративних органів;
– розвиток законодавства та державотворчої практики;
– засади судоустрою та адміністративного судочинства.

Глава 18. Змішана адміністративна традиція:

– загальна характеристика змішаної адміністративної традиції;
– система адміністративних органів;
– розвиток законодавства та державотворчої практики;
– засади судоустрою та адміністративного судочинства.

Глава 19. Британська адміністративна традиція:

– загальна характеристика британської адміністративної традиції;
– система адміністративних органів;
– розвиток законодавства та державотворчої практики;
– засади судоустрою та адміністративного судочинства.

Глава 20. Східноєвропейська адміністративна традиція:

– загальна характеристика східноєвропейської адміністративної традиції;
– система адміністративних органів;
– розвиток законодавства та державотворчої практики;

– засади судоустрою та адміністративного судочинства.

Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що розглянуті у даному дослідженні підходи до викладання циклу адміністративно-правових дисциплін підлягають широкому обговоренню науковцями, дослідниками, які займаються формуванням доктринальних положень, теоретичних засад адміністративного права, розвитком науки адміністративного права, адміністративного процесу, що сприятиме поступовій кристалізації підходів до розподілу адміністративно-правових дисциплін не тільки в межах загального бакалаврського чи магістерського циклу, але й забезпечить предметний поділ, фіксацію в межах основних адміністративно-правових спеціалізацій, що сприятиме комплексному удосконаленню викладання адміністративно-правових дисциплін у вітчизняних вищих юридичних навчальних закладах.

5. Запровадження навчальної дисципліни «Адміністративне право країн Європейського Союзу»

Слід звернути увагу на відмінність у підходах до викладання навчальної дисципліни «Порівняльне адміністративне право» та «Адміністративне право країн Європейського Союзу». Зокрема, метою навчальної дисципліни «Адміністративне право країн Європейського Союзу» є комплексне вивчення основних теоретичних положень, що характеризують галузь та науку адміністративного права в країнах Європейського Союзу та в Україні в розрізі організації виконавчої влади, місцевих органів публічної влади, основних форм та методів діяльності адміністрації, правозастосовної практики для формулювання пропозицій з удосконалення нормотворчої, правозастосовної діяльності в Україні.

При вивченні дисципліни розкриваються положення про: а) предмет, методі, принципи адміністративного права

в порівняльно-правовому аспекті; б) організацію публічної адміністрації; в) діяльність публічної адміністрації; г) європейське адміністративне право; д) європейські стандарти діяльності публічної адміністрації; е) публічна служба; є) адміністративні провадження; ж) кодифікація адміністративних процедур; з) адміністративні послуги: поняття та основні види; и) адміністративні договори; і) адміністративна відповідальність; й) адміністративні правопорушення та адміністративні делікти; к) адміністративна юстиція та ін. Набуватимуться знання про актуальні проблеми удосконалення вітчизняної доктрини, системи актів законодавства, правозастосовної практики з урахуванням концепцій належного урядування, належної адміністрації.

Завдання вивчення дисципліни: розвинути здатність застосовувати загальні та спеціальні адміністративно-правові теорії, доктрини, акти законодавства в сфері виконавчої влади, аналізувати їх зміст, значення, синтезувати проаналізовані положення з урахуванням прикладів європейського досвіду; здатність виявляти, формулювати актуальні проблеми розвитку правових інститутів адміністративного права, генерувати нові ідеї, виявляти ініціативу та винахідливість; уміння аргументувати вибір шляхів удосконалення вітчизняного адміністративно-правового регулювання з урахуванням європейського досвіду; здатність адаптуватися до дій в нових ситуаціях, зокрема, в міжнародному контексті; надати поглиблені знання про теоретичні та прикладні дослідження окремих складових елементів системи права у вітчизняній та європейській правових доктринах; здатність приймати участь у різноманітних наукових заходах, фахових дискусіях з проблем окремих галузей права, законотворчості, правозастосування.

У результаті опанування навчальною дисципліною студенти повинні знати:

– сучасні засади організації та діяльності публічної адміністрації в країнах Європейського Союзу та Україні, у т.ч. знати теорію і практику, сучасні підходи до осмислення уявлень про цілі, завдання, функції публічної адміністрації, форми її діяльності, компетенцію, місце і значення в суспільстві;
– основні стандарти належного урядування та належної адміністрації, що застосовуються в європейських країнах та становлять основу удосконалення вітчизняного законодавства в контексті адміністративно-правової реформи;
– основні правові проблеми розвитку інститутів адміністративного права, назви актів, що були розроблені та діють в національній системі законодавства та наводити приклади актів країн Європейського Союзу;
– завдання (призначення) адміністративної юстиції, судоустрій та місце адміністративних судів в системі судів загальної юрисдикції, врахування специфіки федеративного або унітарного державного устрою в країнах Європейського Союзу;
– назви актів законодавства, що регулюють основи організації та діяльності органів публічної адміністрації в Україні та в європейських країнах на центральному, регіональному та місцевому рівні, сучасні тенденції кодифікації адміністративних проваджень.

Вміти формулювати визначення основних дефініцій, що розкривають зміст основних інститутів галузі адміністративного права в Україні та європейських країнах, визначати їх основні ознаки, спільні і відмінні риси, притаманні різним правовим системам.

Вміти розрізняти правовідносини, що регулюються нормами адміністративного права, європейського права,

європейського адміністративного права, надавати характеристику загальних засад правового регулювання основних інститутів галузі адміністративного права у порівняльно-правовому аспекті, з використанням прикладів правотворчої та правозастосовної практики європейських країн.

Вміти аналізувати практичну ситуацію (вирішення кейсів/задач) та формулювати конкретні пропозиції та рекомендації, юридичну допомогу при вирішенні адміністративних справ спірного та безспірного характеру, консультації щодо порядку оскарження дій, рішень, бездіяльності посадових осіб органів публічної влади.

Брати участь в обговореннях дискусійних питань розвитку адміністративно-правових інститутів в порівняльно-правовому аспекті, формулювати висновки щодо змісту та значення основних європейських стандартів діяльності публічної адміністрації, обґрунтовувати свою точку щодо питань, які виносяться на розгляд.

Комунікувати з аудиторією, робити усні та письмові запити, складати позовні заяви з метою захисту порушених прав, свобод, законних інтересів суб'єктів адміністративних правовідносин з урахуванням особливостей залучення іноземних учасників. А також аналізувати інформацію з першоджерел, оцінювати її з точки зору наступності та новизни, використовувати сучасні інформаційні технології і бази даних при характеристиці еволюції поглядів на державно-правові явища.

6. Розвиток викладання адміністративно-процесуальних дисциплін з урахуванням європейського досвіду

Слід згадати і про таку нову адміністративно-правову дисципліну як «Актуальні проблеми процесуального права» набути знання про зміст, основні види, значення судових

адміністративних проваджень, мінімальні стандарти захисту прав людини в адміністративному, кримінальному судочинстві, європейських адміністративних провадженнях; сприяти розвитку здатності студентів інтегрувати український та європейський досвід функціонування адміністративного судочинства, судового перегляду незаконних актів публічної адміністрації, застосування судової практики Європейського суду з прав людини; вміти формулювати, порівнювати істотні ознаки ключових дефініцій стосовно адміністративного процесу та його елементів, класифікувати європейські адміністративні провадження, брати безпосередню участь в спірних адміністративних провадженнях; формулювати пропозиції та рекомендації щодо захисту порушених прав людини в сфері виконавчої влади за допомогою національного, європейського конвенційного механізму.

При вивченні дисципліни у порівняльно-правовому аспекті розкриваються: а) загальна характеристика адміністративного процесу, його елементів, змісту та видів судових адміністративних проваджень; б) мінімальні стандарти захисту прав людини в сфері виконавчої влади засобами адміністративного судочинства, їх порівняння з цивільними та кримінальними провадженнями; в) процесуальні права, обов'язки сторін судових адміністративних проваджень, розвиток їх розуміння в процесуальному законодавстві; г) підсудність спорів адміністративним судам в провідних країнах Європейського Союзу та Україні, проблеми визначення підсудності публічно-правових спорів в порівняльному аспекті; д) особливості складання процесуальних документів, вимоги до правової форми, строків їх подання; е) право на справедливий суд, доктрина належного процесу, електронне правосуддя; є) особливості некримінальних проваджень; ж) спрощені судові процедури.

Набуватимуться знання про судові адміністративні провадження, їх види, особливості участі сторін, процесуальні права та обов'язки в різних національних та європейських адміністративних судових провадженнях, порядок ефективного захисту процесуальних прав засобами адміністративного судочинства в порівняльно-правовому аспекті.

Завдання вивчення дисципліни: знати та розуміти зміст, види судових адміністративних проваджень, виявляти проблеми реалізації процесуальних прав і обов'язків сторін в рамках основних національних та європейських спірних адміністративних проваджень, аргументувати вибір шляхів захисту порушених прав засобами адміністративного судочинства, обґрунтовувати процесуальні позиції та працювати автономно, складаючи процесуальні документи, у т.ч. звертаючись до Європейського суду з прав людини; сформувати здатність приймати участь у наукових заходах міжнародного рівня у фахових дискусіях, виробляти правові позиції для розв'язання правових проблем і практичних ситуацій в даній сфері.

В результаті вивчення навчальної дисципліни студенти повинні знати: поняття та основні елементи адміністративного процесу, характеристику істотних елементів та види судових адміністративних проваджень; загальну характеристику європейських адміністративних проваджень, спірних адміністративних проваджень в країнах Європейського Союзу; основні правила послідовного перекладу правничої термінології з адміністративного процесу, судових адміністративних проваджень, захисту прав людини, у т. ч. в Європейському суді з прав людини, а також письмового викладу правової позиції, судового рішення тощо; знати перелік та зміст основних мінімальних стандартів захисту прав людини в межах європейського конвенційного механізму, ступінь їх впровадження в національному

процесуальному законодавстві та правозастосовній практиці; знати правила аргументації вибору шляхів вирішення завдань захисту порушених прав людини в публічно-правовій сфері, критичного оцінювання отриманих результатів; вміти досліджувати зміст, істотні ознаки судових адміністративних проваджень, їх стадії, процесуальні рішення, порядок та строки їх оскарження в національній та європейській правових системах; вміти автономно підготувати процесуальні документи (судові рішення, звернення) англійською мовою на основі запропонованої моделі; вільно володіти письмовою та усною державною мовою, правильно вживаючи правничу термінологію; відтворювати погляди вітчизняних та європейських вчених, демонструючи розуміння з основних тем з курсу. Грамотно і точно формулювати та висловлювати свої позиції, належним чином їх обґрунтовувати та брати участь в аргументованій професійній дискусії, у т. ч. міжнародного рівня.

Брати участь в обговореннях дискусійних питань з забезпечення судового захисту порушених прав людини засобами адміністративного судочинства, прогнозувати розвиток національного процесуального законодавства з урахуванням європейських стандартів захисту прав людини в сфері виконавчої влади; готувати презентації, тези доповідей з актуальних проблем адміністративного процесуального права. Аналізувати чинне міжнародне, європейське, національне законодавство про судову реформу, систему адміністративних судів та судоустрою в цілому, інформацію з першоджерел, оцінювати її з точки зору наступності та новизни, використовувати сучасні інформаційні технології, реєстри баз даних, HUDOC system etc.

Для удосконалення викладання циклу адміністративно-правових дисциплін та його засвоєння студентами, розвитку положень про європейські засади організації та діяльності

публічної адміністрації важливе значення має і використання сучасної фахової зарубіжної літератури в оригіналі та офіційних перекладах, зокрема судових рішень Європейського суду з прав людини.

Висновки

За результатами проведеного дослідження сформульовано наступні найважливіші висновки, узагальнення, рекомендації.

1. Спеціалізація вищої освіти – неодмінний результат якісних перетворень та оцінювання результатів вищої освіти, який в європейських країн детермінований встановленими дескрипторами програмних результатів навчання. Спеціалізація вищої освіти та професійної діяльності виступає необхідною передумовою доступу до юридичної професії, а її відсутність – перешкоджає можливості здійснювати певні види професійної діяльності, у тому числі юридичної діяльності, для чого необхідно підтвердити рівень теоретичних та практичних знань перед спеціально створеними громадськими професійними об'єднаннями шляхом проходження стажування та складання комплексного іспиту.

2. Адміністративно-правові спеціалізації – сучасна вимога європейських вищих юридичних закладів, що відображаються в описах програм, дипломах, робочих програмах, та, відповідно, обмежують кількість обов'язкових та вибіркових предметів, що пропонуються на вибір студентів, на відміну від українського підходу, відповідно до якого спеціалізація має умовний характер та може не зазначатися в дипломі.

3. Адміністративно-правові спеціалізації потребують запровадження не тільки на рівні магістратури, але, першочергово, на рівні бакалаврату, адже предметна спеціалізація спрямовує та поглиблює знання студентів, не встановлює додаткових вимог щодо опанування іншими фундаментальними

галузями права. Такий підхід має перевагу в тім, що дозволяє за короткий час університетської підготовки сформувати майже готового працівника юридичної компанії, стажера, державного службовця, а не спеціаліста широкого профілю.

4. Цикли адміністративно-правових дисциплін потребують перегляду в безпосередньому зв'язку з обраними адміністративно-правовими спеціалізаціями, визначатися їх спрямованістю, предметом. Носити обов'язків характер для навчання на рівні бакалаврських та магістерських програм, з правом переходу між адміністративно-правовими спеціалізаціями.

5. Нові адміністративно-правові дисципліни адміністративно-правового циклу, що викладаються у вищих навчальних закладах України, потребують системного розвитку та оновлення. У дослідженні представлено авторські розробки робочих навчальних програм «Адміністративне право країн Європейського Союзу», «Адміністративні установи: проблеми розвитку», «Адміністративна юстиція», «Актуальні проблеми процесуального права», а також запропоновано новий погляд на структуру академічного курсу навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративне право країн Європейського Союзу».

Література:

1. Пухтецька А.А. Принципи адміністративного права: питання теорії та практики : автореферат дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. Дніпро, Університет митної справи та фінансів, 2021. 39 с.

2. Пухтецька А.А. Адміністративні установи в Україні: проблеми розвитку : робоча навчальна програма для бакалаврів четвертого року навчання денної форми кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права. К., Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2021. 15 с.

3. Пухтецька А.А. Адміністративне право країн Європейського Союзу: робоча навчальна програма для бакалаврів четвертого року навчання денної форми кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права. К., Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2021. 17 с.

4. Пухтецька А.А. Актуальні проблеми конституційного, адміністративного та міжнародного публічного права (складова з адміністративного права) для магістрів першого року навчання денної форми кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права. К., Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2021. 12 с.

5. Пухтецька А.А. Контракти адміністративних установ (органів публічної адміністрації) для магістрів першого року навчання денної форми кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права. К., Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2021, 15 с.

6. Пухтецька А.А. Про удосконалення системи адміністративних установ в Україні: структурно-функціональний аспект. Запорізький національний університет. Ювілейний випуск. 2021.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-20

Міхровська Марина
кандидатка юридичних наук

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ – ВАЖЛИВИЙ КРОК ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Анотація. Електронне урядування вже давно стало невід'ємною складовою повсякденного життя будь-якої розвинутої демократичної держави. Проте пандемія 2020 року поставила всі країни світу, в тому числі Україну, в нові умови, коли тотальна цифровізація не є привілеєм, а життєвою необхідністю. Відтак, електронне урядування мало розвиватися прискореними темпами. Автором було проаналізовано особливості впровадження електронного урядування в Україні, виокремлено переваги та недоліки окремих етапів такого впровадження, проаналізовано перспективи подальшого розвитку, здійснено розмежування суміжних понять, таких, «електронне урядування», «цифрова трансформація», «діджитизація», «діджиталізація», «цифрова держава» тощо. Окрім того, автор звертає увагу на те, що в найрозвинутіших країнах з точки зору розвитку інформаційних технологій все частіше відмовляються від вже такого вже звичного для України терміну «електронне урядування» на користь нового, більш складного та багатогранного поняття – «цифрове урядування». Нами було досліджено сутність та ознаки цього нового для України явища, проведено порівняльний аналіз з урядуванням електронним та зроблено висновки щодо доцільності та можливості переходу до цифрового урядування в сучасних умовах в Україні.

Ключові слова: електронне урядування, діджиталізація, цифровізація, цифрові трансформації, цифрове урядування, права людини.

Вступ

Вже друге десятиліття поспіль поняття «електронне урядування» є невід'ємною складовою сучасного словника української мови поряд з такими спорідненими поняттями, як електронна демократія, електронна держава, діджиталізація. Відтак, не стало й несподіванкою те, що у 2019 році саме слово «діджиталізація» було визнано «словом року» [1], що засвідчило важливість та вагомість таких явищ в житті нашої держави. Звісно, в умовах пандемії, питання електронної взаємодії «вимушено» стало надважливим, оскільки безконтактна взаємодія є не тільки зручною альтернативою паперовій, але й безпечним і, подекуди, єдиним можливим варіантом такої взаємодії.

Швидкий обмін інформацією та доступ до неї забезпечують цифрові технології, що якісно змінили сучасне суспільство, яке нерідко іменують інформаційним – суспільством, в якому інформація і знання продукуються в єдиному інформаційному просторі та основними ознаками якого є: збільшення ролі інформації і знань в житті суспільства; зростання кількості людей, зайнятих інформаційними технологіями, комунікаціями і виробництвом інформаційних продуктів і послуг, зростання їх частки у валовому внутрішньому продукті; зростання інформатизації та ролі інформаційних технологій в суспільних, бізнесових та особистих відносинах; створення глобального інформаційного простору [2].

Надзвичайно важливу роль у цих процесах відіграє електронне урядування, яке, за останні роки, фактично стало синонімом поняття «демократична держава». Електронне урядування є складним та багатоаспектним явищем, що походить від поняття «урядування».

Урядуванням вважається процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами у процесі прийняття

рішень. Це управлінський аспект діяльності усієї системи влади в країні. Робочі документи ЄС та ООН [3] визначають, що урядування можна розглядати як практику економічної, політичної і адміністративної влади з управління справами держави на всіх рівнях. Це поняття об'єднує механізми, процеси та інститути, через які громадяни і групи висловлюють свої інтереси, реалізують законні права, виконують обов'язки і балансують між розбіжностями. Урядування є процесом оперативного прийняття рішень щодо взаємодії двох сторін, однією з яких виступає суб'єкт публічної адміністрації, а іншою, – громадяни (як безпосередньо, так і опосередковано), з питань, що стосуються здійснення публічного управління.

У свою чергу електронне урядування українським законодавством електронне урядування визначається в якості форми організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [4]. Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН) визначає електронний уряд як уряд, який, використовуючи інформаційно-комунікаційні технології, надає громадянам та підприємствам можливість взаємодіяти з урядом, використовуючи різноманітні електронні засоби масової інформації [5].

1. Електронне урядування та суміжні терміни

Поряд з поняттям «електронне урядування» повсякчас зустрічаються і інші терміни, які в своїй сукупності складають т. зв. «цифрову термінологію», яка в останні роки набула надзвичайної популярності. Так, поширеними стали такі терміни, як

«діджиталізація», «цифровізація», «цифрова держава», «цифрова трансформація» тощо. А слово «діджиталізація», як вже було згадано, навіть було обране словом 2019 року [1], що засвідчило загальне визнання та актуальність такої термінології.

Разом з тим, часто схожі терміни, такі, як «оцифровування», «цифровізація», «цифрова трансформація», а також «діджитизація» та «діджиталізація» спричиняють непорозуміння та призводять до некоректного вживання термінів.

Відтак, для початку, звернемо увагу на два найбільш подібні терміни: «діджитизація» та «діджиталізація». Варто відразу підкреслити, що «діджитизація» – те ж саме, що і «оцифровування» в перекладі, а «діджиталізація» – це «цифровізація» [6].

Так, термін «діджитизація» («оцифрування»), який застосовувався у 1990-х роках, означав «процес від підготовки та перетворення до представлення та архівування» аналогових друкованих документів усіх видів у цифровий, тобто машиночитаний та передаваний формат [7]. Іншими словами, під оцифровуванням ми розуміємо перетворення всіх паперових документів в електронний (цифровий) аналог. Оцифровування є лише першою фазою цифровізації, яка, за своєю суттю, є більш складним процесом.

З цього приводу проф. Куйбіда В.С. зазначив: «Цифрові технології вимагають цифрової інформації, а оцифровування – це лише процес приведення інформації до цифрового формату. Однак для цифрових трансформацій (перетворень) недостатньо лише оцифровування даних» [8]. І з цим важко не погодитись. Перевести документи з паперового в цифровий формат – це одне, але провести глибинні цифрові трансформації – складний, різноаспектний та багатовимірний процес.

Відповідно до законодавства, зростаюча залежність і функціонування суспільства на основі цифрових даних, документів,

структур та процесів називається цифровізацією або діджиталізацією [9]. Цифровізацію також можна визначити як процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави [8]. Неологізм, який увійшов в українську мову лише кілька років тому, є транслітерацією англійського «digitalization» та, згідно з визначенням словника, означає зміни в усіх сферах суспільного життя, пов'язанні з використанням цифрових технологій. Цифровізація – насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливлює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір [9].

Отже, діджиталізація (цифровізація), на відміну від діджитизації (оцифровування), звертає нас не до документів та їх форми, а, в першу чергу, до людини, суспільства, держави. Якщо ми говоримо про популярну фразу «держава в телефоні», то це якраз і буде найпростіший варіант визначення диджиталізації. Цифровізація – явище більш складне та передбачає впровадження цифрових технологій в усі сфери управлінськоі діяльності, але при цьому не замінює паперові носії, а, в основному, дублює їх [6].

Наступним терміном в цьому ланцюжку перетворень можна визначити цифрову трансформацію. Цифрові трансформації – спричинені використанням цифрових технологій зміни в природі людини, її мисленні, життєдіяльності та управлінні [8]. Досить спрощене визначення щодо цифрової трансформації містить законодавство: «Цифрова трансформація – діяльність, що має на меті використання цифрових технологій для вирішення традиційних проблем інноваційними способами» [10]. Однак, таке визначення не містить чітких ознак

описуваного явища та не вказує конкретну сферу його застосування. Разом з цим, варто зауважити, що таке визначення надане підзаконним актом, в законі ж відповідний термін поки що відсутній, отже, є перспективи подальшого надання його в законі з окресленням чітких ознак описуваного явища. Очевидно, що цифрова трансформація – наступний рівень впровадження цифрових технологій в процес публічного управління.

Таким чином, усі три терміни (діджитизація, диджиталізація та цифрова трансформація) означають процеси, що відбуваються всередині системи публічного управління (у даному випадку), які, за допомогою цифрових технологій, призводять до суттєвих змін. Різниця між ними полягає саме в тому, зміни якого характеру відбуваються. Якщо для оцифровування – це лише перехід від паперового документообігу до безпаперового, для цифровізації – автоматизація більшості процесів у сфері публічного управління для більш зручного та швидкого спілкування між державою та громадянином, то у випадку цифрової трансформації – це перехід до нового рівня взаєморозуміння між державою та громадянином, де на перший план починають виходити не кількісні показники, а якісні, і де пріоритетом є не лише швидкість та доступність двостороннього їх спілкування, а саме дотримання прав, свобод та інтересів людини і громадянина [6]. Без сумніву, цифрова трансформація є вступом до цифрового урядування, яке дуже швидко шириться світом і було визнано одним з основних пріоритетів для всіх країн, що розвиваються за версією ООН [5].

Важливим є відмежування терміну «електронне урядування» від інших, споріднених понять, таких, як «електронна держава», «електронна демократія», «електронний уряд», «електронний парламент».

Так, за законодавством України, електронна демократія – форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень [11].

Поняття електронна демократія широко застосовується в англо-американській моделі електронного урядування. В українському ж законодавстві термін є відносною новелою, і, разом з терміном «електронний уряд» вперше був використаний в Концепції розвитку електронного урядування в Україні.

Електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання. Електронний уряд є головною складовою електронного урядування [4].

Електронний парламент ставить технології, знання та стандарти в основу своїх бізнес-процесів і втілює цінності співпраці, інклюзивності, участі та відкритості для людей [12].

На відміну від попередніх двох термінів, саме визначення поняття «електронний парламент» наразі відсутнє в законодавстві нашої держави і вживається лише на теоретичному рівні і на рівні проєктів нормативно-правових актів. Разом з тим, Регламент Верховної Ради України зазначає, що

електронна форма документообігу є основною, а усі документи, передбачені Регламентом, створюються в електронній формі [13], що, за своєю суттю, і є уособленням електронного парламенту.

До сучасних світових тенденцій розвитку електронного парламенту належать: його раціональне управління, надійна, але гнучка інфраструктура, система для управління всіма парламентськими документами, бібліотека і дослідні послуги, які підтримуються ІКТ, вебсайт, що пропонує у значному обсязі своєчасну і повну інформацію з декількома каналами для доступу до нього, різні методи для взаємодії з громадянами за допомогою традиційних засобів зв'язку, а також нові, більш інтерактивні медіа [14]. Парламент відіграє ключову роль у встановленні соціальних та політичних цінностей, котрі є корисними для всіх членів суспільства, незважаючи на їх різноманітність. Згідно з рекомендаціями Міжпарламентського союзу робота сучасних національних парламентів має базуватися на застосуванні інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення ефективної роботи парламенту, прозорості, відкритості та підзвітності членів парламенту перед виборцями, налагодження діалогу між парламентом і громадянами, забезпечення повного доступу громадян до інформації про роботу парламенту, участі парламентарів у глобальному інформаційному суспільстві.

Електронний суд в Україні функціонує під назвою Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система (ст. 18 КАС [15], ст. 6 ГПК [16], ст. 14 ЦПК [17]). Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система (далі – ЄСІТС) відповідно до закону забезпечує обмін документами (надсилання та отримання документів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу у судовому засіданні

в режимі відеоконференції [15]. Принципово важливим є те, що в межах ЄСІТС суд приймає електронні докази в справах. Так, електронні докази визначаються як є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для справи, зокрема, електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), вебсайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі (ст. 99 КАС).

Так, на сьогодні, законодавством визначено існування трьох складових (підсистем) ЄСІТС:

- «Електронний кабінет»;
- «Електронний суд»;
- підсистема відеоконференцзв'язку [18].

Таким чином, поняття «Електронний суд» в Україні може трактуватися як в широкому, так і у вузькому значеннях. Так, у широкому значенні електронний суд – система ЄСІТС та інші елементи електронної взаємодії, що забезпечують функціонування судової системи в державі. У вузькому ж значенні, відповідно до законодавства, це одна з трьох складових системи ЄСІТС.

Ми визначаємо електронну державу як симбіоз наведених вище понять, таких, як «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд». Це спосіб здійснення функцій держави за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій, який передбачає, перш за все, перехід від паперового документообігу до електронного на усіх рівнях влади, так само як і двосторонній зв'язок з громадянами за допомогою інтернет-мережі [19].

Таким чином, електронне урядування та його складові впевнено стали невід'ємними супутниками життя держави та суспільства.

2. Цифрове урядування

Однак, прослідковуючи міжнародні тенденції останніх років в сфері електронного урядування, не можна не звернути увагу на те, що електронне урядування починає поступатися іншому поняттю, більш складному та багатоаспектному – урядуванню цифровому. Так, якщо звернутися до останнього найбільш глобального в світі дослідження розвитку електронного урядування, яке оприлюднює ООН кожні два роки, то можна зустріти наступні тези: «Дорожні карти цифрового уряду мають підтримуватися довгостроковим баченням, національним лідерством і необхідним потенціалом. Вони повинні бути в змозі витримати випробування часом і пом'якшити кризи, свідками яких ми були під час пандемії COVID-19. Глобальне мислення з глобальним поглядом, яке відповідає національним та місцевим потребам, необхідне, коли ми просуваємося до майбутнього цифрового уряду...» [5]. Вперше цей звіт щодо електронного урядування мав назву «Цифровий уряд у Десятиліття дій для Цілей сталого розвитку». В будь-якому випадку, електронний уряд безповоротно витісняється цифровим урядом, на що є свої вагомі причини. Важливим є з'ясування причин такої стрімкої та раптової заміни одного поняття на інше, а також з'ясування того, чи спроможне нове поняття – цифрове урядування забезпечити відносно нову категорію прав людини – цифрові права.

Для того, щоб їх з'ясувати, необхідно спочатку звернутись до поняття цифрового урядування і виокремити риси, що відрізняють від його попередника. Цифровий уряд відноситься до використання інформаційних технологій для підтримки урядових операцій, залучення громадян та надання державних послуг, як стверджує Суспільство цифрового уряду у своїй місії. Хоча сучасні інформаційні технології забезпечують необхідну

основу, виражену термінами «цифровий» або застарілий «електронний», для цього явища державного сектору технології самі по собі недостатньо для охоплення масштабів і різних вимірів цифрового уряду, який, не помічені спочатку, а згодом навіть спірні, продовжують справляти все більший трансформаційний вплив на бізнес уряду в усіх його аспектах, на всіх рівнях і в усіх галузях [7].

На сьогодні в Україні це явище поки майже не досліджене. Так, одне з найвідоміших вітчизняних визначень цифрового урядування на сьогодні належить колективу авторів на чолі з проф. Куйбідою В.С., який зазначає, що цифрове врядування – це сервісно-орієнтована організація функціонування системи публічного врядування на основі цифрових технологій [8]. Перше і надважливе, на що необхідно звернути увагу в такому стислому, на перший погляд, визначенні – сервісна орієнтованість такої системи, що робить однозначним висновок про основну ціль, яку переслідує цифрове урядування – забезпечення прав людини. Друге, що видається принциповим – акцент на системі саме публічного врядування, демократичного за своєю природою, на противагу застарілим концепціям державного управління, які досі вживаються в законодавстві в сфері здійснення електронного урядування. І третє – воно здійснюється на основі цифрових технологій.

Цифрове урядування – явище складне і багатоаспектне, що вимагає серйозних досліджень. Проте, вже сьогодні можна прийти до наступних висновків про відмежування цифрового урядування від електронного:

1) цифрове урядування – не одна зі стадій електронного урядування, а його якісне перевтілення;
2) цифрове урядування – це не про кількісні показники. Цифрове урядування – про якісні зміни;

3) метою електронного урядування від його започаткування було розповсюдження інтернет-технологій по всьому світу, мета ж цифрового – виведення їх на новий рівень;
4) розвиток електронного урядування здійснювався, перш за все, екстенсивним шляхом, тоді як цифрове передбачає розвиток інтенсивний;
5) цифрове урядування передбачає, передусім, глобальні трансформаційні процеси та нове розуміння якості цифрового «спілкування» між державою та суспільством.

Підсумовуючи, можна прийти до висновку, що цифрове урядування – це такий спосіб організації публічного управління за допомогою цифрових технологій, основною метою якого є задоволення прав, свобод та інтересів людини і громадянина на всіх рівнях взаємодії з державою [19].

«Трансформація цифрового уряду – це не лише технології. Йдеться, перш за все, про трансформацію державного управління та інновації як частину загального бачення та стратегії національного розвитку країни. Важливо розвивати потенціал для трансформації цифрового уряду. Для цього потрібен цілісний підхід, орієнтований на цінності та інституціоналізований на всіх рівнях влади та суспільства. Це тягне за собою фундаментальні зміни в мисленні державних службовців і в тому, як державні установи співпрацюють» [5].

Основні аспекти цифрової трансформації, на які звертає увагу цей документ, є наступними:

1. Цифрова трансформація уряду в основному стосується трансформації управління та культурних змін на підтримку загального бачення та стратегії національного розвитку країни та досягнення Цілей сталого розвитку [20].

2. Цифрова трансформація уряду вимагає цілісного підходу, який інституціоналізується на всіх рівнях управління та суспільства. Це може бути реалізоване за допомогою плану, який включає проведення аналізу контексту та ситуації, формулювання спільного бачення трансформації уряду та того, як цифрові технології будуть використані для досягнення суспільних цілей, розроблення стратегії та цифрової дорожньої карти трансформації уряду та запровадження механізмів моніторингу та оцінки для постійного подальшого вдосконалення.

3. Цифрова трансформація уряду повинна бути спрямована на сприяння цифровій інклюзії та забезпечення того, щоб усі люди, включаючи вразливі групи, мали доступ до нових технологій для покращення свого добробуту. Це повинно ставити людей на перше місце і обертатись навколо їх потреб [5].

Очевидно, що нова концепція цифрового урядування ставить людину та її потреби на перше місце, втілюючи принцип «держава для людини».

Проте важливо з'ясувати, що саме собою являє поняття «цифрове урядування» і чим відрізняється від урядування електронного, зауваживши, перш за все, що в Україні на сьогоднішній день цей термін є майже недослідженим.

Проте чому цифрове урядування є важливим інструментом для забезпечення цифрових прав людини? Ось, що про це зазначає ООН: «Зараз, як ніколи раніше, урядові лідери мають справу з критичним питанням, як найкраще трансформувати державний сектор, щоб ефективно надавати послуги та досягати Цілей сталого розвитку. Для багатьох країн відповідь полягає в тому, щоб використовувати інновації та цифрові та передові технології. Програми цифрових технологій можуть надати користувачам швидкий і легкий доступ до державних послуг і програм, а також можуть використовуватися для

створення механізмів участі, які дозволяють людям брати участь у прийнятті рішень, розробці та наданні послуг. Такі технології можуть підтримувати більшу відкритість та підзвітність уряду та можуть бути використані для підвищення довіри громадськості» [5]. Цифровий уряд, безсумнівно, перейшов у свою другу фазу, коли цифрова трансформація значних розмірів почала відбуватися і, як можна прогнозувати, буде продовжувати відбуватися в суспільстві в цілому і, як наслідок, неминуче, в уряді. Уряд буде як рушієм, так і посередником цієї трансформації [7].

Відтак, цифрове урядування, разом з супутніми явищами, які в своїй сукупності вже давно отримали узагальнюючу назву «цифрова термінологія» впевнено крокують світом. Важливим є те, щоб уряди країн, в тому числі України, впроваджуючи концепцію цифрового урядування в життя, зберегли ті масштабні позитивні напрацювання, що були зроблені для урядування електронного. Так само, як і пріоритетним є рух в напрямку відмови від концепції «управління заради управління» на користь нової концепції «урядування заради людини».

Впроваджуючи електронне, а, в майбутньому і цифрове урядування, важливо пам'ятати, що Україна обрала шлях демократизації своєї правової системи, визначивши головним правовим орієнтиром утвердження принципу верховенства прав і свобод людини і громадянина. Так, 31 жовтня 1995 р. Верховна Рада України прийняла Закон про приєднання України до Статуту Ради Європи [21], взявши, таким чином, на себе зобов'язання привести своє національне законодавство у відповідність із загальновизнаними нормами міжнародного права, тобто правилами поведінки, що визнаються міжнародною спільнотою юридично обов'язковими і, зокрема, передбаченими Конвенцією про захист прав людини та основних свобод [22].

Отже, європейські цінності є безумовним базисом для проведення важливих трансформаційних процесів в Україні, утвердження прав та свобод людини та громадянина як ключового поняття таких перетворень, адже європейська інтеграція мала на меті свого створення саме захист прав людини та верховенство права; зміцнення та розширення демократії й співробітництва на всьому континенті; створення єдиних стандартів суспільної та законотворчої практики членів-держав; підвищення європейської правосвідомості, що базується на загальноєвропейських цінностях різних культур [23, с. 7].

3. Принципи впровадження електронного (цифрового) урядування

Для побудови такої правової системи необхідним є утвердження верховенства права та законності, сприйняття людини як найвищої соціальної цінності як це декларує Конституція. В цьому світлі першочерговим завданням є встановлення рівноправності між громадянином та державою як рівноцінних партнерів адміністративних відносин. Враховуючи зазначені фактори, Україна повинна провести низку перетворень, які б модернізували застарілу систему радянського управління в демократичну та сучасну європейську систему публічної адміністрації. Далеко не останню роль в цих процесах відіграє закріплення принципів – основоположних засад, які започатковують всі подальші зміни. А. Файоль зазначав: «Будь-яке правило, будь-який адміністративний засіб, що зміцнює соціальне утворення або полегшує його здійснення, займає своє місце серед принципів» [24, с. 24].

Принципи мають властивості динамічного розвитку і трансформуються разом з державою, тому принципи взагалі, що впроваджуються в державі, повинні:

1) ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах і законах державного управління;
2) відповідати цілям управління, відображати основні якості, зв'язки і відносини управління;
3) враховувати часові та територіальні аспекти процесів державного управління;
4) мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в нормативних документах, оскільки кожен принцип управління є цілеспрямованим – його застосовують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань [25, с. 368].

Формування принципів діяльності публічної адміністрації в Україні повинно стати відображенням переходу національної правової системи від принципу «людина – гвинтик системи» до принципу «держава для людини». Відтак, принципи електронного урядування, або ж, за новими стандартами, цифрового урядування, мають відображати основні тенденції, яким слідує Україна в контексті демократизації правової системи.

Для того, щоб зрозуміти, на яких засадах базується здійснення електронного урядування в Україні на сьогодні, необхідно, перш за все, звернутися до Концепції розвитку електронного урядування, де зазначається, що реалізація Концепції здійснюється за такими основними принципами:

1) цифровий за замовчуванням – забезпечення будь-якої діяльності органів влади (у тому числі надання публічних послуг, забезпечення міжвідомчої взаємодії, взаємодії з фізичними та юридичними особами, інформаційно-аналітичної діяльності) передбачає електронну форму реалізації як пріоритетну, а планування та

реалізацію будь-якої реформи, проєкту чи завдання – із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій;

2) одноразове введення інформації – реалізація підходу, за якого фізичні та юридичні особи лише один раз подають інформацію до органів влади, а у подальшому ця інформація повторно використовується органами влади для надання публічних послуг та виконання інших владних повноважень з дотриманням вимог захисту інформації та персональних даних. Важливо зауважити, що саме ці два перші закріплені принципи є вихідними для впровадження всієї системи електронного урядування, адже при відсутності пріоритету електронної форми над паперовою, так само, як і відсутність принципу одноразового введення інформації чи єдиного вікна, впровадження інших аспектів електронного урядування просто втрачає сенс;
3) сумісність за замовчуванням – здійснення проєктування та функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем в органах влади відповідно до єдиних відкритих вимог та стандартів для забезпечення їх подальшої сумісності та електронної взаємодії та повторного використання;
4) доступність та залучення громадян;
5) відкритість та прозорість;
6) довіра та безпека [4].

Вказаний перелік дає нам уявлення про базові принципи, за якими здійснюється електронне урядування, проте, варто підкреслити, він не є вичерпним. Так, «Засади реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку» розширює цей перелік, зазначаючи,

що реалізація державної політики цифрового розвитку ґрунтується на принципах:

1) відкритості – полягає в забезпеченні відкритого доступу до відомчих даних (інформації), якщо інше не встановлено законодавством;
2) прозорості – полягає в забезпеченні можливості використання відкритих зовнішніх інтерфейсів до відомчих інформаційних систем, включаючи інтерфейси прикладного програмування;
3) багаторазовості використання – полягає в забезпеченні відкритого міжвідомчого обміну рішеннями та їх повторного використання;
4) технологічної нейтральності і портативності даних – полягає в забезпеченні доступу до відомчих сервісів і даних та повторного використання незалежно від технологій або їх продуктів;
5) орієнтованості на громадян – полягає в забезпеченні першочергового врахування потреб та очікувань громадян під час прийняття рішень щодо форм чи способів здійснення функцій держави;
6) інклюзивності та доступності – полягає в забезпеченні можливості для всіх громадян користуватися новітніми досягненнями інформаційних технологій доступу до сервісів;
7) безпечності та конфіденційності – полягає в забезпеченні для громадян і суб'єктів господарювання безпечного та надійного середовища, в якому відбувається електронна взаємодія з державою, включаючи повну його відповідність правилам і вимогам, встановленим законами України щодо захисту персональних даних та інформації, що належить державі, електронної ідентифікації та довірчих послуг;

8) багатомовності – полягає в забезпеченні надання громадянам і суб'єктам господарювання адміністративних, інформаційних та інших послуг, включаючи транскордонні, з використанням мови за їх вибором;
9) підтримки прийняття рішень – полягає в забезпеченні використання новітніх інформаційних технологій для розроблення програмних продуктів, які підтримують прийняття рішень органами виконавчої влади під час реалізації владних повноважень;
10) адміністративного спрощення – полягає в забезпеченні прискорення та спрощення адміністративних процесів шляхом їх цифрового розвитку;
11) збереження інформації – полягає в забезпеченні зберігання рішень, інформації, записів та даних, достовірності та цілісності, а також їх доступності відповідно до політики безпеки та конфіденційності протягом певного часу;
12) оцінювання ефективності та результативності – полягає в проведенні всебічного оцінювання та порівняння не менш як двох альтернативних рішень для забезпечення ефективності та результативності реалізації владних повноважень [26].

Проаналізувавши цей перелік, можна прийти до висновку про те, що він є значно конкретнішим за змістом та враховує також принципи, якими послуговуються міжнародні організації, складаючи рекомендації щодо впровадження цифрового урядування. Відразу звернемо увагу на один важливий аспект: ООН не виділяє окремо принципів електронного урядування, а дає перелік принципів ефективного урядування для сталого розвитку, вказуючи, як кожен принцип безпосередньо чи опосередковано впливає на становлення цифрового урядування. Так,

документи ООН звертають увагу на такі основоположні принципи ефективного урядування:

1) ефективність:
   – компетентність: для ефективного виконання своїх функцій установи повинні мати достатньо досвіду, ресурсів і засобів для адекватного виконання завдань, що входять в коло їх ведення;
   – розумна державна політика: для досягнення намічених результатів напрямки державної політики повинні бути узгоджені один з іншим і мати під собою справжню або сформовану основу в повній відповідності з реальною ситуацією, мотивом і здоровим глуздом;
   – співпраця: для вирішення проблем, що становлять спільний інтерес, установи на всіх рівнях влади і в усіх секторах повинні діяти спільно з недержавними ними суб'єктами, прагнучи до реалізації одних і тих же цілей, задумів і результатів;
2) підзвітність:
   – сумлінність: діючи в державних інтересах, державні службовці повинні виконувати свої офіційні обов'язки чесно, справедливо і з дотриманням моральних принципів;
   – гласність: для забезпечення підзвітності і можливості контролю з боку громадськості установи повинні бути відкритими при виконанні своїх функцій і сприяти доступності інформації, допускаючи лише конкретні і обмежені винятки, передбачені законом;
   – незалежний нагляд: щоб не підривають довіру до уряду, наглядові органи повинні діяти строго

з дотриманням професійних норм, незалежно і не підпадаючи під вплив з боку інших осіб;

3) всеосяжність:
   - принцип «ніхто не повинен бути забутий»: для забезпечення того, щоб всі люди могли реалізувати свій потенціал в умовах гідності та рівності, в рамках державної політики необхідно враховувати потреби і сподівання всіх верств суспільства, в тому числі найбідніших і найуразливіших і тих, хто піддається дискримінації;
   - недопущення дискримінації: для дотримання, захисту і заохочення прав людини та основних свобод для всіх доступ на державну службу повинен надаватися на загальних умовах рівності, без яких би то не було розходжень за ознаками раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, майнового стану, місця народження, інвалідності та іншими ознаками;
   - участь: щоб держава була ефективною, всі впливові політичні групи повинні брати активну участь у вирішенні питань, які їх безпосередньо зачіпають, і мати можливість впливати на політику;
   - субсидіарність: для забезпечення того, щоб уряд реагував на потреби і сподівання всіх людей, центральні органи повинні виконувати тільки ті функції, які не можуть бути здійснені ефективно на більш низькому або місцевому рівні;
   - рівність між поколіннями: для забезпечення благополуччя і якості життя всіх людей установи повинні планувати свої адміністративні дії таким чином,

щоб задоволення короткострокових потреб нинішнього покоління погоджувалося з більш довгостроковими потребами майбутніх поколінь [5].

Таким чином, проаналізувавши зазначені принципи, приходимо до наступних висновків:

1) принципи електронного (цифрового) урядування є майже ідентичними та часто не розмежовуються в міжнародному законодавстві з іншою важливою групою принципів – належного урядування, що є логічним з огляду на те, що вони мають одну основу – поняття «урядування»;
2) в міжнародному просторі принципи належного урядування нерозривно пов'язані з принципами сталого розвитку;
3) в Україні існують спеціальні принципи електронного урядування, закріплені на рівні підзаконних актів;
4) список принципів є невичерпним та не співпадає у різних актах законодавства.

На нашу думку, для України на сьогодні важливим є уніфікувати перелік принципів для електронного (у перспективі – цифрового) урядування, що доцільно би було зробити на рівні спеціального Закону «Про електронне урядування», оскільки саме закріплення принципів створює той базис, закладає ту основу, на якій в майбутньому можна будувати інші аспекти цифрових трансформацій – мету, завдання, напрямки впровадження електронного урядування тощо, адже впровадження електронного урядування в нашій державі на належному рівні є не просто побажанням для того, щоб «йти в ногу з часом», це є нагальна необхідність, своєрідний виклик XXI століття, а спілкування між державою і громадянином у зручному для останнього форматі – важливим показником утвердження

демократичних сучасних цінностей для міжнародного іміджу України [27] та того, що наша держава у своїх масштабних реформах рухається в одному основному напрямку – до створення держави, для якої основним пріоритетом є і буде в майбутньому захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

4. Електронне урядування – новий етап трансформаційних перетворень в Україні

Дійсно, з 1997 року система державного управління України перебуває в стані постійного реформування. Адміністративну реформу в Україні можна визначити як явище всеохоплююче, різноаспектне та багатовекторне. Так, Концепцією адміністративної реформи визначалося, що її метою є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [28].

Загалом, адміністративна реформа за своїм змістом є комплексом політико-правових заходів, які полягають в структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління [29, с. 4]. Свого часу Джон Монтгомері (Montgomery, John) надав наступне визначення: «Адміністративна реформа – це політичний процес, призначений для коригування відносин між бюрократією та іншими елементами

суспільства або всередині самої бюрократії» [30]. Таке визначення може видатись досить застарілим та вузьким, проте воно добре відображає суть описуваного явища.

У більш широкому та ще більш стислому вигляді описує адміністративну реформу Родерік Гровз (Roderick T. Groves) «впровадження в країни, що розвиваються, адміністративної технології, яка, в основному, виходить від західних країн» [31]. Виходячи з контексту, розуміємо словосполучення «адміністративна технологія» принаймні в двох значеннях: по-перше, як послідовність та системність втілюваних кроків під час трансформацій всередині країни, по-друге, як запровадження технологій в прямому сенсі цього слова в систему публічного управління, тобто те, що ми звикли називати електронним урядуванням, або, за сучасним стандартом «цифровим урядуванням».

Вона здійснюється кожного разу, коли існуюча система виконавчої влади об'єктивно не забезпечує належної організації виконання законів [32, с. 144]. Остання теза свідчить про те, що на сьогодні поняття «адміністративна реформа» не тільки не втратила своєї актуальності, але й набула нового сенсу, оскільки «демократизація і гуманізація стосунків між виконавчою владою, її посадовими особами з одного боку та громадянами, іншими приватними особами є принциповим напрямком розвитку і вдосконалення системи виконавчої влади» [33, с. 285].

Вітчизняна адміністративна реформа була поділена в своїй реалізації на декілька напрямів:

– перший – це створення нової правової бази, що регламентує державне управління в Україні;
– другий – це формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;

– третій – це кадрове забезпечення нової системи державного управління;
– четвертий – це зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;
– п'ятий – це наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [28].

Відтак, реформування системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, як головних об'єктів адміністративної реформи, є абсолютно неможливим без належного їх забезпечення інформаційними технологіями – на початку реформування, цифровими технологіями – на сучасному етапі: «...проведення адміністративної реформи має супроводжуватися цілеспрямованим застосуванням нових інформаційних технологій у сфері державного управління. Підвищення ефективності державного управління залежить від якісно нового рівня інформаційного забезпечення органів виконавчої влади» [28]. Основними завданнями інформатизації державного управління було визначено створення інформаційної системи державного управління; визначення потреб органів влади у нових інформаційних технологіях та базах даних; здійснення безпаперового документообігу; розробка нормативно-правових актів з питань інформатизації адміністративної системи, у тому числі її захисту [28].

Все вищевикладене влучно характеризує ті процеси, що відбувається в останні роки під час активного всебічного впровадження електронного урядування. Відтак, можна зробити абсолютно обґрунтований висновок, що наразі адміністративна реформа виходить на новий етап – етап цифрового розвитку.

Підтвердженням цього є наступні законодавчі акти:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» 2016 року зазначає, що система електронного документообігу та електронної взаємодії має бути єдиною, так само, як вебпортали ОВВ, а також система надання адміністративних послуг, для чого і має бути створено єдиний профільний ОВВ у вигляді міністерства [34].

2. Концепція розвитку електронного урядування [4] підкреслює, що повсякденне життя громадян стає дедалі все більш «цифровим», що передбачає високий рівень очікувань від діяльності органів влади, зокрема розвитку сучасних електронних форм взаємодії, прозорості та відкритості діяльності та залучення громадян до прийняття управлінських рішень.

3. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства [9] чітко визначила основні цілі цифрового розвитку в економічний сфері.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрового розвитку» 2019 [26] року так само спрямована на підтримку цифровізації в Україні і має роз'яснювальний характер щодо державної політики цифрового розвитку.

5. І, зрештою, створення профільного провідного центрального органу виконавчої влади в зазначеній сфері – Міністерства цифрової трансформації [35] – свідчить про пріоритетність розвитку цифрового урядування в контексті подальшого реформування системи публічного управління в Україні. Створення профільного міністерства для формування державної політики в сфері цифровізації стало важливою віхою у напрямку до побудови цифрового урядування в Україні.

Цифрове (електронне) урядування є невід'ємною складовою сучасного етапу адміністративної реформи, що триває,

і виступає в щодо неї, щонайменше, в трьох вимірах: 1) як інструмент здійснення адміністративної реформи; 2) як одна з найважливіших цілей адміністративної реформи; 3) як показник ефективності як адміністративної реформи загалом, так і публічного управління на конкретному етапі зокрема.

Цифрове урядування нерозривно пов'язане з адміністративною реформою – як її складова, мета та індикатор ефективності. На сьогодні цифрове урядування вже є не просто дороговказом, а цілком конкретною метою, на досягнення якої спрямовано чимало дій з боку держави. Своєчасність та послідовність втілення запланованих кроків держави наблизять Україну до статусу «цифрової держави» та, що є головним, значно спростить вирішення великої кількості повсякденних питань у взаємодії між державою та громадянами [36].

Відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні, розвиток цієї сфери визначено одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління. Також у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог [4].

Проте, важливо усвідомлювати, що впровадження інформаційних технологій в управлінські процеси держави не стало пріоритетом раптово з стрімким поширенням таких технологій в світовому вимірі – це питання постало відразу після прийняття Основного Закону. Так, Концепція адміністративної реформи, розроблена ще у 1997 році, зазначає: «Підвищення ефективності державного управління залежить від якісно нового рівня інформаційного забезпечення органів виконавчої

влади. У зв'язку з цим основними завданнями інформатизації державного управління мають бути:

1) створення інформаційної системи державного управління;
2) визначення потреб органів влади у нових інформаційних технологіях та базах даних;
3) розробка типових проєктів та стандартів інформатизації державного управління;
4) здійснення державного керівництва впровадженням нових інформаційних технологій в сфері державного управління;
5) організація міжнародного співробітництва у галузі обміна інформацією щодо державного управління;
6) здійснення безпаперового документообігу;
7) удосконалення статистичної звітності стосовно функціонування органів виконавчої влади;
8) розробка нормативно-правових актів з питань інформатизації адміністративної системи, у тому числі її захисту» [28].

І це наштовхує на роздуми про те, що електронне урядування мало активно розвиватись та впроваджуватись в Україні ще з 1998 року, адже вже тоді було чітке бачення та усвідомлення абсолютної необхідності таких процесів для демократизації бюрократичної системи державного управління, що існувала тоді і що частково ще існує зараз. Концепція ж розвитку електронного урядування, прийнята аж через 20 років після згаданого документу, зазначає наступні глобальні напрями подальшого розвитку електронного урядування:

1) модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

2) модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;
3) управління розвитком електронного урядування.

Якщо провести аналіз вказаних напрямів, то, можна зауважити, що вони, в основному, зберегли свою актуальність, прийнявши лише більш сучасну форму і нові стандарти сьогодення.

Інший нормативний акт – Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, вказує нам на такі пріоритетні напрями розвитку держави за допомогою та в контексті електронного урядування:

1) подолання цифрового розриву шляхом розвитку цифрових інфраструктур;
2) розвиток цифрових компетенцій;
3) впровадження концепції цифрових робочих місць;
4) цифровізація реального сектору економіки;
5) реалізація проєктів цифрових трансформацій;
6) громадська безпека;
7) освіта;
8) сфера охорони здоров'я;
9) електронна демократія тощо [9].

Звернемо увагу, що і тут декілька перших пунктів розвитку співпадають з попередніми концептуальними документами, тобто основні пріоритети держави залишаються незмінними, так само, як і проблемні питання, що потребують нагального вирішення.

«Утворення нової системи державного управління потребує сучасного технічного, технологічного, програмного та фінансового забезпечення, а також нових комунікаційних ліній. Це також потребує відповідної підготовки персоналу державного управління до роботи в умовах глобальної інформатизації» [28].

Отже, пріоритетними завданнями подальшого розвитку електронного урядування в Україні можна визначити:

1) створення уніфікованої підзаконної бази нормативних актів, які б регламентували порядок впровадження і взаємодії новоствореної інформатизованої системи;
2) формування політичної волі щодо перерозподілу коштів (скорочення видатків на паперові носії та скерування їх на забезпечення органів державної влади новими електронними носіями);
3) розгляд звернень громадян в електронному вигляді; згідно з Законом «Про звернення громадян», органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги, що до них надходять, проте, враховуючи кількість звернень, строки, встановлені Законом дуже часто порушуються, не в останню чергу через складну процедуру реєстрації таких звернень в електронному варіанті. Тож те, що звернення надходитимуть лише в електронному вигляді, значно спросить процес його реєстрації, розгляду та вчасного усунення можливих порушень;
4) надання всього спектру адміністративних послуг онлайн. Необхідно зазначити, що це завдання, поміж інших, поки вдається виконати чи не найкраще, оскільки на сьогодні більшість адміністративних послуг все ж надає. Основною проблемою залишається відсутність доступу суб'єктів надання адміністративних послуг до єдиної бази даних, через що громадянам доводиться надавати значний пакет документів щоразу при замовленні кожної окремої послуги;
5) впровадження електронного документообігу в усіх органах державної влади та місцевого самоврядування

без винятку з одночасним підвищенням навиків користування інформаційними технологіями державних службовців тощо [37].

Таким чином, розвиток електронного урядування в Україні було, є і буде пріоритетним завданням держави, перш за все, через те, що воно наближує Україну до міжнародних демократичних стандартів, створюючи таку систему публічного управління, за якої людина, її права, свободи та інтереси є безумовним пріоритетом та точкою відліку для всіх подальших перетворень.

Варто окремо наголосити, що під час будь-яких трансформаційних процесів у державі особливої важливості набуває характер структурно-функціональних зв'язків, які утворюються між органами публічного управління. Часто саме вони відіграють одну з ключових ролей та визначають долю тих чи інших реформ, оскільки важливо не тільки те, що саме відбувається, але й те, яким чином це відбувається.

Загалом, структурно-функціональні зв'язки між органами державної влади бувають декількох видів:

1) субординація;
2) координація;
3) реординація.

Так, відносини субординації є класичними для державного управління, вони уособлюють саму суть державного управління – відносини влади-підпорядкування та є невід'ємним елементом «виконавчої вертикалі». Координація являє собою процес, спрямований на погодження діяльності між різними структурними елементами (органами, установами, організаціями) державного механізму, результатом якого є досягнення загальних цілей і завдань держави [38, с. 169]. Реординацією ж зазвичай вважають третю модель соціального управління, за

якої здійснюється правове перепідпорядкування однієї спільноти іншій або одних сторін, частин і елементів якої-небудь спільноти іншим, як горизонтально, так і вертикально. Реординація (походить від лат. reordination-, reordinatio, - переставити, змінити місцями [39]) є постійним супутником не лише координації, але і субординації [40, с. 146–147]. І якщо для субординації характерна наявність владних повноважень у вищого рівня в системі управління відносно нижчого, то це не означає, що у нижчого рівня немає повноважень щодо вищого. Відносини, які можуть виникати в процесі реалізації таких повноважень, є відносинами реординації. Найбільш поширений випадок – коли керований об'єкт повідомляє про свої наміри або подає клопотання, а керівний суб'єкт зобов'язаний на них у певний спосіб відреагувати. До того ж реординаційні зв'язки необов'язково є реакцією на той чи інший управлінський вплив, а можуть виникнути незалежно від них і мають не просто інформаційний, а управлінський характер [41, с. 228–230].

Професор В.Б. Авер'янов свого часу зазначав, що сутність реординаційних відносин полягає в наступному: з одного боку, громадянам як підвладним об'єктам надаються права вимагати від суб'єктів виконавчої влади належної поведінки щодо реалізації прав і свобод громадян, з іншого, на зазначених суб'єктів громадянами покладаються чіткі обов'язки щодо неухильного виконання вищезазначених вимог. Водночас забезпечується суворий режим дотримання суб'єктами виконавчої влад і взятих на себе обов'язків за допомогою засобів адміністративного оскарження їхніх актів і дій та судового захисту порушених цими актами або діями прав і свобод громадян. Тим самим створюється якісно відмінний від колишнього адміністративно-правового режиму регулювання режим відносин між державою, її органами та посадовими особами і громадянами [42, с. 37].

Якщо знов звернутися до електронного урядування, то, як вже було зазначено, воно визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [4], що і є за своєю суттю відносинами реординації. Крім того, варто враховувати, що забезпечення європейських стандартів дотримання прав і свобод людини і громадянина пов'язане, зокрема, з необхідністю приділення особливої уваги зворотному зв'язку соціального середовища та управління.

Так, класичними ознаками реординаційних відносин вважають такі:

1) один орган має право вимагати від іншого здійснення певних дій (утримання від певних дій), як реакцію на своє звернення;
2) передбачають обов'язок (що має бути закріплений у законодавстві) керуючого об'єкта відреагувати на зазначені звернення в певному порядку та в певні строки [43, с. 104].

В цілому, реординаційні відносини можна вважати протилежними, за своєю сутністю, відносинам вертикальним. Відтак, якщо субординаційні відносини характеризуються як «вертикальні», тоді реординаційні, відповідно, є «зворотно-вертикальними». Відтак, реординаційні відносини можна визначити як відносини в сфері соціального управління, за яких об'єкт управління наділений правом вимагати від суб'єкта управління належного виконання наданих йому функцій з метою реалізації, захисту або відновлення його прав, свобод та законних інтересів [44, с. 92]. Фактично, саме це і відбувається при здійсненні

електронного урядування. Більше того, відносини реординації є переважаючими в цьому процесі, оскільки саме електронне урядування спрямоване, перш за все, на забезпечення можливостей громадянами реалізації своїх прав через звернення до органів публічної адміністрації.

Розвиток та поширення сучасних інформаційно-комунікаційних технологій створює нові можливості для забезпечення взаємодії та співпраці органів влади, громадян і бізнесу, високоякісного обслуговування фізичних та юридичних осіб державою, у тому числі залучення громадян до проєктування електронних послуг та отримання якісного зворотного зв'язку [4].

Таким чином, приходимо до висновку, що реординаційні відносини не тільки наявні в процесі здійснення електронного (цифрового) урядування, але й відіграють провідну роль у них, оскільки і субординація, і координація не можуть самостійно забезпечити виконання всіх завдань, що визначені як пріоритетні для електронного урядування.

Використання цифрових технологій всупереч інтересам суспільства та/або з порушенням прав та законних інтересів окремих осіб (насамперед, їх цифрових прав) загрожує як громадянському суспільству [45]. Для позначення «інформаційного суспільства» нерідко використовують синонімічний термін «цифрове суспільство», оскільки сучасні інформаційно-комунікаційні технології працюють з інформацією в дискретній, цифровій формі, а різницю між членами суспільства в можливостях і засобах участі в суспільному житті позначають як «цифровий розрив» (цим поняттям оперує і український законодавець, визначаючи його як одну з проблем становлення цифрової економіки, що потребує нагального вирішення [45, с. 32]. Важливо звернути увагу на те, про що

йдеться в Декларації принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальна задача в новому тисячолітті» (далі – Декларація принципів ІС), від 12 грудня 2003 р. в Женеві за результатами Всесвітньої зустрічі на вищому рівні з питань інформаційного суспільства [46], а саме: інформаційно-комунікаційні технології слід розглядати як інструмент, а не самоціль, що можуть забезпечити величезний позитивний ефект (підвищення продуктивності праці, економічного зростання, створення нових робочих місць та розширення можливості працевлаштування, підвищення рівня життя тощо). Це варто взяти до уваги і сьогодні, оскільки основною ціллю було та залишається побудова правової держави та громадянського суспільства, в розбудові яких інформаційних та комунікаційних технологій відіграють важливу роль, оскільки мають величезний вплив на всі аспекти життя людей та суспільства в цілому.

Україна, в своєму становленні електронного урядування, постійно задається питанням: яку саме модель електронного урядування взяти за зразок? Так, в сучасному світі основними вважаються такі регіональні моделі електронного урядування:

1) континентально-європейська модель;
2) англо-американська модель;
3) азійська модель [47].

Континентально-європейська модель характеризується, перш за все, наявністю недержавних інститутів, таких, як Європейський парламент, рекомендації якого є обов'язковими до виконання всіма країнами-членами ЄС, високим ступенем інтегрованості до єдиного інформаційного простору і вільним доступом до інформації, жорстким законодавством, що регулює інформаційні правовідносини. Континентально-європейська модель електронного урядування є найбільш збалансованою через те, що повинна враховувати значну відмінність

в економічному, політичному, культурному та технічному потенціалі членів ЄС. Найбільш успішно європейська модель реалізується у Франції, Німеччині, Естонії, Норвегії, Австрії, Болгарії тощо.

Особливими рисами англо-американської моделі електронного урядування можна назвати те, що всі електронні послуги рівномірно надаються через будь-які інформаційні канали: інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення і т.п. Окрім цього, країни, що використовують цю модель електронного урядування, є лідерами з впровадження і застосування різних форм дистанційного навчання, в першу чергу з використанням інтернет-мережі, що також є одним з найсуттєвіших показників рівня розвитку держави. Важливою складовою успіху впровадження англо-американської моделі електронного уряду стали значні реформи всієї структури роботи держави з інформаційними потоками і введення системи персональної відповідальності за інформатизацію держорганів [48, с. 76].

Азійська модель побудована з урахуванням високого рівня корпоративної культури країн даного регіону ті історичної специфіки управління. Сингапур, в якому з'явився перший прообраз електронного урядування, є класичним представником азійської моделі електронного урядування. Саме на теренах цієї країни вперше в світі стали доступними електронні послуги, а право на звернення до суду значно спростилася завдяки можливості подання позову в електронному варіанті. Основною вадою сінгапурського «електронного дива» стала необхідність координації процесу впровадження електронної взаємодії на всіх рівнях державного управління [47, с. 289]. Варто зазначити, що саме азійська модель з року в рік доводить свою ефективність. Так, представник цієї моделі Республіка Корея вже багато років поспіль є одним з лідерів світового

рейтингу за розвитком електронного урядування [5]. Уряд цієї держави при формуванні моделі електронної демократії зробив акцент на задоволенні інформаційних потреб населення та впровадження інформаційно комунікативних технологій в систему культури та освіти.

Наразі світовими лідерами за рівнем розвитку електронного урядування є такі країни, як: Республіка Корея, Данія, Естонія, Фінляндія, Австралія, Швеція, Велика Британія [5].

Висновки

Наведений вище перелік свідчить про те, що, незалежно від того, до якої регіональної моделі належить держава, кожна з них здатна на значний прогрес у розвитку за короткий період часу, а, отже, ми робимо такі висновки:

1) належність до певної моделі електронного урядування не є визначальним фактором розвитку держави в цій сфері;
2) кожна з моделей має свої як переваги, так і недоліки, тому не варто їх порівнювати між собою через призму «кращий-гірший» [19].

Проте найважливіший висновок, який ми маємо зробити для себе – це те, що Україна є самостійною, незалежною та демократичною державою, здатною, без сумніву, розробити свою унікальну та особливу модель електронного урядування, з якої весь світ би брав приклад.

Цифровізація та її основа – електронне урядування на сьогодні є певним дороговказом для найбільш розвинутих з точки зору цифрових технологій країн та орієнтиром на майбутнє для інших. Маємо надію, що цифровий етап адміністративної реформи стане основою для її переходу на якісно новий рівень – коли підхід «держава для людини» назавжди замінить підхід «управління заради управління».

Таким чином, розвиток електронного урядування в Україні було, є і буде пріоритетним завданням держави, перш за все, через те, що воно наближує Україну до міжнародних демократичних стандартів, створюючи таку систему публічного управління, за якої людина, її права, свободи та інтереси є безумовним пріоритетом та точкою відліку для всіх подальших перетворень.

Якісне перевтілення, до якого нас спрямовує цифрове урядування, символізує нову еру у відносинах між громадянином та державою за допомогою ІКТ. Безперечно, це новий рівень сприйняття громадянина не як об'єкта, на якого спрямовані дії органів управління, а як суб'єкта управління та прийняття рішень, більше того, нова категорія прав, що поступово формуватиметься за допомогою цифрового урядування – цифрові права громадян так само стануть вагомим інструментом впливу громадянина на державу в різних аспектах їх дотику.

Література:

1. Названо слово року за версією словника сучасної української мови. URL: https://ua.news/ua/nazvano-slovo-goda-po-versyy-slovarya-sovremennogo-ukraynskogo-yazyka/
2. Інформаційне суспільство. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki Інформаційне_суспільство
3. Electronic Governance//Recommendation Rec (2004)15 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europeon 15 December 2004 and explanatory memorandum URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/e-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України (2017). № 649-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text
5. United Nations E-government survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. URL : https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf

6. Міхровська М. (2021) Діджитизація, діджиталізація, цифрова трансформація: зміст та особливості. Грааль науки, (1), с. 128–130. URL: https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/grail-of-science/article/view/9104

7. Hans J. Scholl. 2020. Digital Government: Looking Back and Ahead on a Fascinating Domain of Research and Practice. Digit. Gov.: Res. Pract. 1, 1, Article 7 (January 2020), 12 pages. URL: https://dl.acm.org/doi/fullHtml/10.1145/3352682

8. Куйбіда В.С. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. В.С. Куйбіда, О.В. Карпенко, В.В. Наместнік. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління. 2018. № 1. С. 5–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3

9. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України). № 67-р. (2018). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text

10. Про забезпечення реалізації деяких питань цифрового розвитку (наказ Державного агентства з питань електронного урядування України). № 24. (2019). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0024883-19#Text

11. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації (розпорядження Кабінету Міністрів України) (2017) № 797-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p#n13

12. World e-Parliament report 2020. URL: https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020

13. Про Регламент Верховної Ради України. Закон України (2010). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1861-17#Text

14. Чукут С.А. Впровадження електронного парламенту в Україні в контексті сучасних світових тенденцій. URL: https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Vprovadzhennya-elektronnogo-parlamentu.pdf

15. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України (2005). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15?find=1&text=електрон+суд#w2_206

16. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України (1991). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text

17. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України (2004). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text

18. Про затвердження Положення про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної

системи : Рішення Віщої Ради правосуддя від 17.08.2021 № 1845/0/15-21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1845910-21#Text

19. Міхровська М.С. Цифрове урядування як новий рівень взаємодії держави та суспільства. Юридичний науковий електронний журнал. № 7/2020. С. 272–275. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2020/72.pdf

20. Цілі сталого розвитку. URL: https://www.ua.undp.org/content/ ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html

21. Про приєднання України до Статуту Ради Європи : Закон України від 31 жовтня 1995р. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 38. Ст. 287.

22. Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 40. Ст. 263.

23. Петров Р.А. (ред.) Право Європейського Союзу : навчальний посібник. Істина, 2011.

24. Файоль А. Общее промышленное управление. 1923. 122 с.

25. Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика : монография. МАУП, 2000. 576 с.

26. Деякі питання цифрового розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України. від 30 січня 2019 року № 56. 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/56-2019-п#n18

27. Міхровська М. Принципи впровадження цифрового урядування. Юридичний науковий електронний журнал. № 7/2021. С. 182–184. URL: http://lsej.org.ua/7_2021/47.pdf

28. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні (Указ Президента України). No 810/98. (1998). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text

29. Тимощук В.П. (ред.) (2002). Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи. Київ : Факт.

30. Montgomery J.D. (1967). Sources of Administrative Reform: Problems of Power, Purpose, and Politics. Comparative Administrative Group, American Society for Public Administration. URL: https://www.scirp.org/(S(i43dyn45teexjx-455qlt3d2q))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=37707

31. Groves R.T. (1976) Administrative Reform and Political Development. In: Leemans A.F. (eds) The Management of Change in Government. Institute of Social Studies (Series on the Development of Societies), vol. 1. Springer, Dordrecht. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-010-1383-3_3#citeas

32. Пахомов І. (2001). Адміністративна реформа: як її розуміти? Право України. (3). С. 144–145.

33. Погорілко В.Ф. (ред.) (2002). Органи державної влади України. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького.

34. Деякі питання реформування державного управління України (розпорядження Кабінету Міністрів України). № 474-р. (2016.) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-р#Text

35. Питання міністерства цифрової трансформації (постанова Кабінету Міністрів України). № 856. (2019). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-п#Text

36. Міхровська Марина. Адміністративна реформа та цифрове урядування: нова точка відліку. Збірник наукових праць ΛΌΓΟΣ (2020): 28–30. URL: https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/logos/article/view/7672

37. Міхровська М.С. (2012). Розвиток електронного урядування як пріоритетне завдання становлення публічної адміністрації в Україні. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Том 25 (64). 2012. No 1. С. 298–304.

38. Серьогін С.М. (ред.) Синергетичні засади державного управління в умовах реформ: Монографія. ДРІДУ НАДУ. 2007. 194 с.

39. Merriam-Webster. (n.d.). Reordination. In Merriam-Webster.com dictionary. Retrieved September 15, 2021, from. URL: https://www.merriam-webster.com/dictionary/reordination

40. Бурганова Л.А. Социология управления : учебник. Изд-во КГТУ, 2007. 246 с.

41. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. Наука, 1987. 294 с.

42. Авер'янов В.Б Демократизація адміністративного права – ключове завдання його реформування. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Факт, 2003. С. 37.

43. Дерець В.А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини. Монографія. ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 180 с.

44. Міхровська М. Роль реординаційних відносин у демократизації виконавчої влади. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2013. Вип. 2. С. 91–93.

45. Вінник О. Право цифрової економіки : монографія // НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України. К., 2021. 350 с. С. 20.

46. Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c57#Text

47. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / за заг. ред. Т. Мотренка. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 396 с.

48. Романенко Е.О. Електронний уряд – нова модель інформаційно-комунікативних відносин. Європейські перспективи. 2015. Вип. 6. С. 75.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-21

Клинчук Вікторія
докторка філософії в галузі права

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. Державне регулювання у сфері транспорту в державах–членах ЄС визначається як комплекс правових та економічних інструментів, за допомогою яких держава в особі її органів (спеціально створеного незалежного регулятора) здійснює вплив на діяльність суб'єктів природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках у сфері транспорту, з метою забезпечення ефективного функціонування ринку у сфері транспорту. На основі здійснення порівняльної характеристики адміністративно-правового статусу національних регуляторних органів у сфері транспорту держав-членів ЄС обґрунтовано доцільність виокремлення інституційних моделей державного регулювання у сфері транспорту у державах-членах ЄС.

На основі сформульованих теоретичних висновків визначено, що органом державного регулювання у сфері транспорту в Україні має стати Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

Ключові слова: державне регулювання, сфера транспорту, незалежні регулятори, держави-члени ЄС.

Вступ

Важливою галуззю економіки будь-якої держави є сфера транспорту. Забезпечення доступу споживачів до

транспортних послуг є необхідним для реалізації фундаментальних прав людини. Незважаючи на важливість сфери транспорту для соціально-економічного розвитку держави, її ефективному функціонуванню заважає низка проблем, пов'язаних, зокрема, із неналежним здійсненням державного регулювання, низькою якістю послуг у сфері транспорту, неефективним механізмом захисту прав споживачів транспортних послуг. Це свідчить про нагальну потребу проведення реформ у сфері транспорту, спрямованих на удосконалення механізму державного регулювання, зокрема, його інституційного та функціонального забезпечення.

Відповідно до вимог законодавства Європейського Союзу державне регулювання залізничного, морського, повітряного транспорту має здійснюватися незалежним регулятором.

Дослідженням проблем державного регулювання займаються такі зарубіжні вчені, як М. Лодж, Р. Болдвін, М. Кейв, Дж. Маджоне, А. Огюс та ін.

Однак, аналіз наукової літератури свідчить про те, що правові проблеми державного регулювання у певних сферах економіки в цілому та у сфері транспорту зокрема є відносно новим напрямком дослідження у науці адміністративного права. У науковій літературі були частково досліджені питання, що стосуються розуміння сутності державного регулювання у сфері транспорту його цілей, ознак, принципів, функцій, форм та методів здійснення. Однак поза увагою залишилися питання, що стосуються комплексної характеристики діяльності регуляторів у сфері транспорту у державах-членах ЄС, питання особливостей співпраці незалежних регуляторів у сфері транспорту в Європі.

1. Адміністративно-правові засади державного регулювання у сфері транспорту в Європейському Союзі

У державах–членах ЄС державне регулювання у сфері транспорту відноситься до пріоритетних функцій держав, оскільки створення правових стимулів щодо розвитку транспортної системи є одним з основних резервів підвищення добробуту суспільства та його економічного потенціалу.

Регулювання у сфері транспорту на рівні ЄС здійснюється на трьох рівнях:

– на рівні Співтовариства;
– на національному рівні;
– на регіональному або місцевому рівні.

Аналіз становлення і розвитку законодавства ЄС у сфері транспорту свідчить про те, що його вимоги щодо інституційного забезпечення транспортного регулювання як на рівні ЄС, так і на національному рівні, формувалися поступово.

Для початку пропонуємо розглянути загальне становлення і розвиток законодавства ЄС у сфері державного регулювання транспортної галузі.

З метою здійснення контролю над перевезеннями при розподілі ринків перевезень, фіксування транспортних тарифів і умов діяльності, недопущення зайняття домінуючого становища на ринку перевезень одним суб'єктом та створення умов для започаткування конкурентного середовища у сфері залізничного транспорту Радою ЄС було зроблено перший крок шляхом прийняття Регламенту Ради (ЄС) № 1017/68 від 19 липня 1968 р. про застосування правил конкуренції в сферах залізничного, автомобільного та внутрішнього водного транспорту [21].

26 червня 1969 р. було прийнято Регламент Ради (ЄС) № 1192/69 [24] та Регламент Ради (ЄС) № 1191/69 [23], якими

було встановлено загальні правила та процедури виплати компенсацій, що випливають із нормалізації рахунків суб'єктів господарювання залізниці та відшкодування фінансових витрат, спричинених виконанням зобов'язань, властивих концепції публічних послуг в галузі залізничного, автомобільного та внутрішнього водного транспорту.

Прийняття Регламенту Ради (ЄС) № 1107/70 від 4 червня 1970 р. [22] щодо фінансової допомоги в сферах залізничного, автомобільного та внутрішнього водного транспорту, було спрямоване на усунення розбіжностей, які спотворюють умови конкуренції на ринку перевезень. З цією метою були встановлені певні правила надання фінансової допомоги в галузі залізничного, автомобільного та внутрішнього водного транспорту.

Далі було прийняття Регламенту Ради (ЄС) № 3578/92 від 2 грудня 1992 р. про внесення змін і доповнень до Регламенту Ради (ЄС) № 1107/70 [6] щодо надання фінансової допомоги в сферах залізничного, автомобільного та внутрішнього водного транспорту, який встановлює норми права стосовно надання допомоги та питань інвестування транспортної інфраструктури, спеціально розробленої для змішаних перевезень за умови їх використання за призначенням. Оскільки пункт 1 ст. 3 Регламенту Ради (ЄС) № 1107/70 [22] передбачає, що держави-члени ЄС можуть надавати допомогу, спрямовану на сприяння розвитку більш економної транспортної системи і технологій для Співтовариства взагалі та розвитку змішаних перевезень.

Наступним кроком стало прийняття Директиви Ради ЄС 95/18/ЄС від 19 червня 1995 р. [4] про ліцензування залізничних підприємств, що ставить за мету забезпечення прав доступу до залізничних інфраструктур на рівній та недискримінаційній основі на території всього Європейського Співтовариства

шляхом введення ліцензій для залізничних підприємств, які надають послуги, зазначені в ст. 10 Директиви 91/440/ЄС [3].

Директива Ради 95/19/ЄС від 19 червня 1995 р. [5], яка встановлює норми для того, щоб залізничні підприємства та утворені ними групи, які надають послуги, визначені в ст. 10 Директиви Ради ЄС 91/440/ЄС [3], в повній мірі отримали вигоду від нових прав доступу, та оскільки з цією метою необхідно створити систему розподілу потужностей інфраструктури та плати за користування інфраструктурою, яка буде однаковою та недискримінаційною на всій території Співтовариства [60].

Відповідно до аналізу зазначених актів, ми можемо зробити висновок, що основною метою при формуванні правил у сфері транспорту було започаткування конкурентного середовища. Також велику увагу було приділено питанням фінансової допомоги та підтримки підприємствам у сфері транспорту і компенсації витрат, спричинених виконанням зобов'язань, властивих концепції публічних послуг (послуг загального інтересу).

Також правові засади державного регулювання у сфері транспорту за законодавством ЄС знайшли своє відображення у низці директив та регламентів. А саме, відповідно до вимог ст. 10.7 Директиви 2001/12/ ЄС Європейського Парламенту та Ради, яка регулює питання розвитку залізниць Співтовариства, мають бути створені регуляторні органи. Діяльність таких органів повинна здійснюватися без завдання шкоди для громад та не суперечити національним положенням, що стосуються конкурентної політики.

Регуляторний орган повинен бути створений відповідно до ст. 30 Директиви 2000/14/ЄС Європейського Парламенту та Ради [9], або має бути визначений будь-який інший орган, що користуватиметься такою ж мірою незалежності, та

контролюватиме дотримання правил конкуренції на ринку, що надає послуги на ринку залізничних перевезень, включаючи залізничні вантажні перевезення.

Цей орган створюється відповідно до правил, встановлених у ст. 30 (1) зазначеної Директиви. Так, будь-який заявник або зацікавлена особа може подати скаргу до цього органу, якщо її права були порушені.

На підставі скарги або за власною ініціативою, регуляторний орган при першій нагоді приймає рішення про необхідність вжиття заходів щодо виправлення ситуації на ринку надання транспортних послуг [10].

Згідно з положеннями ст. ст. 30 і 31 Директиви 2001/14/ЄС Європейського Парламенту та Ради держави-члени ЄС повинні створити регуляторні органи.

Варто зазначити, що заявники мають право скаржитися до регуляторного органу, якщо вони вважають, що їхні права були дискриміновані, або несправедливо обмежені.

В свою чергу, регулятивний орган повинен протягом двох місяців з дня отримання усієї інформації розглянути скаргу та вжити заходи для виправлення ситуації в межах своєї компетенції.

Так, ст. 31 зазначеної Директиви регулює питання співпраці регуляторних органів. Національні регуляторні органи держав-членів ЄС можуть обмінюватися інформацією про свою практичну діяльність з метою дотримання принципів діяльності Співтовариства [11].

Відповідно до вимог Директиви 2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради держави-члени ЄС повинні забезпечити розмежування управлінських та регуляторних рішень у сфері залізничного транспорту і гарантувати високий ступінь незалежності національних регуляторних органів [12].

Зокрема, щодо правового статусу, складу та порядку створення відповідного органу, який має здійснювати регулювання у сфері транспорту, то відповідно до вимог Директиви 2016/2370/ЄС держави–члени ЄС повинні на законодавчому рівні забезпечити, що:

– регуляторний орган юридично відокремлений та функціонально незалежний від усіх підконтрольних організацій;
– члени регуляторного органу не братимуть участі в діяльності або не матимуть будь-якого інтересу в підприємствах чи організаціях, що працюють у сфері транспорту;
– призначення членів регуляторного органу здійснюється за прозорими та демократичними процедурами;
– звільнення членів регуляторного органу здійснюється за чіткими підставами та не може застосовуватись як засіб політичного тиску [8].

Проаналізовані нормативно правові акти ЄС свідчать про доцільність створення незалежних регуляторних органів у сфері транспорту, які у своїй діяльності повинні керуватися принципами верховенства права, законності, доступності, прозорості, гласності, відкритості процедури державного регулювання. Держави-члени ЄС повинні забезпечити належне функціонування регуляторів [57, с. 93].

Отже, ми дослідили загальні правові засади транспортного законодавства ЄС, і можемо зробити висновок, що основною його метою є розвиток конкурентного середовища та встановлення загальнообов'язкових правил, яких повинні дотримуватися всі держави-члени ЄС.

2. Адміністративно-правовий статус національних регуляторних органів у сфері транспорту держав–членів ЄС: порівняльна характеристика

Згідно з Директивами ЄС, які були проаналізовані у попередньому підрозділі, варто зауважити, що однією з важливих вимог до держав-членів ЄС є вжиття заходів щодо лібералізації ринку надання транспортних послуг. Такі заходи спрямовані на забезпечення вільного доступу до транспортної інфраструктури для всіх суб'єктів господарювання, які відповідають встановленим вимогам. Також однією з важливих вимог для держав-членів ЄС є створення незалежних регуляторних органів у сфері транспорту, діяльність яких буде пов'язана з безпосереднім регулюванням ринку надання транспортних послуг.

Кожна держава-член ЄС обрала власний шлях формування регуляторних органів у сфері транспорту відповідно до Директиви 2001/14/ЄС. У деяких випадках роль та організація регуляторів з часом суттєво змінилися [7].

В Австрійській Республіці національним регуляторним органом у сфері залізничного транспорту є Комісія з контролю залізниць, яка була створена 26 серпня 1999 р. [56, с. 77]. У Королівстві Бельгія функціонує Служба регулювання залізничного транспорту та експлуатації національного аеропорту Брюсселя, яка була створена 25 жовтня 2004 р. У Королівстві Швеція також функціонує незалежний регулятор у сфері транспорту – Шведське транспортне агентство, яке було створене 1 січня 2009 р. У Королівстві Іспанія незалежним регуляторним органом виступає Національна комісія з регулювання ринків та конкуренції, яку було створено 7 жовтня 2013 р. [56, с. 77]. 1 квітня цього ж року у Королівстві Нідерланди було створено незалежний регуляторний орган – Адміністрацію споживачів та ринків. У Чеській Республіці

функціонує Управління доступу до транспортної інфраструктури, яке було створено 1 квітня 2017 р.

Незалежні регулятори у сфері транспорту у державах–членах ЄС були утворені в різні роки. Це пов'язано з такими факторами. По-перше, це залежить від дати вступу до ЄС, а по-друге, безпосередньо від процесу формування незалежного регулятора. У деяких державах-членах ЄС були сформовані окремі незалежні регуляторні органи, а у інших такі органи були створені шляхом реформування вже діючих органів. Наприклад, у Королівстві Нідерланди Адміністрація споживачів і ринків була створена шляхом злиття Управління споживачів, Органу з регулювання конкуренції та Незалежного органу з регулювання поштового зв'язку [44]. У Республіці Польща Управління залізничного транспорту було створене шляхом перетворення Головної залізничної інспекції [48].

Що стосується правових підстав утворення регуляторних органів у сфері транспорту, то вони теж різняться. Наприклад, у таких державах–членах ЄС, як Республіка Австрія, Республіка Болгарія, Велика Британія, Федеративна Республіка Німеччина, Грецька Республіка, Фінляндська Республіка, Французька Республіка, Республіка Хорватія, Республіка Угорщина, Республіка Ірландія, Італійська Республіка, Велике Герцогство Люксембург, Латвійська Республіка, Королівство Нідерланди, Республіка Польща чинні закони про залізничний транспорт були доповнені окремими положеннями про регуляторні органи у сфері транспорту. У Королівстві Бельгія правовою підставою функціонування незалежного регуляторного органу у сфері транспорту є спеціальний Королівський Указ, а у Литовській Республіці – Кодекс залізничного транспорту. Що стосується Чеської Республіки та Королівства Іспанія, то у цих державах-членах ЄС були прийняті окремі

закони про функціонування незалежних регуляторних органів у сфері транспорту.

Пропонуємо розглянути сфери регулювання незалежних регуляторних органів у сфері транспорту у державах-членах ЄС. Наприклад, у Республіці Австрія, Республіці Болгарія, Королівстві Данія, Грецькій Республіці, Фінляндській Республіці, Республіці Ірландія, Латвійській Республіці, Республіці Польща, Румунії діють національні регулятори, діяльність яких поширюється виключно на сферу залізничного транспорту.

У таких країнах, як Федеративна Республіка Німеччина, Королівство Іспанія, Республіка Хорватія, Литовська Республіка, Велике Герцогство Люксембург, Королівство Нідерланди, Республіка Словенія, Республіка Естонія незалежні регуляторні органи мають ширші сфери впливу. А саме, в межах одного регуляторного органу функціонують різні сектори, які здійснюють регулювання у сферах електронних комунікацій, електроенергетики та газу, поштового зв'язку, аудіовізуальних комунікацій, повітряного та залізничного секторів.

У таких державах-членах ЄС, як Королівство Бельгія та Чеська Республіка, до сфери регулювання належать відносини, що виникають на ринках у сфері залізничного та повітряного транспорту [51, с. 332].

У Великій Британії та Французькій Республіці до сфери впливу регуляторних органів у сфері транспорту належать ринки залізничного та автомобільного транспорту.

У Республіці Угорщина [37], Італійській Республіці [32], Республіці Словаччина [40] до сфер впливу регуляторного органу у сфері транспорту належать ринки залізничного, повітряного, морського та автомобільного транспорту.

Можемо зробити висновок, що регуляторні органи держав-членів ЄС здійснюють державне регулювання як у різних

сферах транспорту, так і у інших сферах. Це залежить від структури побудови регуляторних органів.

Важливим питанням загальної характеристики національних регуляторних органів у сфері транспорту держав-членів ЄС є місце цих органів у механізмі держави. Досліджуючи це питання, ми можемо стверджувати, що ці органи є незалежними від органів державної влади. Така незалежність забезпечується адміністративною, фінансовою, управлінською автономією, а також фінансовою автономією (наявність власних активів) [51, с. 332].

Однак, у деяких країнах функції регуляторних органів виконують органи державного управління. Так, наприклад, у Латвійській Республіці функціонує Державна адміністрація залізниць. Це є орган державного управління, який було створено з метою виконання функцій державного управління та регулювання сфери залізничного транспорту [34]. Державна адміністрація залізниць поряд з такими регуляторними функціями, як ліцензування, врегулювання суперечок, сприяння розвитку конкуренції, також виконує низку функцій державного управління, які не пов'язані з регулюванням ринку залізничного транспорту. Зокрема, це державна реєстрація залізничної інфраструктури та залізничного рухомого складу, координація, реєстрація та виконання проєктів контрактів на закупівлю залізниць, розробка галузевої екологічної політики та програми дій, аналіз ризиків інфраструктури та впровадження заходів щодо її скорочення [34].

У липні 2008 р. Європейська Комісія звернулася до Латвійської Республіки з вимогою про збільшення рівня фінансової та організаційної незалежності Державної адміністрації залізниць від Міністерства транспорту [34].

У Королівстві Бельгія, Республіці Болгарія, Республіці Естонія, Литовській Республіці, Латвійській Республіці,

Королівстві Швеція, Республіці Словенія національні регуляторні органи у сфері транспорту очолюють директори, які мають заступників. Наприклад, у Королівстві Бельгія Служба регулювання залізничного транспорту та експлуатації національного аеропорту Брюсселя складається з Директора, заступника Директора, адміністративного експерта та радників [47]. А у Королівстві Швеція Шведське транспортне агентство складається з Генерального директора, заступника Генерального директора, відділу з регулювання цивільної авіації та морського транспорту, відділу з регулювання залізничного та автомобільного транспорту, відділу ліцензування, відділу інформації про транспортні засоби, відділу стратегічного розвитку та управління [49]. В Агентстві комунікаційних мереж та послуг Республіки Словенія функціонує колегіальний орган управління – Рада. Раду очолює Директор, який має заступника [26]. У Агентстві сформовані та діють такі сектори, як сектор регулювання телекомунікацій, сектор управління радіочастотним спектром, сектор електронних засобів масової інформації, сектор регулювання ринку залізничних послуг, сектор регулювання та нагляду за ринком поштових послуг, сектор економічного аналізу, сектор вимірювання та контролю радіочастотного спектру, сектор контролю операторів мереж, сектор моніторингу інвестицій в інфраструктуру, сектор юридичних справ, сектор підтримки діяльності [26].

У Республіці Австрія, Великій Британії, Чеській Республіці, Королівстві Данія, Королівстві Іспанія, Республіці Хорватія, Королівство Нідерланди національні регуляторні органи у сфері транспорту очолюють голови. Так, наприклад, у Королівстві Данія Залізнична рада складається з Голови, 6 членів та ряду представників [1]. У Хорватському регуляторному агентстві з мережевих операцій функціонує колегіальний

орган управління – Рада, що складається з п'яти членів, включаючи Голову та заступника Голови Ради [27]. У Королівстві Нідерланди Адміністрація споживачів і ринків складається з Голови правління, та членів правління [44]. Цей орган має дев'ять організаційних підрозділів, які взаємодіють між собою: «Споживач», «Телекомунікації, транспорт та пошта», «Енергія», «Конкуренція» та «Здоров'я», «Правові справи», «Оперативне управління», «Управління, політика та зв'язок» та Економічне бюро. У цьому органі працює понад 550 фахівців [44].

У Грецькій Республіці, Французькій Республіці, Італійській Республіці, Республіці Польща, Португальській Республіці, Румунії незалежні регуляторні органи у сфері транспорту очолюють президенти. Так, наприклад, Орган регулювання залізничного транспорту у Грецькій Республіці складається з Президента, віце-президента та трьох регулярних членів, кожен із яких має заступника [41]. Національна рада з нагляду за залізничним транспортом Румунії складається з Президента та 4 членів, які є спеціалістами у таких сферах, як економічна, правова, залізнична, державне управління [50, с. 20]. У Французькій Республіці орган регулювання залізничної діяльності складається з Президента, 7 членів та 60 агентів [42]. В Італійській Республіці Адміністрація регулювання транспорту складається з Президента, двох уповноважених та штату працівників [32]. У Республіці Польща Управління залізничного транспорту складається з Президента, двох віце-президентів, генерального директора і осіб, що керують організаційними підрозділами та відділами [28]. Управління складається з таких організаційних одиниць: Відділу моніторингу та безпеки, Департаменту юридичних послуг, Відділу кадрів та регулювання, Управління планування та нагляду, Департаменту пасажирського транспорту, Департаменту

регулювання ринку, Кафедри технології та продукції, Управління інформаційних технологій, Кабінету генерального директора, Канцелярії Президента [28]. У Португальській Республіці управління Органом мобільності та транспорту здійснюється через колегіальний орган – Раду – до складу якої входить Президент, віце-президент, ліцензований член [39].

У Республіці Ірландія Комісія з питань залізничного регулювання складається з Уповноваженого, заступника Уповноваженого (є головним інспектором, який відповідає за оцінювання відповідності, сертифікацію та видачу дозволів на надання послуг), головного інспектора, який відповідає за дотримання нагляду у сфері залізничного транспорту та виконання основних завдань органу, головного інспектора, який відповідальний за гармонізацію законодавства, представника Комісії з питань залізничного регулювання в Європейському залізничному агентстві та штатних працівників [36].

Отже, склади регуляторних органів у сфері транспорту держав-членів ЄС мають певні спільні та відмінні риси. Так, у деяких державах-членах ЄС регуляторні органи у сфері транспорту очолюються президентом або головою, а у інших державах-членах ЄС діють колегіальні органи управління (ради). Спільною рисою є те, що у всіх регуляторних органах формуються штати працівників.

Щодо вимог до керівників та членів регуляторних органів у сфері транспорту у державах-членах ЄС, то вони також мають певні спільні і відмінні риси. Так, наприклад, у Чеській Республіці Головою Управління доступу до транспортної інфраструктури може бути особа, яка є:

– дієздатною;
– має бездоганну репутацію;
– має повну вищу освіту (ступінь магістра);

– має принаймні 7 років досвіду служби в державних органах, з яких щонайменше 3 роки обіймала керівні посади [29].

Також у Законі Чеської Республіки про Управління доступу до транспортної інфраструктури визначено низку вимог, за яких особа більше не може очолювати Управління, а саме:

– якщо особа більше не відповідає зазначеним вище вимогам;
– є будь-яка інша причина, яка призвела до несумісності з виконанням функцій Голови Управління згідно із Законом про Управління доступу до транспортної інфраструктури або Законом про конфлікт інтересів;
– якщо особа своїми діями «підірвала» довіру до незалежності й неупередженості Управління;
– якщо особа вирішила піти з посади за власним бажанням.

Уряд Чеської Республіки може звільнити Голову Управління з займаної посади, якщо він не виконує свої обов'язки більше, ніж пів року [29].

Відповідно до вимог ч. 4 ст. 82 Федерального закону про залізниці Республіки Австрія, членство у Комісії з контролю залізниць припиняється у разі:

– смерті особи;
– закінчення терміну перебування на службі;
– наявності психічних або фізичних вад, що перешкоджають здійсненню діяльності;
– відмова у членстві [2].

Повертаючись до вимог до керівників та членів регуляторних органів у сфері транспорту, то у ч. 4 ст. 11 Закону про залізничний транспорт Республіки Польща передбачено, що особа, яка претендує на посаду Президента Управління залізничного транспорту, повинна:

– бути громадянином Республіки Польща;

– мати вищу юридичну освіту (ступінь магістра);
– бути правоздатною;
– мати управлінські навички;
– мати щонайменше 6 років стажу роботи, включаючи 3 роки стажу в якості керівника;
– не бути засудженою та покараною за вчинення умисного злочину або фінансового правопорушення [17].

У Фінляндській Республіці [19] та Французькій Республіці [42] основними вимогами до керівників регуляторних органів у сфері транспорту є:

– повна вища освіта;
– досвід роботи у сфері управління;
– знання сфери транспорту.

Щодо порядку формування регуляторних органів у сфері транспорту, то тут теж є певні особливості. Так, у Республіці Хорватія Голову, заступника Голови та членів Ради Хорватського регуляторного агентства з мережевих операцій призначає на посади і звільняє з посад Парламент Республіки за поданням Уряду Республіки [27].

У Французькій, Італійській і Литовській Республіках керівники регуляторних органів призначаються Президентами Республік. Однак, тут теж є свої особливості. Так, в Італійській Республіці Президент та двоє уповноважених регуляторного органу у сфері транспорту призначаються Указом Президента Республіки за рішенням Ради Міністрів за пропозицією компетентного Міністра інфраструктури та транспорту [32]. У Литовській Республіці Директор Органу регулювання зв'язку призначається Президентом Республіки. Члени Ради регуляторного органу призначаються Президентом Литовської Республіки за пропозицію Прем'єр-міністра [43].

У Чеській Республіці, Королівстві Іспанія, Фінляндській Республіці, Латвійській Республіці, Грецькій Республіці уряд призначає керівників регуляторних органів. Так, у Чеській Республіці Голову регуляторного органу призначає і звільняє Уряд Республіки [29]. У Королівстві Іспанія члени Ради, включаючи Президента та Віце-президента, призначаються Урядом, за пропозицією Міністра економіки та конкурентоспроможності [16]. У Латвійській Республіці Директор регуляторного органу у сфері транспорту призначається Урядом за пропозицією Міністра транспорту [34]. Так, члени регуляторного органу у сфері транспорту у Грецькій Республіці обираються та призначаються Урядом за пропозицією Міністра інфраструктури та мереж та висновку Комітету з питань інституцій та прозорості Парламенту [41].

У Республіці Польща Президент регуляторного органу у сфері транспорту призначається Прем'єр-міністром з числа осіб, які були обрані через відкритий конкур за поданням Міністра транспорту [48]. Міністр транспорту, за поданням Президента регуляторного органу, призначає двох віце-президентів Управління залізничного транспорту [17].

У Королівстві Бельгія, Республіці Болгарія, Великій Британії керівний склад регуляторного органу у сфері транспорту призначає Міністр транспорту. У Королівстві Бельгія спочатку проводиться конкурс. Про вакансію Директора, заступника Директора та вакансії експертів регуляторного органу у сфері транспорту публікується повідомлення у Бюлетені Королівства Бельгії із зазначенням вимог до кандидатів, також вказуються строки подачі заяв бажаючих обійняти згадані посади [14]. SELOR – Відділ відбору Федерального уряду – він здійснює підбір кандидатів на посади Директора, заступника Директора та експертів. Обраних кандидатів на посади призначає Міністр

транспорту [14]. У Республіці Болгарія Виконавчий директор регуляторного органу у сфері транспорту призначається Міністром транспорту, інформаційних технологій та зв'язку за погодженням з Прем'єр-міністром. Виконавчий директор призначає та звільняє штатних працівників Виконавчого агентства «Залізнична адміністрація» [14]. У Великій Британії Державний секретар з питань транспорту призначає Голову і членів правління регуляторного органу [18].

У Республіці Австрія та Республіці Естонія голів регуляторних органів призначає Міністр юстиції. Так, у Республіці Австрія Голова та заступник Комісії з контролю залізниць призначаються Федеральним міністерством юстиції. Інші члени – експерти у відповідних транспортних секторах або інших сферах мережі – призначаються Федеральним урядом за рекомендацією Федерального міністерства транспорту, інновацій та технологій [35]. У Республіці Естонія Раду з питань конкуренції очолює Генеральний директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Міністром юстиції за пропозицією Генерального секретаря [15].

У Королівстві Нідерланди члени правління регуляторного органу у сфері транспорту призначаються Міністром економіки [44].

У Румунії Президент Ради залізничного нагляду призначається наказом Голови Ради з питань конкуренції [45].

Отже, порядок формування регуляторних органів у сфері транспорту у державах–членах ЄС має свої визначені особливості. Це пов'язано з формою правління, а також низкою функцій, якими наділені органи державної влади.

Також вважаємо за доцільне дослідити термін перебування на посадах у незалежних регуляторних органах у сфері транспорту. Так, у Королівстві Данія Голова та члени Залізничної

ради призначаються на 4 роки [1]. У Республіці Австрія, Румунії, Великій Британії, Грецькій Республіці, Фінляндській Республіці, Республіці Хорватія, Литовській Республіці голова та члени регуляторного органу у сфері транспорту призначаються на 5 років з правом бути призначеними повторно. У Чеській Республіці Голову регуляторного органу у сфері транспорту призначають на 6 років з правом бути призначеним повторно [29]. Керівник та члени регуляторного органу у сфері транспорту у Королівстві Іспанія та у Французькій Республіці призначаються на 6 років без права бути призначеними повторно. Директор і заступник директора Служби регулювання залізничного транспорту та експлуатації національного аеропорту Брюсселя у Королівстві Бельгія призначаються на 6 років, а експерти Служби працюють безстроково [14]. Президент і члени регуляторного органу у сфері транспорту Італійської Республіки призначаються на 7 років без права бути призначеними повторно [32].

Також варто зазначити, що у ст. 82 Федерального закону про залізниці Республіки Австрія вказано, що протягом одного року після припинення членства в Комісії з контролю залізниць Голова, його заступник та інші члени не мають права обіймати посади або виконувати будь-які професійні обов'язки на залізничних підприємствах, у компаніях залізничної інфраструктури, розподільчих органах, також не мають права бути операторами сервісних центрів [2]. Більш жорсткі вимоги встановлені частиною 1 розділу 24 Закону 3891/2010 Грецької Республіки про реструктуризацію, консолідацію та розвиток діяльності OSE та групи TRAINOSE та інші положення для залізничного сектору, в якій вказано, що після закінчення служби члени Органу регулювання залізничного транспорту не мають права наступні 2 роки обіймати посади у роботі

транспортних підприємств, діяльність яких регулювали [30]. Такі вимоги пов'язані з тим, що особи, які раніше займали керівні посади та були членами регуляторних органів у сфері транспорту, володіють певною інформацією, яку можуть використати на користь підприємства.

Регуляторні органи у сфері транспорту держав–членів ЄС звітують про свою діяльність перед органами виконавчої влади і перед населенням. Кожного року регуляторні органи готують і подають звіти про свою діяльність. У Республіці Австрія Комісія з залізниць підзвітна Федеральному уряду [2] та Федеральному міністерству транспорту, інновацій та технологій [2]. У Королівстві Бельгія, Республіці Болгарія, Грецькій Республіці, Республіці Угорщина, Латвійській Республіці незалежні регуляторні органи подають щорічні звіти до Міністерства транспорту. Так, наприклад, Виконавчий директор регуляторного органу у сфері транспорту Республіки Болгарія щорічно подає до Міністра транспорту, інформаційних технологій та комунікацій звіт про свою діяльність [58]. Регуляторні органи у сфері транспорту у Великій Британії, Королівстві Іспанія звітують перед парламентом. У Чеській Республіці, Республіці Хорватія, Литовській Республіці незалежні регуляторні органи подають річні звіти до парламенту і до уряду. Так, наприклад, у Чеській Республіці Голова регуляторного органу у сфері транспорту до 31 березня кожного року подає до Палати депутатів і Уряду Республіки комплексний звіт про свою діяльність та фінансові результати за попередній календарний рік [29]. Регуляторний орган Королівства Нідерланди звітує перед Міністерством економіки [44], а у Республіці Естонія Рада з питань конкуренції готує та подає щорічні звіти до Міністерства юстиції [17].

Питання підзвітності безпосередньо пов'язане з процесом формування регуляторних органів у сфері транспорту

у державах–членах ЄС. Тобто, регуляторні органи у сфері транспорту звітують перед тими органами державної влади, які приймали участь у їх формуванні.

Що стосується питання джерел фінансування незалежних регуляторних органів у сфері транспорту держав-членів ЄС, то тут є теж низка особливостей. Наприклад, регуляторні органи у сфері транспорту у Республіці Естонія, Грецькій Республіці, Литовській Республіці фінансуються з державного бюджету. У Республіці Болгарія регуляторний орган у сфері транспорту фінансується за рахунок бюджету Міністерства транспорту, інформаційних технологій та комунікацій [58]. У Великій Британії, Королівстві Данія, Французькій Республіці, Італійській Республіці регуляторні органи у сфері транспорту фінансуються за рахунок зборів з транспортних компаній, що діють на транспортному ринку. Так, Рада залізничного та автомобільного транспорту Великої Британії майже повністю фінансується за рахунок ліцензійного збору мережі Rail [46]. Орган регулювання залізничної діяльності та доріг у Французькій Республіці фінансується за рахунок відрахувань за користування інфраструктурою, пов'язаною з використанням національної залізничної мережі, відрахувань на основі обороту пасажирських автомобільних транспортних компаній та відрахувань на основі обороту автодорожніх концесіонерів [42]. В Італійській Республіці регуляторний орган у сфері транспорту фінансується виключно за рахунок зборів від керівників інфраструктури та підприємств, які функціонують на регульованих ринках. Обсяг внеску визначається щорічно Правлінням регуляторного органу у сфері транспорту та підлягає затвердженню Прем'єр-міністром за погодженням з Міністром економіки та фінансів [32].

Найбільш ефективними джерелами фінансування регуляторних органів у сфері транспорту є фінансування за рахунок

зборів з транспортних компаній, що діють на регульованих ринках.

Що стосується статусу працівників регуляторних органів у сфері транспорту у державах-членах ЄС, то особи, які займають керівні посади і входять до органів правління, є державними службовцями. Однак, є штатні працівники, які працюють за цивільно-правовими договорами. Так, наприклад, у Грецькій Республіці штат Органу регулювання залізничного транспорту складається з 50 осіб, з яких 20 працюють за трудовими договорами, 28 осіб працюють за цивільно-правовими договорами, 1 адвокат і 1 юридичний радник, який також працює за трудовим договором [30].

Також варто розглянути питання, що стосується основних повноважень регуляторних органів у сфері транспорту держав-членів ЄС. В загальному до таких основних повноважень належить: нормативно-правове регулювання, ліцензування, регулювання тарифів та цін, контрольно-наглядові повноваження, накладення санкцій, захист прав споживачів, розгляд скарг, моніторинг ринку. Пропонуємо більш детально розглянути згадані вище повноваження.

Так, що стосується нормативно-правового регулювання, то регуляторні органи у сфері транспорту у Республіці Австрія видають розпорядження [2]. У Республіці Естонія Генеральний директор Правління регуляторного органу у сфері транспорту видає директиви [15]. У Французькій Республіці Орган регулювання залізничної діяльності та доріг розробляє проєкти нормативно-правових актів, що стосуються доступу до залізничної мережі, проєктування, будівництва та використання інфраструктури залізничного транспорту та обладнання [42]. У Королівстві Швеція та у Республіці Хорватія регуляторні органи у сфері транспорту також

приймають нормативно-правові акти, які стосуються сфер їхньої діяльності.

Що стосується ліцензування діяльності у сфері транспорту, то у Республіці Болгарія, Великій Британії, Федеративній Республіці Німеччина, Чеській Республіці, Республіці Естонія, Грецькій Республіці, Фінляндській Республіці, Республіці Хорватія, Республіці Угорщина, Республіці Ірландія, Латвійській Республіці, Королівстві Нідерланди, Республіці Польща, Королівстві Швеція регуляторний орган у сфері транспорту видає ліцензії підприємствам, які бажають отримати доступ до мережі.

Що стосується ціноутворення на послуги, що надаються у сфері транспорту, то у Фінляндській Республіці, Французькій Республіці, Республіці Хорватія, Великому Герцогстві Люксембург, Королівстві Нідерланди регуляторний орган у сфері транспорту встановлює тарифи на послуги, що надаються суб'єктами господарювання у сфері транспорту.

Контрольно-наглядові повноваження регуляторних органів у сфері транспорту держав-членів ЄС відіграють важливу роль у регулюванні ринку надання послуг у сфері транспорту. Це безпосередньо пов'язано з тим, що здійснення контрольно-наглядових повноважень означає постійне спостереження за ринком, його гармонічним функціонуванням, контроль за доступом до залізничної інфраструктури.

Що стосується такого повноваження, як накладення санкцій регуляторними органами у сфері транспорту держав-членів ЄС, то слід розглянути досвід Королівства Нідерланди. Саме у законодавстві цієї держави дуже чітко розписана процедура накладення штрафних санкцій на порушників у сфері транспорту. Так, якщо компанії, які надають послуги на ринку у сфері транспорту, не дотримуються правил, які встановлені у законодавстві, то регуляторний орган має низку

юридичних засобів, за допомогою яких він може змусити порушника слідувати встановленим нормам. Це може бути або публічне попередження компанії, яка порушує встановлені норми, або накладення штрафних санкцій. Розмір штрафу залежить від правопорушення. Обов'язково враховуються обтяжуючі і пом'якшуючі обставини [44]. Зрештою, накладення санкцій регуляторними органами у сфері транспорту держав-членів ЄС пов'язане зі стимулюванням суб'єктів господарювання дотримуватися правил, які встановлені на ринку транспортних послуг.

Захист прав споживачів у сфері транспорту також відіграє надзвичайно важливу роль. Це пов'язано з тим, що діяльність регуляторів полягає у перевірці відповідності національного законодавства держав–членів ЄС, загальних умов надання послуг у сфері транспорту Регламенту Європейського Парламенту і Ради № 1371/2007/ЄС про права та обов'язки пасажирів залізничного транспорту [59]. Цей Регламент має на меті забезпечити кращий захист пасажирів на залізничному транспорті та гарантувати більш надійні та якісні залізничні послуги. Так, права пасажирів залізничного транспорту поширюються на всі міжнародні залізничні пасажирські послуги, що працюють в ЄС.

З метою захисту прав споживачів регуляторні органи держав–членів ЄС у сфері транспорту також зобов'язані розглядати скарги та заяви, які надходять від споживачів транспортних послуг, і приймати обґрунтовані рішення.

Так, наприклад, у Королівстві Нідерланди функціонує програма захисту прав споживачів ConsuWijzer. Будь-який споживач може залишити свій відгук про надання послуг суб'єктом господарювання. У ConsuWijzer є спеціальний лічильник, який підраховує позитивні та негативні відгуки споживачів, які отримали послуги у сфері транспорту. Якщо

споживчий лічильник нараховує значну кількість негативних відгуків про діяльність підприємства, то регуляторний орган зобов'язаний вживати заходи. Це можуть бути заходи різного характеру: як попередження про необхідність зміни методів роботи, так і накладання штрафних санкцій [53, с. 66]. Варто зазначити, що регуляторний орган Королівства Нідерланди обов'язково повідомляє про вжиті заходи споживачів.

Крім того, будь-яка особа може звернутися до ConsuWijzer і отримати консультацію стосовно своїх прав. Тобто, Орган для споживачів і регулювання ринків через програму ConsuWijzer постійно перебуває на зв'язку зі споживачами.

Цікавим видається досвід Республіки Австрія. Зокрема, з кінця травня 2015 р. у складі Комісії з контролю залізниць функціонує Агентство прав споживачів (Agency of Passenger Rights) [35]. Цей орган є структурним підрозділом Комісії з контролю залізниць. Основне завдання цього Агентства полягає у здійсненні захисту прав споживачів. У разі виникнення спору із залізничною, судноплавною компанією або авіакомпанією це Агентство забезпечує швидкий розгляд справи, його рішення є обов'язковим до виконання та він вирішує питання, що стосуються виплати належної компенсації особі, права якої були порушені.

Також варто зазначити про досвід захисту прав споживачів у Королівстві Іспанія. Будь-який споживач послуг у сфері транспорту має право подати скаргу у письмовій формі до Національної комісії з регулювання ринків та конкуренції. У скарзі особа повинна вказати, яким чином були порушені її права. В свою чергу, регуляторний орган у сфері транспорту Королівства Іспанія зобов'язаний належним чином розглянути скаргу, та повідомити особу-скаржника щодо прийнятого рішення і заходів, які були застосовані [38].

У Грецькій Республіці заявник також має право звернутися до Органу регулювання залізничного транспорту із зверненням або скаргою через те, що керівник інфраструктури, залізничне підприємство або оператор інфраструктури прийняв несправедливе або дискримінаційне рішення. Орган регулювання залізничного транспорту зобов'язаний розглянути таке звернення або скаргу, і прийняти обґрунтоване рішення [41].

На сайті Комісії з питань залізничного регулювання Республіки Ірландія у розділі «Обслуговування» зазначена детальна інформація про порядок звернення до регуляторного органу споживачами транспортних послуг. Також зазначено, що якщо особа не володіє ірландською мовою, то вона може використовувати англійську мову для звернення до органу, і відповідь особі буде надана англійською мовою. На сайті регуляторного органу зазначено, що у разі надходження поштового або електронного листа, протягом одного робочого дня з моменту отримання кореспонденції особі надається підтвердження. Особа отримує відповідь на звернення протягом 15 робочих днів [36].

Слід зауважити, що захист прав споживачів у сфері транспорту у державах–членах ЄС займає важливе місце. Це пов'язано з тим, що для будь-якої європейської держави дотримання прав і свобод люди і громадянина є пріоритетним [52, с. 112]. Будь-який регулятор у сфері транспорту розглядає звернення усіх споживачів транспортних послуг, які вважають, що їхні права були порушені, та обов'язково приймає рішення щодо таких звернень, і інформує особу, яка зверталася за захистом своїх прав.

Моніторинг ринку, який здійснюють регуляторні органи у сфері транспорту у державах-членах ЄС, полягає у тому, що регулятори збирають інформацію про ринок у сфері транспорту і здійснюють ґрунтовний аналіз його розвитку. За допомогою постійного моніторингу ринку регуляторні органи у сфері

транспорту визначають позитивні та негативні фактори, які впливають на нього.

Слід зауважити, що регуляторні органи у сфері транспорту у державах–членах ЄС кожного року заповнюють анкети на основі даних моніторингу транспортного ринку. Інформація, яка міститься у анкетах, підлягає обробці, після чого Європейська Комісія публікує звіт про моніторинг розвитку ринку залізничного транспорту. Останній звіт був опублікований у лютому 2019 р. [31].

Варто також зазначити, що регуляторні органи у сфері транспорту у державах–членах ЄС співпрацюють між собою і обмінюються власним досвідом роботи стосовно принципів своєї діяльності, а також практики прийняття рішень [55, с. 48].

Отже, з усього вищенаведеного випливає, що кожна держава–член ЄС пішла власним шляхом формування регуляторних органів у сфері транспорту. На підставі загальної характеристики діяльності регуляторів ми можемо виділити такі основні інституційні моделі державного регулювання у сфері транспорту у держава-членах ЄС:

– за критерієм кількості та галузевої компетенції регуляторів: галузева модель державного регулювання, за якої створюються окремі регулятори у різних сферах, зокрема, транспорту, енергетики, телекомунікацій та зв'язку, або єдиний регулятор, компетенція якого поширюється на всі мережеві галузі;
– за критерієм правового статусу органу державного регулювання: державне регулювання може здійснюватися незалежним регулятором, що має особливий статус та займає особливе місце в системі органів державної влади, або органами виконавчої влади, які наділені певними регуляторними функціями;

– за критерієм формування регулятора: основним суб'єктом у процесі формування регулятора виступає президент, або парламент, або органи виконавчої влади;
– за критерієм джерел фінансування регуляторів: діяльність регулятора фінансується з державного бюджету, або за рахунок зборів з транспортних компаній, які функціонують на транспортному ринку.

Вважаємо, що для України має становити значний інтерес загальна характеристика регуляторних органів у сфері транспорту у державах–членах ЄС. Це пов'язано з тим, що наша держава теж прагне створити незалежний регуляторний орган, який буде здійснювати регулювання ринку, на якому функціонують суб'єкти природних монополій у сфері транспорту та суб'єкти господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках.

3. Організаційно-правові засади співпраці незалежних регуляторів у сфері залізничного транспорту у Європі

Для ЄС важливе значення має розвиток сфери транспорту. Це пов'язано, в першу чергу, з економічним розвитком держав-членів ЄС. Саме тому діяльність Європейської Комісії спрямована на гармонізацію та стандартизацію функціонування транспортного ринку.

Для досягнення зазначених цілей важливим аспектом є співпраця між регуляторами у сфері транспорту. Основною метою такої співпраці є створення єдиного, конкурентоспроможного, стійкого та ефективного транспортного простору в Європі.

Основними принципами регулювання залізничного сектору є розмежування управління залізничною мережею та надання послуг із залізничних перевезень; розмежування фінансових рахунків між операторами; поступове відкриття ринку

залізничних перевезень (ліцензовані залізничні оператори в ЄС з необхідним сертифікатом безпеки можуть надавати послуги на відкритих ринках); гармонізація національних залізничних систем (стосується технічних, адміністративних розбіжностей між державами-членами ЄС для підвищення інтероперабельності національних залізничних систем (inter-operability) та їхньої єдності (inter-connectivity)) [20].

Так, в червні 2011 р. було створено Групу незалежних регуляторів (Independent Regulators' Group – Rail) (далі – IRG-Rail). IRG-Rail працює як платформа для співпраці, обміну інформацією та практикою між національними регуляторами залізниць, що відповідає існуючій європейській нормативній базі [33]. Наразі до складу IRG-Rail входять транспортні регулятори з 31 країни, а саме: Республіки Австрія, Королівства Бельгія, Республіки Болгарія, Республіки Хорватія, Чеської Республіки, Королівства Данія, Республіки Естонія, Фінляндської Республіки, Французької Республіки, Республіки Північна Македонія, Федеративної Республіки Німеччина, Грецької Республіки, Республіки Угорщина, Республіки Ірландія, Італійської Республіки, Республіки Косово, Латвійської Республіки, Литовської Республіки, Великого Герцогства Люксембург, Королівства Нідерланди, Королівства Норвегія, Республіки Польща, Португальської Республіки, Румунії, Республіки Сербія, Республіки Словаччина, Республіки Словенія, Королівства Іспанія, Королівства Швеція, Швейцарії, Великої Британії.

Так, 9 червня 2011 р. п'ятнадцять незалежних транспортних регуляторів підписали Меморандум про порозуміння («Memorandum of Understanding»). У цьому документі було зазначено про створення IRG-Rail.

Також було визначено основну мету діяльності групи незалежних регуляторів у сфері залізничного транспорту IRG-Rail,

цілі та функції. Головна мета діяльності цього органу полягає у забезпеченні сприятливих умов для створення та функціонування єдиного, конкурентоспроможного внутрішнього ринку залізничного транспорту в Європі. Слід зазначити, що в межах IRG-Rail утворюються робочі групи [33].

Діяльності IRG-Rail регулюється такими документами як: Меморандум про порозуміння (Memorandum of Understanding), Меморандум про співпрацю (Memorandum of Cooperation) та іншими актами [33].

IRG-Rail очолює Голова, який має заступника. Цікавим є той факт, що Голова перебуває на цій посаді лише один рік, а попередньо він має пропрацювати на посаді заступника.

Кожного року Пленум Асамблеї призначає особу, яка буде виконувати обов'язки заступника голови, а в подальшому буде Головою IRG-Rail. Особа, яка може претендувати на посаду заступника Голови, повинна бути Головою регуляторного органу у сфері транспорту (тобто головою, членом правління, президентом, віце-президентом країни-учасниці). Голова IRG-Rail або його заступник має право скликати чергові або позачергові (на вимогу щонайменше чверті від усіх членів) пленарні збори. Також, слід зауважити, що Голова обов'язково розробляє та подає проєкт річної робочої програми Пленуму Асамблеї на затвердження.

Варто зазначити, що 12 травня 2017 р. члени IRG-Rail прийняли Стратегію на період з 2017 р. до 2020 р. [13]. Цей документ висвітлює основні питання щодо функціонування регуляторних органів у сфері транспорту на найближчі роки і встановлює чітку стратегію для вирішення проблем, що виникають у залізничному секторі.

Відповідно до цієї Стратегії у 2019 р. планувалося завершити лібералізацію внутрішніх залізничних ринків. Однак,

виконати умови Стратегії на практиці виявилося не зовсім легко. Це пов'язано, в першу чергу, з технічними та юридичними перешкодами. Але всі члени IRG-Rail висловили свою готовність подолати всі бар'єри.

Стратегія визначає основні завдання, що стоять перед регуляторними органами у сфері залізничного транспорту:

- вільна конкуренція на ринку залізничного транспорту;
- регулювання транскордонних питань;
- розробка нових інструментів та методів регулювання [13].

Вільна конкуренція на ринку залізничного транспорту забезпечила б створення єдиного європейського ринку у сфері залізничного транспорту та сприяла б зростанню добробуту населення в цілому. Завдяки регулюванню транскордонних питань ми можемо говорити про вироблення єдиних правил і принципів у діяльності регуляторів у сфері транспорту. Розробка нових інструментів, а також методів регулювання є необхідною вимогою для подальшого всебічного розвитку сфери залізничного транспорту [54, с. 354].

Повертаючись до діяльності IRG-Rail, варто сказати, що на пленарних засіданнях IRG-Rail повинні бути присутні всі учасники. На цих засіданнях проходить обговорення діяльності IRG-Rail і приймаються рішення стосовно таких питань як:

- затвердження документів;
- прийняття нових членів і виключення членів;
- прийняття рішень, що спрямовані на досягнення цілей IRG-Rail;
- затвердження будь-яких змін до Меморандуму про порозуміння;
- створення робочих груп та призначення голів таких груп тощо.

Звичайні пленарні збори скликаються Головою або заступником Голови не рідше одного разу на рік. Пленарні збори можуть скликатися й частіше у разі якщо є така необхідності. Будь-яке позачергове засідання скликається Головою на вимогу щонайменше чверті його членів. Усі присутні члени голосують на пленарному засіданні. Кожен член має один голос. Кворум складає дві третини членів. Рішення приймаються через досягнення консенсусу між усіма присутніми членами [33].

Як вже зазначалося вище, у межах діяльності IRG-Rail можуть створюватися робочі групи. Такі групи складаються з представників членів IRG-Rail, обов'язково має бути призначений голова групи. Голова робочої групи відповідає за роботу групи, а також координує її діяльність.

Робочі групи звітують та подають на пленарне засідання IRG-Rail проєкти документів для затвердження.

Наразі функціонують такі робочі групи:

– доступ до інфраструктури;
– доступ до сервісних послуг;
– збори;
– плата за послуги;
– законодавчі пропозиції;
– моніторинг ринку.

Робоча група з доступу до інфраструктури у своїй роботі зосереджується на дослідженні і аналізі всіх аспектів доступу до залізничної інфраструктури. Це, насамперед, стосується виявлення ринкових бар'єрів, обмежень доступу, заохочення конкуренції, захист прав споживачів і покращення експлуатаційних характеристик залізниць.

Діяльність цієї робочої групи безпосередньо стосується імплементації норм, які встановлені Регламентом (ЄС) № 913/2010 Європейського Парламенту та Ради від 22 вересня

2010 р. стосовно європейської залізничної мережі для конкурентоспроможних вантажних перевезень [25].

Варто зазначити, що співпраця регуляторних органів у сфері залізничного транспорту з питань доступу до транспортної інфраструктури спрямована на створення загальних передумов для розвитку конкуренції на всіх залізничних ринках та на розробку спільних підходів для вирішення всіх питань, що стосуються залізничного коридору. Встановлення гармонічних та недискримінаційних правил співробітництва та координації між зацікавленими сторонами відіграють важливу роль у цьому питанні.

Саме тому IRG-Rail прагне:

– підтримувати угоди про співпрацю між регуляторами;
– переходити до розгляду та адаптації коридорних угод у випадку питань, що стосуються багато коридорних питань та розширення залізничних вантажних коридорів або домовленостей на основі ст. 57 (2) Директиви 2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради;
– обговорити регуляторні завдання та повноваження щодо рамки розподілу потенціалу (ст. 14 (1) Регламенту (ЄС) № 913/2010 Європейського Парламенту та Ради);
– продовжити здійснення моніторингу вантажного залізничного коридору (ст. 20 Регламенту (ЄС) № 913/2010 Європейського Парламенту та Ради);
– обмінюватися думками та вживати заходів щодо полегшення доступу до надання міжнародних пасажирських послуг (4-й пакет залізниць) [33].

Робоча група з доступу до сервісних послуг працює над забезпеченням прозорого доступу до сервісних споруд та послуг, пов’язаних із залізничним транспортом. Діяльність цієї робочої групи має вирішальне значення для досягнення чесної

та ефективної конкуренції на залізничному ринку. Сервісні послуги дозволяють залізничним підприємствам пропонувати більш якісні послуги пасажирам.

Директива 2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради визначає основні правила доступу до об'єктів обслуговування і дає можливість Європейській Комісії прийняти заходи з визначення деталей процедури та критеріїв, яких слід дотримуватися. Ці заходи також мають базуватися на досвіді діяльності регулятивних органів у сфері залізничного транспорту [12].

Робоча група досліджує існуючі засоби доступу до сервісних послуг, включаючи додаткові й допоміжні послуги, та національні відмінності у цьому питанні між членами IRG-Rail. Така робота проводиться задля вироблення загального розуміння засобів обслуговування і недискримінаційних умов доступу до цих засобів.

З метою забезпечення гармонізації в процесі імплементації норм Директиви2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради, діяльність робочої групи спрямована на обмін практикою та досвідом регулювання у сфері залізничного транспорту.

Узагальнюючи діяльність цієї робочої групи, слід зазначити про те, що вона прагне:

– поділитися національною практикою щодо сервісних послуг;
– переглянути аспекти управління послугами;
– розвинути спільне розуміння службових засобів та послуг, пов'язаних із залізничним транспорту.

Наступна робоча група, яка утворена в межах діяльності IRG-Rail займається питаннями зборів. Так, Директива 2001/14/ЄС Європейського Парламенту та Ради про розподіл потужностей залізничної інфраструктури і стягнення плати за

використання залізничної інфраструктури вимагає від регуляторних органів забезпечити усунення дискримінації на залізничному ринку та, зокрема, перевірити, чи правильно застосовуються принципи стягнення.

Основна мета діяльності цієї робочої групи IRG-Rail полягає у розробці загального розуміння принципів тарифікації в європейському залізничному секторі та визначенні рекомендацій, які повинні бути засновані на основі норм європейського законодавства та обов'язково з урахуванням національної практики членів IRG-Rail.

Узагальнюючи діяльність цієї групи, варто зазначити, що вона прагне:

- виробити загальне розуміння регуляторного підходу для вивчення складових витрат та складу інфраструктурних зборів;
- виробити загальне розуміння регуляторного підходу для оцінки поточних додаткових або граничних витрат;
- розробити критерії для оцінки поточних надбавок та можливості ринку нести їх, як передбачено ст. 8.1 Директиви 2001/14/ЄС Європейського Парламенту та Ради;
- виробити загальне розуміння щодо поводження з витратами на дефіцит згідно зі ст. 7.4 Директиви 2001/14/ЄС Європейського Парламенту та Ради [33] .

Діяльність наступної робочої групи пов'язана з оглядом загальних європейських практик тарифікації послуг у сфері залізничного транспорту. На основі норм Директиви 2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради щодо принципів тарифікації та вироблення спільної позиції щодо понять, пов'язаних із стягненням плати за послуги, робоча група вирішує питання, що стосується оплати послуг [12].

Ця робоча група в межах своєї діяльності здійснює:

– дослідження ролі регуляторних органів щодо стягнення плати за послуги;
– дослідження національної практики щодо оплати послуг [33].

Ще одна робоча група працює над питаннями, що стосуються законодавчих пропозицій. Ця робоча група розглядає запропоновані законодавчі акти, які стосуються питань лібералізації і вдосконалення структури європейського ринку залізничного транспорту [33].

Зокрема, ця робоча група у своїй діяльності:

– уважно спостерігає за поточною політикою і перемовинами щодо законодавства ЄС;
– аналізує процес імплементації європейського законодавства на національному ринку залізниць;
– готує і подає законодавчі пропозиції Голові IRG-Rail.

Наступна робоча група займається моніторингом ринку. Слід зауважити, що моніторинг ринку залізниць є важливим інструментом у діяльності регуляторних органів у сфері залізничного транспорту. Це пов'язано з тим, що регуляторні органи за допомогою моніторингу можуть оцінити діяльність ринку в цілому, і, якщо потрібно, стимулювати учасників ринку вдосконалювати свою діяльність.

Регуляторні органи у сфері транспорту зобов'язані здійснювати контроль за конкуренцією на ринках залізничних послуг. У подальшому регуляторні органи повинні консультуватися щонайменше кожні два роки із представниками користувачів залізничних вантажних та пасажирських перевезень (ст. 56 Директиви 2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради).

У той час Європейська Комісія спостерігає за розвитком ринку залізниць в Європі через звіти про моніторинг ринку

залізниць (ст. 15 Директиви 2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради) [12].

Основна мета діяльності цієї робочої групи полягає у посиленні ролі національного моніторингу шляхом обміну досвідом і розширення знань про європейський ринок залізниць. Саме тому IRG-Rail розробила керівні принципи для регуляторних органів у сфері транспорту, котрі проводять діяльність з моніторингу ринку. Ці вказівки включають набір загальних показників та визначень для створення моніторингу ринку IRG-Rail. Регуляторні органи, які входять до IRG-Rail, використовують цей перелік принципів під час здійснення національних моніторингів ринків залізничного транспорту [33].

Робоча група реалізує такі завдання як:

– збір та аналіз даних національних моніторингів залізничних ринків;
– публікує щорічний звіт про моніторинг ринку IRG-Rail;
– розробляє набір загальних показників та визначень.

Учасники цієї робочої групи прагнуть гармонізувати підходи до здійснення моніторингу внутрішнього ринку у відповідних районах та розробити вибіркові запитання для опитування користувачів транспортних послуг [33].

Також учасники цієї робочої групи слідкують за виконанням ст. 15 Директиви 2012/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради, яка стосується здійснення моніторингу ринку залізничного транспорту.

Отже, можемо підсумувати, що функціонування IRG-Rail відіграє надзвичайно важливе значення для розвитку залізничної сфери транспорту. Її діяльність спрямована на створення та розвиток єдиних стандартів щодо здійснення регулювання у сфері залізничного транспорту, а також на захист прав споживачів.

IRG-Rail прагне зробити ринок у сфері залізничного транспорту більш прозорим, полегшити доступ до нього та забезпечити реальне конкурентне середовище. Слід відмітити, що у процесі обміну досвідом між членами IRG-Rail напрацьовуються спільні підходити до вирішення схожих ситуацій [54, с. 355].

Висновки

Дослідження зарубіжного досвіду державного регулювання у сфері транспорту дозволяє нам сформулювати наступні висновки.

У законодавстві ЄС містяться норми, які зобов'язують держав–членів ЄС створювати незалежні регуляторні органи у сфері транспорту. Регулятор повинен здійснювати державне регулювання у сфері транспорту, і проводити моніторинг функціонування залізничної, морської, повітряної сфер транспорту. Незалежний регулятор у сфері транспорту також зобов'язаний захищати права споживачів транспортних послуг, і забезпечувати недискримінаційний доступ до сфери транспорту для суб'єктів господарювання.

На підставі аналізу досвіду держав–членів ЄС можна виокремити такі інституційні моделі державного регулювання у сфері транспорту:

– за критерієм кількості та галузевої компетенції регуляторів: галузева модель державного регулювання, за якої створюються окремі регулятори у різних сферах, зокрема, транспорту, енергетики, телекомунікацій та зв'язку, або єдиний регулятор, компетенція якого поширюється на всі мережеві галузі;
– за критерієм правового статусу органу державного регулювання: державне регулювання може здійснюватися незалежним регулятором, що має особливий

статус та займає особливе місце в системі органів державної влади, або органами виконавчої влади, які наділені певними регуляторними функціями;

– за критерієм формування регулятора: основним суб'єктом у процесі формування регулятора виступає президент, або парламент, або органи виконавчої влади;
– за критерієм джерел фінансування регуляторів: діяльність регулятора фінансується з державного бюджету, або за рахунок зборів з транспортних компаній, які функціонують у сфері транспорту.

Міжнародна співпраця між регуляторними органами у сфері транспорту у Європі набуває все більшого значення в умовах глобалізації. Це пов'язано з тим, що участь у діяльності міжнародних організацій дозволяє виробити гнучкі підходи до регулювання транспортного ринку.

Активна співпраця на міжнародній арені створює реальні умови для обміну інформацією та практичним досвідом між регуляторними органами у сфері транспорту. Така співпраця також пов'язана з напрацювання спільної практики у вирішенні схожих справ, які можуть виникати у різних державах, а також ми можемо говорити про розроблення та виокремлення системи принципів у роботі регуляторів у сфері транспорту.

Варто зауважити, що міжнародна співпраця між регуляторами сприяє створенню ефективного, конкурентоспроможного та стійкого ринку у сфері транспорту.

Література:

1. Bekendtgørelse nr. 1136 af 22. september 2015 Forretningsorden for Jernbanenævnet.URL: http://www.jernbanenaevnet.dk/~/media/Train/Dokumenter/Databaser/Lovstof/Bekendtgoerelse-2015-09-22-nr-1136-om-Jernbanenaevnet.pdf

2. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Eisenbahngesetz 1957, Fassung vom 03.04.2020. BGBl. Nr. 60/1957.URL:https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011302

3. Council Directive 91/440/EEC of 29 July 1991 on the development of the Community's railways. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31991L0440

4. Council Directive 95/18/EC of 19 June 1995 on the licensing of railway undertakings. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri= celex%3A31995L0018

5. Council Directive 95/19/EC of 19 June 1995 on the allocation of railway infrastructure capacity and the charging of infrastructure fees. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31995L0019

6. Council Regulation (EEC) № 3578/92 of 7 December 1992 amending Regulation (EEC) No 1107/70 on the granting of aids for transport by rail, road and inland waterway. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri= CELEX%3A31992R3578

7. Gochava D. Regulatory Bodies in Railway Sector 5 February 2016 / Gochava D. URL: https://idfi.ge/en/regulatory-bodies-in-railway-sector

8. Directive (EU) 2016/2370 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 amending Directive 2012/34/EU as regards the opening of the market for domestic passenger transport services by rail and the governance of the railway infrastructure. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L2370

9. Directive 2000/14/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the noise emission in the environment by equipment for use outdoors. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32000L0014

10. Directive 2001/12/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 2001 amending Council Directive 91/440/EEC on the development of the Community's railways. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:075:0001:0025:EN:PDF

11. Directive 2001/14/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 2001 on the allocation of railway infrastructure capacity and the levying of charges for the use of railway infrastructure and safety certification. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:075:0029:0046:EN:PDF

12. Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/34/oj

13. IRG-Rail's strategy 2017–2020. URL: file:///C:/Users/%D0%9F%D0%9A/Downloads/IRG-Rail_-_Strategy_Document_2017-2020.pdf

14. Koninklijk besluit tot oprichting van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en tot vaststelling van zijn samenstelling en het statuut dat van toepassing is op zijn leden 25 october 2004. URL: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?numac=2004014223&caller=list&article_lang=N&row_id=1&numero=2&pub_date=2004-11-05&dt=KONINKLIJK+BESLUIT&language=nl&fr=f&choix1=EN&choix2=EN&fromtab=+moftxt+UNION+montxt&nl=n&sql=dt%3D+%27KONINKLIJK+BESLUIT%27+and+dd+%3D+date%272004-10-25%27&ddda=2004&rech=17&tri=dd+AS+RANK+&trier=afkondiging&dddj=25&dddm=10

15. Konkurentsiameti põhimäärus vastu võetud 19.08.2015 nr 27. URL: https://www.riigiteataja.ee/akt/124012017015

16. Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5940

17. Obwieszczenie Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o transporcie kolejowym Dz.U. 2016 poz. 1727. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160001727/T/D20161727L.pdf

18. Office of rail and road Board Rules of Procedure agreed by the board on 28 March 2017 and adopted from 1 April 2017. URL: https://orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0005/12020/orr-board-rules-of-procedure.pdf

19. Raideliikennelaki Helsingissä 28 päivänä joulukuuta 2018. URL: https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181302

20. Recent Developments in Rail Transportation Services, OECD, 2013. URL: http://www.oecd.org/daf/competition/Rail-transportation-Services-2013.pdf

21. Regulation (EEC) No 1017/68 of the Council of 19 July 1968 applying rules of competition to transport by rail, road and inland waterway. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31968R1017

22. Regulation (EEC) № 1107/70 of the Council of 4 June 1970 on the granting of aids for transport by rail, road and in land waterway. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31970R1107

23. Regulation (EEC) № 1191/69 of the Council of 26 June 1969 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service in transport by rail, road and inland waterway. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31969R1191

24. Regulation (EEC) № 1192/69 of the Council of 26 June 1969 on common rules for the normalisation of the accounts of railway undertakings. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31969R1192

25. Regulation (EU) № 913/2010 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2010 concerning a European rail network for competitive freight. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:276:0022:0032:EN:PDF

26. Statut Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/18). URL: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=STAT243

27. Statut Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti NN 11/2019 (30.1.2019). URL: https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2019/propisi/Statut%20HAKOM-a%20NN%2011_19.pdf

28. Statut Urzędu Transportu Kolejowego Załącznik do zarządzenia nr 159 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2017 r. (MP poz. 1018). URL: https://www.utk.gov.pl/pl/urzad/statut-urzedu/13667,Statut-Urzedu-Transportu-Kolejowego.html

29. Zákon o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře 320/216 Sb. URL: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-320

30. ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 3891 Αναδιάρθρωση, εξυγίανση και ανάπτυξη του ομίλου ΟΣΕ και της ΤΡΑΙΝΟΣΕ και άλλες διατάξεις για το σιδη−ροδρομικό τομέα 4 Νοεμβρίου 2010. URL: file:///C:/Users/adm/Downloads/document%20(1).pdf

31. Веб-сайт Агентства транспорту та зв'язку Фінляндської Республіки. URL: https://www.saantelyelin.fi/en

32. Веб-сайт Адміністрації регулювання транспорту Італійської Республіки. URL: https://www.autorita-trasporti.it/

33. Веб-сайт Групи незалежних регуляторів – Rail. URL: https://www.irg-rail.eu/irg/about-irg-rail/general-information/1,About-the-IRG-Rail.html

34. Веб-сайт Державної адміністрації залізниць Латвійської Республіки. URL: http://www.vda.gov.lv/

35. Веб-сайт Комісії з контролю залізниць Республіки Австрія. URL: https://www.schienencontrol.gv.at/en/

36. Веб-сайт Комісії з питань залізничного регулювання Республіки Ірландія. URL: https://www.crr.ie/

37. Веб-сайт Національного управління транспорту Республіки Угорщина. URL: https://www.nkh.gov.hu/a-hatosagrol

38. Веб-сайт Національної комісії з регулювання ринків та конкуренції Королівства Іспанії. URL: https://www.cnmc.es/

39. Веб-сайт Органу з мобільності та транспорту Португальської Республіки. URL: https://www.amt-autoridade.pt/

40. Веб-сайт Органу регулювання залізниць Республіки Словаччина. URL: http://nsat.sk/en/home/

41. Веб-сайт Органу регулювання залізничного транспорту Грецької Республіки. URL: http://www.ras-el.gr/

42. Веб-сайт Органу регулювання залізничної діяльності та доріг Французької Республіки. URL: http://www.arafer.fr/connaitre-laraf-2/

43. Веб-сайт Органу регулювання зв'язку Литовської Республіки. URL: https://www.rrt.lt/

44. Веб-сайт Органу споживачів та ринків Королівства Нідерланди. URL: https://www.acm.nl/nl

45. Веб-сайт Ради залізничного нагляду Румунії. URL: http://www.consiliulferoviar.ro/ro/despre-noi.html

46. Веб-сайт Ради залізничного та автомобільного транспорту Великої Британії. URL: https://orr.gov.uk/

47. Веб-сайт Служби регулювання залізничного транспорту та експлуатації національного аеропорту Брюсселя Королівства Бельгія. URL: https://www.regul.be/nl/

48. Веб-сайт Управління залізничного транспорту Республіки Польща. URL: https://www.utk.gov.pl/

49. Веб-сайт Шведського транспортного агентства Королівства Швеція. URL: https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/

50. Клинчук В.І. Адміністративно-правовий статус незалежного регулятора у сфері транспорту в Румунії. Систематизація українського і європейського законодавства в сучасних реаліях : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Арад, Румунія 27–28 грудня 2019 р.). Арад, 2019. С. 19–21.

51. Клинчук В.І. Адміністративно-правові засади державного регулювання у сфері транспорту у державах-членах ЄС. Підприємництво, господарство і право: Науково-практичний господарсько-правовий журнал. 2020 (291). № 5. С. 331–335.

52. Клинчук В.І. Захист прав споживачів у сфері транспорту у державах-членах ЄС: адміністративно-правовий аспект. Основні права людини: розуміння та виклики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 10 грудня 2019 р.). Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 110–113.

53. Клинчук В.І. Захист прав споживачів у сфері у Королівстві Нідерланди: адміністративно-правовий аспект. Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 20–21 вересня 2019 р.). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 65–66.

54. Клинчук В.І. Організаційно-правові засади співпраці незалежних регуляторних органів у сфері залізничного транспорту держав-членів ЄС. Підприємництво, господарство і право: Науково-практичний господарсько-правовий журнал. 2019 (286). № 12. С. 352–356.

55. Клинчук В.І. Основні завдання регуляторних органів держав–членів ЄС у сфері транспорту. Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 19–20 липня 2019 року). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019 р. С. 47–48.

56. Клинчук В.І. Правовий статус органів державного регулювання у сфері транспорту у Республіці Австрія та у Королівстві Іспанія. Visegrad Journal on Human Rights. 2019. № 5 (volume 2). P. 76–79.

57. Клинчук В.І. Правові засади державного регулювання у сфері транспорту в державах-членах Європейського Союзу. International Scientific Conference «Innovative research of legal regulation of public administration»: Conference Proceedings, June 16–17, 2017. Lublin. P. 90–93.

58. Про залізничний транспорт : Закон Республіки Болгарія від 28 листопада 2000 р. URL: http://www.iaja.government.bg/IAJI/wwwFWRAEA.nsf/contents.htm?ReadForm&aa&cat=25965FD737362F16002573A8005389C5

59. Регламент (ЄС) № 1371/2007 Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2007 року про права та обов'язки пасажирів залізничного транспорту. URL: http://doszt.gov.ua/content/media/Reglament-1371-UA.pdf

60. Транспортне право : навч. посіб. / М.В. Гаєвець [та ін.]. Київ : Компринт, 2015. 368 с. URL: https://pidruchniki.com/80028/pravo/mizhnarodne_spivrobitnitstvo_sferi_zaliznichnogo_transportu#19

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-22

Савіцька Вікторія
кандидатка юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ СЕЛЕКЦІЙНИХ ДОСЯГНЕНЬ У РОСЛИННИЦТВІ

Анотація. На основі сучасних методологічних підходів, доктринального аналізу теоретичних джерел адміністративно-правової науки, узагальнення нормотворчої та правозастосовної практики проаналізовано особливості правового регулювання селекційних досягнень у рослинництві і виділено найбільш типові ознаки селекційних досягнень. Вказується на тісний зв'язок прав на сорти рослин та селекційних досягнень, вплив норм адміністративного законодавства в регулюванні відносин у сфері охорони селекційних досягнень у рослинництві. Запропоновано авторське визначення адміністративно-правової охорони селекційних досягнень у сфері рослинництва. Зазначено, що адміністративна відповідальність за порушення прав на сорти рослин виступає важливою складовою забезпечення правопорядку у сфері селекційних досягнень у рослинництві України. Охарактеризовано становлення адміністративної відповідальності за порушення прав на сорти рослин.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, сорт рослин, селекційні досягнення, рослинництво, адміністративно-правове регулювання, адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність.

Вступ

Значення розвитку науки про виведення нових та покращення існуючих сортів рослин для сучасного суспільства

складно переоцінити. Наразі активно впроваджується співпраця між органами державної влади та суб'єктами права інтелектуальної власності щодо розв'язання питань охорони майнових та немайнових прав, незаконного використання інтелектуальної продукції, врегулювання на рівні законодавства загального підходу до розгляду та експертизи судових справ щодо порушення об'єктів права інтелектуальної власності у сфері селекційних досягнень у рослинництві України. При цьому вкрай важливо на теоретико-правову рівні розробити концепцію взаємодії держави та людини при здійсненні адміністративно-правового захисту й надання адміністративних послуг у сфері організаційної та правової діяльності суб'єктів публічного адміністрування щодо охорони селекції рослин в Україні. У такому аспекті необхідно орієнтуватися як на історико-правові засади правового регулювання та охорони селекційних досягнень у рослинництві в Україні, так і на зарубіжний досвід. Комплексний підхід до вивчення проблематики допомагає не тільки осмислити здобутки, а й відкоригувати сучасну структуру державного регулювання якості та реєстрації прав на сорти рослин, їх поширення і охорони прав селекціонерів, володільців патенту, власників майнового права інтелектуальної власності на поширення сорту відповідно до міжнародних стандартів.

Чимало принципових питань адміністративно-правової охорони селекційних досягнень у рослинництві не отримали комплексного вирішення не тільки у нормотворчій практиці, але й у вітчизняній юридичній літературі. Тому важливе завдання в українських реаліях – належне правове врегулювання охорони селекційних досягнень у рослинництві. З огляду на це проблематика адміністративно-правової охорони селекційних досягнень у рослинництві є актуальною.

1. Адміністративно-правова характеристика охорони селекційних досягнень у рослинництві

Одним із наймогутніших стимулів розвитку науково-технологічного прогресу всіх галузей функціонування суспільства є інтелектуальна власність. Однак успішність розвитку об'єктів права інтелектуальної власності багато в чому залежить від її правової охорони та захисту, оскільки, на слушну думку О.А. Підопригори, будь-яке право втрачає свою соціальну сутність, якщо воно не має надійного захисту [1, с. 115].

Непорозуміння суб'єктами господарської діяльності переваг патентної форми охорони сортів рослин, запровадження норм, що фактично послабляють захист прав селекціонерів, відсутність чітких правил, встановлених законом, щодо укладання цивільно-правових договорів між селекціонерами, тобто суб'єктами творчості, їх роботодавцями та певними суб'єктами підприємництва, взагалі може призвести до знищення вітчизняної науково-селекційної діяльності як такої. З цим важко погодитися, хоча б тому, що сорт з притаманними тільки йому властивостями (що фактично можуть бути реалізованими лише на території країни з певними агрокліматичними умовами), є таким об'єктом права інтелектуальної власності, який важко створити, але дуже легко залишити його автора (селекціонера) і державу без належних прав на використання вітчизняного селекційного здобутку, а ще легше впровадити у виробництво новий сорт без дозволу його власника, одержати значні доходи до моменту повного запобігання його несанкціонованому застосуванню, усунення рішеннями суду порушень прав селекціонерів і власника сорту.

Внаслідок цього, питання забезпечення правової охорони нових сортів рослин та захисту прав селекціонерів є актуальним і потребує більш ретельного опрацювання

з урахуванням економічних інтересів держави, її прагнення плідно розвивати співробітництво у сфері рослинництва з міжнародним співтовариством [2, с. 22].

Незважаючи на те, що питання правової охорони об'єктів інтелектуальної власності знаходяться у полі зору держави, правоохоронних органів, практичних працівників та науковців, проблеми охорони селекційних досягнень у рослинництві є малодослідженими. В першу чергу це стосується адміністративно-правової охорони селекційних досягнень у рослинництві України. Суть такої правової охорони полягає в необхідності комплексно забезпечити надійний захист особистих немайнових прав селекціонерів та майнових прав інтелектуальної власності власників нових сортів рослин та суб'єктів, задіяних у господарському та комерційному обороті їх насіння (садивного матеріалу).

Відносини у сфері селекційних досягнень у рослинництві регулюється нормами багатьох галузей права, однак тільки адміністративне право притаманними йому правовими засобами впорядковує певну частину відносин у сфері селекційних досягнень у рослинництві, надаючи їм організаційного змісту.

Цілком усвідомлюємо, що механізм правового регулювання суб'єктивних прав інтелектуальної діяльності і власності взагалі, упирається в проблему їх галузевої приналежності, проте, у сфері охорони об'єктів права інтелектуальної власності існує певне співвідношення між публічними і приватними інтересами, незважаючи на те, що ці інтереси можуть не співпадати. І головне тут полягає в тому, що приватні інтереси покликані задовольнити суб'єктивні права суб'єктів права інтелектуальної власності на належні їм об'єкти права інтелектуальної власності, то публічні інтереси повинні задовольняти інтереси суспільства.

Згідно частини третьої ст. 43 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин», Кабінет Міністрів України може видати на строк до чотирьох років примусову ліцензію визначеній ним особі з мотивів надзвичайної суспільної необхідності та за умови воєнного чи надзвичайного стану з виплатою відповідної компенсації володільцю патенту. При цьому КМУ може вимагати від володільця патенту надати на прийнятних фінансових умовах у розпорядження ліцензіата матеріал для розмноження сорту в обсягах, достатніх для належного здійснення прав, наданих примусовою ліцензією.

На відміну від публічного інтересу, приватний інтерес власника існує самостійно і може бути реалізований його носієм на свій погляд. Але при цьому він не абсолютно вільний: визначення міри економічної свободи, міри дозволеності також становить зміст публічного інтересу, оскільки реалізація приватного інтересу не повинна порушувати інтересів суспільства.

Незважаючи на те, що у сфері селекційних досягнень у рослинництві превалюють норми приватного права, слід підкреслити, що приватне право є складовою частиною національної системи права і знаходиться у тісному взаємозв'язку з іншими галузями права, зокрема, із адміністративним.

Характерною рисою змісту правовідносин інтелектуальної власності становлять немайнові та майнові права інтелектуальної власності. На відміну від особистих немайнових прав, існування майнових прав на сорти рослин обмежене строком, тобто, адміністративно-правова охорона селекційних досягнень у рослинництві залежить і від чинності майнових прав.

Чинність майнових прав інтелектуальної власності на сорти рослин обмежується строком, установленим ст. 41 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» та підтримується за умови сплати збору за її підтримання.

Після завершення строку чинності майнових прав інтелектуальної власності на сорти рослин, а також його дострокового припинення чи відмови від них, відповідно до положень ст. 50 і ст. 51 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин», цей сорт стає суспільним надбанням і його може вільно використовувати будь-яка особа, з урахуванням положень частин другої і третьої статті 38 цього Закону.

При дослідженні об'єкта адміністративно-правової охорони селекційних досягнень у рослинництві, як об'єкта адміністративно-правового протиправного посягання, слід підкреслити, що такі посягання, як правило пов'язані із майновими правопорушеннями, що знайшли свою охорону за допомогою адміністративно-правових норм. Одним із майнових прав інтелектуальної власності є право власника сорту рослин перешкоджати неправомірному використанню сорту рослин. Зовнішнім виразом таких норм є діючий Кодекс України про адміністративні правопорушення і інших законів України, відповідно до яких особи, винні у вчиненні адміністративного правопорушення, притягуються до адміністративної відповідальності.

Адміністративно-правові норми, що охороняють право власності, настільки об'ємні та багатогранні, настільки різноманітні майнові відносини у вітчизняному суспільстві [3, с. 100]. Це стосується і селекційних досягнень у рослинництві. У цьому контексті є слушною думка Ю.П. Битяка, який зауважує: «Адміністративно-правовими засобами охороняються суспільні відносини, які регулюються нормами різних галузей права: адміністративного, цивільного, трудового, екологічного та ін.» [4, с. 164].

Одним із таких об'єктів адміністративно-правової охорони виступають селекційні досягнення у рослинництві, які підлягають охороні й нормами адміністративного права. Ми не випадково акцентуємо свою увагу саме на адміністративно-

правовій охороні селекційних досягнень у рослинництві, а не сорту рослин, як це задекларовано у Законі України «Про охорону прав на сорти рослин». Цей термін є вживаним не тільки на доктринальному рівні, але й в законодавчих актах.

Вирішити деякі проблемні питання у сфері охорони селекційних досягнень у рослинництві міг би Закон України «Про селекційні досягнення». У разі його прийняття, цим законом можуть бути встановлені триваліші строки чинності охороноздатності патенту на окремі види селекційних досягнень, вирішення прав інтелектуальної вланості на технологію, що створена за рахунок коштів державного бюджету України, застосування більш дієвих заходів юридичної відповідальності, законодавчого закріплення терміну «селекційні досягнення у рослинництві». У разі прийняття Закону України «Про селекційні досягнення», з метою утворення цілісної системи правової охорони селекційних досягнень, вбачається доцільним внести зміни в ЦК України статей, які детально б регламентували діяльність пов'язану із селекційними досягненнями у рослинництві, а також в адміністративне законодавство.

На відміну від чинного вітчизняного законодавства, термін «селекційні досягнення у рослинництві» вживається у спеціальній літературі. Серед сучасних науковців найбільш послідовно пропагує цей термін О.В. Пічкур, який у монографічній праці «Правова охорона селекційних досягнень у рослинництві» об'єктом дослідження визначає процес становлення права інтелектуальної власності у сфері науково-селекційної діяльності та генної інженерії, механізм правової охорони нових сортів рослин, захист прав та законних інтересів селекціонерів і власників таких сортів, а також окремих рослин з генно зміненою структурою, що охороняються патентами на винаходи, правовідносин між власниками і авторами рослин,

що є результатом традиційних методів селекції та методів сучасної біотехнології [2, с. 23].

Проте, вживаючи у своїй праці терміни «сорти рослин», «селекційні досягнення у рослинництві» О.В. Пічкур не розкриває відмінності між вказаними термінами.

На нашу думку, термін «селекційні досягнення у рослинництві» у широкому розумінні найбільш виразно характеризує такий об'єкт правової охорони, як сорти рослин, який на сьогодні використовується у Законі України «Про охорону прав на сорти рослин». Проте, його використання звужує сучасне уявлення про селекційні досягнення у рослинництві. На користь цієї тези говорять найбільш типові ознаки селекційних досягнень у рослинництві:

по-перше, селекція являє собою еволюцію рослин, що здійснюється творчою діяльністю селекціонера;

по-друге, результатом діяльності селекціонера є рішення конкретної практичної задачі, що полягає у виведенні нового сорту рослини;

по-третє, об'єктом селекційного досягнення в рослинництві є новий сорт;

по-четверте, вони потребують постійної охорони, яка здійснюється за допомогою правових норм та організаційних форм.

У той же час, селекційні досягнення у рослинництві потребують єдиного законодавчого акта. З цього приводу ми підтримуємо думку науковців про необхідність прийняття Закону України «Про селекційні досягнення», який крім іншого, вирішив би питання забезпечення захисту прав національних селекціонерів.

Родовим об'єктом права власності як складової юридичного складу адміністративного правопорушення є суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження

суб'єктами права власності на сорт рослин, які охороняються адміністративно-правовими нормами. Тобто, правоможності щодо володіння, користування та розпорядження майном стосуються не тільки матеріальних речей, але й творів художника, письменника, вченого або винахідника [5, с. 78].

З цього приводу звернемося до ст. 3-1 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин», відповідно до якого суб'єктами права інтелектуальної власності на сорт рослин є:

1) автор (автори) сорту рослин;
2) інші особи, які набули майнових прав інтелектуальної власності на сорт рослин за договором чи законом.

Незважаючи на те, що у цій статті законодавець вживає термін автор (автори), в ст. 1 «Визначення термінів» цього ж Закону під автором сорту слід розуміти селекціонера, тобто людину, яка безпосередньо вивела або виявила і поліпшила сорт, права якого повинні бути захищеними. При цьому, слід наголосити, що ці права пов'язані із сортом рослин, як об'єктом права інтелектуальної власності. Тобто, творчою діяльністю людини.

З цього приводу слід навести думку Г. Гегеля, який стверджував, що знання і таланти, властиві вільному людському духу, не є чимось зовнішнім, а складають його внутрішні якості. Але їхній власник здатний «оцінювати», матеріалізувати їх, і тоді результати цієї матеріалізації починають підходити під визначення речей, після чого на них повною мірою можуть поширюватися правові норми, що регулюють відносини придбання, володіння і відчуження. Природа цих правових норм символічна, оскільки вони маніфестують панування людської волі над предметністю, що знаходиться за межами суб'єктивності, тобто за межами індивідуального. Це маніфестування відбувається за допомогою того, що «я привношу в річ іншу мету, іншу,

ніж та, яку вона безпосередньо мала, я даю живій істоті як мою власність іншу душу, не ту, яку вона мала; я даю їй мою душу». Піднімаючи проблему охорони інтелектуальної власності, він стверджував: «Суто негативним, але й найпершим заохоченням науки і мистецтва є прийняття заходів, завдання яких захищати тих, хто працює в цій сфері, від крадіжок і забезпечити їх власність, подібно тому, як найпершим і найважливішим заохоченням торгівлі і промисловості була їх охорона від грабунку на дорогах» [6, с. 122–126].

З огляду на предмет нашого дослідження, зазначимо, що предметом правопорушення у сфері селекційних досягнень у рослинництві є речі матеріального світу, яким притаманні спеціальні ознаки фізичного, економічного та юридичного характеру. До фізичних ознак належить те, що вказані речі можуть бути вилучені з володіння законного власника. Економічними ознаками таких речей є те, що вони повинні: мати цінову та споживчу вартість, здатність задовольняти матеріальні та пов'язані з ними потреби людини; бути відокремленими від природного середовища чи бути створені заново. Юридичними ознаками зазначеного майна є те, що, по-перше, таке майно повинно бути чужим для винного, по-друге, як правило, має належати на праві власності іншому суб'єкту права власності; по-третє, воно не повинно бути предметом правопорушення [7, с. 442–444].

Відповідно до норм чинного законодавства, правопорушення, об'єктом посягання якого є інтелектуальна власність, є майнові та немайнові права суб'єктів права інтелектуальної власності визначених ст. 37 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин».

При цьому слід врахувати, що право інтелектуальної власності та право власності на річ існують як самостійні правові

категорії, пов'язані з наявністю між об'єктами права інтелектуальної власності і матеріальними об'єктами права власності значної кількості відмінностей.

По-перше, не кожен результат творчого пошуку підлягає правовій охороні, а лише той, який відповідає вимогам закону. Тобто, якому надана правова охорона.

По-друге, існування права інтелектуальної власності, хоча воно і є абсолютним, виключним правом, обмежено певним строком, визначеним частиною 2 ст. 41 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин».

Тим самим, видовим об'єктом правопорушень, зазначеного у ст. 51-2 КУпАП, є врегульовані нормами закону суспільні відносини з приводу володіння, користування та розпорядження суб'єктом права інтелектуальної власності (володілець патенту, власник майнового права) на селекційні досягнення у рослинництві.

Досліджуючи проблемні питання адміністративно-правової охорони права власності В.В. Галунько наголошує, що в умовах сьогодення структура адміністративного права у сфері охорони права власності є несистематизованою та не зовсім впорядкованою. Виходячи із цього, першочерговим кроком у виробленні теорії адміністративно-правової норми, на нашу думку, має бути систематизація адміністративно-правових норм у сфері охорони власності [3, с. 138].

Висвітлюючи проблему об'єкта адміністративного права, Є.В. Курінний пропонує здійснювати втілення в життя його складових осередком алгоритму дій, що складаються із трьох стадій – формування, нормативного закріплення та безпосередньої реалізації. При цьому вченим зазначається, що на першій стадії відбувається формування об'єкта адміністративного права, що є постійним процесом, під час якого виникають,

змінюються або ліквідуються окремі групи потреб та інтересів, реалізація яких потребує адміністративно-правової регламентації; в умовах другої стадії здійснюється матеріалізація сформованих часток шляхом закріплення їх у відповідних правових нормах; основу третьої стадії становлять адміністративно-правові відносини. Безпосередньо реалізація складових об'єкта адміністративного права відбувається за допомогою двох комплексних владних форм – владно-управлінської діяльності та адміністративно- правового захисту, що у свою чергу, поділяється на державне і комунальне управління та адміністративну юстицію і адміністративну відповідальність. Складові адміністративно-правового захисту реалізують складні за своїми конструкціями групи об'єктів адміністративного права, перший шар яких утворюють невтілені у життя потреби інтересів, а другий – складові захисного призначення, реалізація яких обумовлює поновлення деформованого формату здійснення владно-управлінських функцій [8, с. 31–33].

У свою чергу, О.І. Харитонова, зробивши акцент на обґрунтуванні важливості зв'язку адміністративно-правових правовідносин з адміністративно-правовими нормами, запропонувала таку методологічну схему дослідження адміністративно-правових охоронних відносин: «у разі порушення вимоги поводитись певним чином», замість регулятивних правовідносин виникають охоронні (регулятивні трансформуються в охоронні), підставою до чого є припис норми права та вчинення адміністративного делікту. У цьому випадку, на її думку, йдеться вже не про реалізацію встановлених адміністративно-правових регулятивних норм, якими були визначені вимоги до поведінки зобов'язального суб'єкта, а про реалізацію положень охоронних адміністративно-правових норм, які передбачають встановлення нових прав і обов'язків [9, с. 38].

Підтримуючи методологічні прийоми дослідження шановних вчених, вважаємо, що вони можуть бути у дещо видозміненому вигляді застосовані при формуванні змісту та сутності адміністративно-правової охорони селекційних досягнень у рослинництві, а саме:

1) шляхом формування потреб інтересів суб'єктів права інтелектуальної власності у сфері селекційних досягнень у рослинництві;
2) вироблення пропозицій щодо внесення змін в чинний КУпАП в частині охорони селекційних досягнень у рослинництві.

Проте, такі пропозиції про внесення змін в КУпАП, з метою утворення цілісною системи правової охорони селекційних досягнень, можна буде вносити після прийняття Закону України «Про селекційні досягнення».

Наведене свідчить, що науковці у своїх дослідженнях оперують такими поняттями, як «охорона» та «захист», що дало підстави В.В. Галуньку зробити висновок, що адміністративно-правова охорона права власності буде досягатися як охоронною (захисною), при безпосередньому порушенні права власності, так і регулятивною функцією права при попередженні протиправних посягань на право власності [3, с. 139–140]. Вчений вважає, що «охорона» в юридичному розумінні означає позитивний стан норм права, направлений на безпосередній захист суб'єктивних прав і законних інтересів осіб від можливих порушень. У свою чергу, «захист» відображає динаміку та способи й форми, які передбачені законодавством для відновлення правового становища потерпілого, притягнення винного до юридичної відповідальності та застосовується тоді, коли суб'єктивне право вже порушено [3, с. 195].

Підходи щодо розмежування категорій «охорона» і «захист» притримуються і представниками науки цивільного права. Зокрема, Р.Б. Шишкою та О.М. Мельник у своїх працях досліджували проблемні питання пов'язані із правовою охороною об'єктів права інтелектуальної власності.

Р.Б. Шишка досліджуючи проблеми охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності, влучно, як для нашої роботи стверджує, що правовий механізм держави, з одного боку, визначально повинен регулювати відносини на користь людини, надати їй можливість без дозволу реалізовувати належні права та правомірні інтереси, забезпечити високий рівень охорони, а в разі порушення цих прав – своєчасний та ефективний захист. Він вважає, що тим самим є можливість для певного логічного взаємозв'язку: охорона права людини взагалі – охорона приватних прав людини – охорона прав на творчу діяльність – охорона прав на результати творчої діяльності [10, с. 19–20].

Вчений зазначає, що генезис охорони виявляється у здатності його механізму врегулювати суспільні відносини на користь носія суб'єктивного права і правомірного інтересу та забезпечити максимально наближене до диспозиції норми права саморегулювання цих відносин на практиці. Значущість цих відносин придає їм міжнародно-правову та національну охорону та засадах універсалізму права. Охорона права на творчу діяльність є напрямком охорони прав людини взагалі і здійснюється різними засобами і способами [10, с. 25].

О.М. Мельник досліджуючи проблемні питання пов'язані із захистом права інтелектуальної власності, як на нашу думку, розглядає це питання дещо звужено, оскільки акцентує свою увагу на цивільно-правовому та кримінально-правовому захисті права інтелектуальної власності. При цьому вона зауважує,

що правова охорона і захист прав – різнозмістовні поняття. Під охороною прав прийнято розуміти всю систему правового забезпечення тих чи інших відносин, тієї чи іншої діяльності. Це правове регулювання відносин, які складаються у процесі тієї чи іншої діяльності, починаючи від виникнення даних відносин і до їх припинення [11, с. 303, с. 343].

На нашу думку, такий підхід щодо захисту права інтелектуальної власності не в повній мірі охоплює захист суб'єктивних прав суб'єктів права інтелектуальної власності на належні їм об'єкти такого права, оскільки, наприклад, існує, ще й адміністративно-правовий захист, або, як його ще називають (спеціальний).

Зокрема, спеціальний (адміністративний) спосіб захисту може здійснюватися шляхом подання заяв і скарг до органів державної влади і відповідне вирішення справ безпосередньо компетентним органом та його посадовими особами.

Наприклад, згідно частини першої ст. 30 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» будь-яка особа може подати Компетентному органу вмотивоване заперечення щодо виникнення прав на сорт на підставі невідповідності його вимогам, встановленим цим Законом, протягом трьох місяців від дати опублікування відомостей про заявку в офіційному виданні.

У першу чергу стосується об'єктів промислової власності, тому, що зазначений спосіб передбачає процедури опротестування видачі патентів чи інших неправомірних дій. Наприклад, це може бути помилкова видача патенту, що зачіпає інтереси інших патентоволодільців, які й подають протести на видані патенти, тощо. Проте, подання скарг на рішення, дії або бездіяльність державних органів та їх посадових осіб не може вважатися спеціальним засобом захисту у разі звернення особи

до суду, а лише як виняток. Вони вказують, що спеціальний спосіб розгляду справ здійснюється на основі спеціальної спрощеної процедури і порівняно з цивільним або господарським судочинством є більш оперативним, створює можливості для швидкого відновлення порушених прав і включає багато судових процедур. Але, у той же час обсяг процесуальних гарантій значно вужчий, ніж судовий.

Спеціальний спосіб захисту має, як свої переваги, так і свої недоліки порівняно з судовим захистом [12, с. 169–170].

Водночас спеціальний спосіб захисту може здійснюватися стосовно об'єктів права інтелектуальної власності, в законодавчих актах яких встановлено такий порядок. Наприклад, в ст. 36 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» зазначено, що оскарження рішення стосовно заявки, заявник має право оскаржити будь-яке рішення, дії чи бездіяльність компетентного органу або експертного закладу щодо заявки до суду. Тобто, у разі якщо заявник звернувся до установи, яка на думку заявника не задовольнила його вимог, останній має право звернутися до суду.

Відповідно до чинного законодавства за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності, інше порушення об'єкта права інтелектуальної власності, в залежності від настання шкідливих наслідків, винні особи можуть бути притягнуті до цивільно-правової, адміністративної, або кримінальної відповідальності. Незалежно від виду юридичної відповідальності, вину особи може встановити тільки суд. У той же час, захист суб'єктивних прав суб'єктів права інтелектуальної власності може здійснюватися і в адміністративному порядку. Наприклад, згідно частини третьої та четвертої ст. 28 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин», у разі виявлення компетентним органом (Державна служба України з питань

безпечності харчових продуктів та захисту споживачів) невідповідності запропонованої назви сорту встановленим вимогам заявнику надсилається експертний висновок з вимогою запропонувати іншу назву сорту. Будь-яка особа може подати до Компетентного органу вмотивоване заперечення щодо запропонованої назви сорту протягом трьох місяців від дати опублікування її в офіційному виданні.

Продовжуючи питання пов'язані із охороною та захистом, на думку окремих вчених поняття «охорона» має ширший зміст і поглинає поняття «захист», оскільки поряд із безпосереднім захистом прав людини, тобто активними діями, поняття «охорона» включає в себе всі юридичні засоби, які виконують превентивну, запобіжну функцію.

Охорона об'єктів права інтелектуальної власності неможлива без механізму адміністративно-правового регулювання, важливим компонентом якого є норми адміністративного права.

Як наголошує В.К. Колпаков, адміністративне право має різні складові предмета регулювання і саме за допомогою його норм здійснюється адміністративно-правова охорона прав і свобод, законних інтересів різних суб'єктів правовідносин [13, с. 41].

На думку О.Д. Святоцького, захист будь-яких суб'єктивних прав є правовим забезпеченням їх недоторканності, непорушності, а у разі порушення – застосування заходів примусового характеру, спрямованих на поновлення цих прав. У даному разі мова йде про захист права інтелектуальної власності. Він здійснюється в судовому або адміністративному порядку [14, с. 13–18].

Серед представників науки адміністративного права, які досліджували питання адміністративно-правової охорони та захисту об'єктів права інтелектуальної власності, теж існують

різні підходи щодо тлумачення поняття «адміністративний захист». Так, Ф.О. Кіріленко під адміністративним захистом права інтелектуальної власності розуміє врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження результатами інтелектуальної, творчої діяльності, що охороняється нормами адміністративного законодавства через правозастосовну діяльність уповноважених державних органів (посадових) осіб, що також спрямовані на попередження та припинення посягання на права свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб у сфері інтелектуальної власності [15, с. 3–4].

Визначення поняття адміністративного захисту надає О.П. Світличний, який під адміністративним захистом прав на торговельну марку розуміє сукупність заходів адміністративного припинення, спрямованих на припинення порушень, відновлення і визнання прав та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, які застосовуються органами внутрішніх справ, митними органами та судами (суддями) за заявою чи скаргою правомочної особи або за власною ініціативою компетентного органу [16, с. 62].

Однак, як зазначає О.В. Тандир вищевикладені визначення поняття «адміністративного захисту» дещо звужують поняття «адміністративний захист прав суб'єктів права інтелектуальної власності» і не охоплюють всіх його складових. На його думку, під адміністративним захистом прав суб'єктів права інтелектуальної власності слід розуміти сукупність правових заходів, спрямованих на захист, відновлення і визнання їх прав, припинення порушень та застосування заходів адміністративного примусу, що застосовуються компетентним органом держави, їх посадовими особами та судами у разі порушення об'єкта права інтелектуальної власності [17, с. 28].

За відсутності дефініції поняття «адміністративно-правова охорона селекційних досягнень у сфері рослинництва», надаємо авторське визначення поняття «адміністративно-правова охорона селекційних досягнень у сфері рослинництва», під яким слід розуміти сукупність адміністративно-правових заходів, спрямованих на захист прав та законних інтересів суб'єктів права селекційних досягнень у сфері рослинництва, щодо охорони та захисту права селекціонерів і інших суб'єктів права інтелектуальної власності на сорти рослин.

Вищенаведене дає підстави зазначити, що «адміністративно-правова охорона селекційних досягнень у сфері рослинництва» покликана забезпечити належну охорону суб'єктивних прав суб'єктів права інтелектуальної власності на селекційні досягнення. Здійснюючи незаконне використання селекційних досягнень у рослинництві, як об'єкта права інтелектуальної власності, порушник в першу чергу порушує суб'єктивні права власника чи/або законного користувача такого об'єкта.

Об'єктом адміністративного правопорушення у сфері селекційних досягнень у рослинництві, є комплекс майнових і особистих немайнових прав, які крім автора (селекціонера) можуть належать юридичній особі і державі. Провідну роль в охороні прав власності на селекційні досягнення належить державним органам, які уповноважені забезпечити охорону прав власності від протиправних посягань.

Багатогранність змісту адміністративно-правової охорони прав інтелектуальної власності пов'язана із специфічністю її об'єктів. Специфічність ст. 51-2 КУпАП обумовлена значною кількістю об'єктів інтелектуальної власності, до кожного із яких держава адміністративно-правовими нормами встановила юридичні вимоги в частині дотримання прав інтелектуальної власності. Публічно-правова охорона прав інтелектуальної

власності здійснюється різноманітними органами державної влади. В залежності від об'єкта незаконного використання, право на складання протоколу про адміністративне правопорушення мають посадові особи різних органів державного управління.

У справах про адміністративні правопорушення за незаконне використання об'єктів інтелектуальної власності (ст. 51-2 КУпАП), відповідно до ст. 255 КУпАП протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи: органів Національної поліції; органів державної податкової служби; державні інспектори з питань інтелектуальної власності; державні інспектори сільського господарства.

Специфічність селекційних досягнень у рослинництві, як об'єкта права інтелектуальної власності, як й інших об'єктів включених до ст. 51-2 КУпАП полягає і в тому, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються у судовому порядку.

Наведене свідчить, що охорона селекційних досягнень у рослинництві може здійснюватися як в судовому, так і в адміністративному порядку.

При цьому слід наголосити, що адміністративно-правова охорона селекційних досягнень у сфері рослинництва не можлива без всього спектру правового регулювання, включаючи механізм правової охорони нових сортів рослин пов'язаного із захистом прав та законних інтересів селекціонерів і власників сортів рослин. Тобто, у широкому значенні її слід розуміти як відносини всіх правових явищ втілених у юридичні форми (закони, нормативно-правові акти, рішення органів публічної влади, здійснення експертизи тощо) [18, с. 59].

На виконання зазначених завдань у сфері охорони селекційних досягнень у рослинництві, як нами уже наголошувалося, необхідно прийняти Закон України «Про селекційні досягнення».

2. Адміністративна відповідальність як гарантія забезпечення правопорядку у сфері селекційних досягнень

Як вид юридичної відповідальності адміністративна відповідальність має конституційне підґрунтя. Саме Конституція України встановила (п. 22 ст. 92), що виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, і відповідальність за них. З цього випливає, по-перше, що лише закон визначає поведінку, яка є протиправною, винною і утворює склад адміністративного проступку; по-друге, що лише така поведінка – адміністративний проступок – є підставою адміністративної відповідальності; по-третє, що зміст відповідальності передбачено законом.

У питанні адміністративної відповідальності за незаконне використання прав на сорти рослин, привласнення авторства на цей об'єкт або інше умисне порушення прав на сорт рослин особливу роль відіграє Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Як стверджує В.М. Гаращук, проблема підвищення соціальної ефективності адміністративної відповідальності в регулюванні суспільних відносин у сучасних умовах є досить актуальною, вагомою, а також своєчасною та вимагає фундаментальної наукової розробки [19, с. 198].

У контексті дослідження інституту адміністративної відповідальності за порушення прав на сорти рослин як об'єкта права інтелектуальної власності, до Кодексу було внесені статті, склади яких містять правопорушення за незаконне використання або інше порушення різних об'єктів права інтелектуальної власності. Першою статтею, яка була пов'язана із охороною об'єктів права інтелектуальної власності, і якою було доповнено чинний КУпАП, стала ст. 51-2, яка передбачала відповідальність за порушення прав на сорти рослин.

Підставою внесення змін і доповнень до КУпАП та інших законодавчих актів стало прийняття Закону України «Про охорону прав на сорти рослин». У зв'язку з прийняттям Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» від 25 лютого 1994 р., Законом України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України», чинний КУпАП було доповнено статтею 51-2 такого змісту: «Стаття 51-2. Порушення прав власника патенту на сорти рослин. Використання запатентованого сорту рослин без згоди власника патенту або під назвою, що відрізняється від назви, під якою його занесено до Державного реєстру сортів рослин України, – тягне за собою накладення штрафу на громадян до двох мінімальних розмірів заробітної плати і на службових осіб – до п'яти мінімальних розмірів заробітної плати».

У подальшому Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу» від 7 лютого 1997 р. у статтю 51-2 слова «до двох мінімальних розмірів заробітної плати» було замінено словами «від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян», а слова «до п'яти мінімальних розмірів заробітної плати» замінено словами «від семи до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Однак, це були не останні зміни, коли мова йде про ст. 51-2 КУпАП. Із зростанням ролі та значенням інтелектуальної власності, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення прав на об'єкти права інтелектуальної власності» від 5 квітня 2001 р., ст. 51-2 КУпАП було доповнено багатьма об'єкта інтелектуальної власності, зокрема, такими як авторські права і суміжні права, об'єкти промислової власності тощо.

Внаслідок внесених змін, змінилася і назва статті, яка і на сьогодні має назву: «Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності», передбачає адміністративну відповідальність за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності та міститься у Главі 6 КУпАП.

В наведеному видно, що приймаючи законодавчі акти, якими встановлювалася адміністративна відповідальність за порушення суб'єктивних прав власника патенту на сорти рослин, законодавець в ст. ст. 51-2 КУпАП встановив адміністративну санкцію у вигляді накладення штрафу на громадян до двох мінімальних розмірів заробітної плати і на службових осіб – до п'яти мінімальних розмірів заробітної плати.

У подальшому Законом України від 7 лютого 1997 р. в ст. 51-2 КУпАП було внесено зміни, які полягали у суттєвій зміні визначення розміру адміністративного штрафу, насамперед «в переході від конкретно визначеного грошового розміру до оперування поняттям мінімальної заробітної плати, що насамперед було викликано станом економічного розвитку України у той період, високими показниками інфляції, що обумовило перехід до загальних понять при визначенні розміру штрафу як виду адміністративних стягнень. Так, спочатку відбувся перехід від конкретно визначеної суми штрафу до використання поняття мінімальної заробітної плати, а в подальшому – до поняття неоподаткованого мінімуму доходу громадян» [20, с. 38].

В.К. Колпаков звертає увагу на те, що поняття адміністративної відповідальності, її змісту і обсягу дотепер залишаються одними з найбільш суперечливих питань української адміністративно-правової науки. Активність дискусій щодо названої правової категорії значною мірою обумовлена, по-перше, широтою застосування терміна «адміністративна

відповідальність» у юридично-науковій, правозастосовчій, загальноосвітній сферах і на побутовому рівні, по-друге, двоїстою позицією законодавця, який використовує цей термін у численних нормативних актах, але не дає його визначення» [21, с. 75].

Підставою такого твердження є відсутність законодавчого визначення поняття «адміністративна відповідальність», а тому усі дефініції адміністративної відповідальності мають дослідницький характер. Серед різних дефініцій визначення поняття «адміністративна відповідальність», розглянемо деякі із них.

На думку С.Т. Гончарука «адміністративна відповідальність як різновид правової відповідальності – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установленому законом порядку» [22, с. 19].

В.К. Колпаков адміністративну відповідальність визначає як примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [23, с. 76].

Незважаючи на певні відмінності, з наведених визначень понять «адміністративна відповідальність» випливає, що реальна адміністративна відповідальність за незаконне використання сорту рослин, привласнення авторства або інше порушення прав на цей об'єкт, настає за наявністю певних підстав. Такими зокрема, є нормативні та фактичні підстави, які взаємопов'язані між собою.

Згідно ст. 51-2 КУпАП порушенням прав на сорти рослин як об'єкт права інтелектуальної власності полягає у незаконному використанні цього об'єкта, привласнення авторства на цей об'єкт або інше умисне порушення прав на цей об'єкт, що охороняється законом, – тягне за собою накладання штрафу з конфіскацією незаконно виготовленої продукції та обладнання і матеріалів, які призначені для її виготовлення.

Об'єктом цього правопорушення є майнові та немайнові права суб'єктів права інтелектуальної власності на сорти рослин визначені статтями 37, 39 та 39-1 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин».

Об'єктивна сторона цього порушення полягає у незаконному використанні сорту рослин, привласнення авторства на цей об'єкт або інше умисне порушення прав на цей об'єкт, що охороняється законом, яке може бути вчинено у трьох можливих формах:

– незаконного використання сорту рослин;
– привласнення авторства на сорт рослин;
– інше умисне порушення права на цей об'єкт.

Склад цього правопорушення сформульовано як матеріальний. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачене ст. 51-2 КУпАП, настає у випадку, коли зазначені дії не спричинили матеріальної шкоди у великому розмірі.

Акцентуючи свою увагу на ст. 51-2 КУпАП, слід зазначити, ст. 104-1 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва. Об'єктом адміністративного правопорушення передбаченого нормами цієї статті є суспільні відносини у галузі насінництва та розсадництва, які пов'язані із селекційними досягненнями у рослинництві.

Відповідно до Закону України «Про насіння і садивний матеріал» від 26 грудня 2002 р. до об'єктів насінництва та розсадництва відносяться: види рослин; сорти рослин (клон, лінія, гібрид першого покоління, популяція); насіння і садивний матеріал; насінницькі посіви та насадження. Незважаючи на те, що відповідно до ст. 51-2 КУпАП об'єктом адміністративного правопорушення є майнові та немайнові права суб'єктів права інтелектуальної власності на сорти рослин, а ст. 104-1 КУпАП встановлений порядок та умови ведення насінництва та розсадництва, об'єднавчим процесом у цьому питанні є провадження в справах про адміністративні правопорушення, яке виступає важливою складовою адміністративної відповідальності.

Основна частина адміністративно-процесуальних норм міститься в КУпАП. У разі незаконного використання прав на сорти рослин, привласнення авторства або інше умисне порушення прав на цей об'єкт уповноважена посадова особа здійснює відповідне провадження шляхом складання протоколу.

Відповідно до ст. 255 КУпАП про вчинення адміністративного правопорушення на об'єкт права інтелектуальної власності або порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва уповноваженими особами складається протокол.

Невпинний розвиток суспільних відносин ставить перед вченими-адміністративістами й нові задачі у вирішенні проблемних питань, які пов'язані із адміністративною відповідальністю. У цьому питанні слід погодитися із думкою Н.В. Марфіною, яка зазначає, що «адміністративна відповідальність є важливим інструментом державного управління і майже неможливо виокремити сферу, де б вона не застосовувалася. Проте існують багато проблем, які потребують вирішення і формують напрямки подальшого розвитку цього інституту. До таких можна віднести проблему реального

забезпечення прав осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності, проблеми ефективності заходів адміністративної відповідальності, забезпечення виконання адміністративних стягнень та багато інших. Потребує наукового обґрунтування адміністративна відповідальність юридичних осіб, побудова її принципів і засад. Нагальною потребою є систематизація законодавства про адміністративну відповідальність, а цей процес неможливий без відповідного наукового забезпечення» [20, с. 42].

Норми ст. 51-2 КУпАП, крім адміністративної відповідальності щодо порушення прав на сорт рослин, встановлюють відповідальність за порушення інших об'єктів права інтелектуальної власності у випадках, вказаних в ст. 51-2, яка міститься у Главі 6 Особливої частини КУпАП, і має назву «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність». Інші склади правопорушень, що посягають на окремі об'єкти права інтелектуальної власності містяться у Главі 12 Особливої частини КУпАП, яка має назву «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфери послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності».

Наведене свідчить, що структура адміністративних правопорушень у сфері охорони об'єктів права інтелектуальної власності є не зовсім впорядкованою і розміщена у різних Главах Особливої частини КУпАП.

На нашу думку, включення сорту рослин як об'єкта інтелектуальної власності, поряд з іншими об'єктами права інтелектуальної власності, зокрема, авторського права та суміжних прав є недоцільним. Це стосується не тільки сорту рослин, але й іншого об'єкта права інтелектуальної власності, діяльність якого пов'язана із селекційними досягненнями у тваринництві – породи тварин. На думку автора, селекційні дослідження

у рослинництві та селекційні досягненні у тваринництві, повинні бути включені в окрему статтю КУпАП.

З приводу включення того чи іншого об'єкта права інтелектуальної власності до цієї чи іншої статті КУпАП, в адміністративно-правовій науці існують різні погляди. Наприклад, О.В. Тандир звертає увагу, що на відміну від ст. 420 ЦК України, ст. 51-2 КУпАП не містить вказівки на те, що такий об'єкт інтелектуальної власності, як порода тварин підлягає адміністративно-правовій охороні. На його думку, перелік об'єктів інтелектуальної власності наведений у ст. 51-2 КУпАП не є вичерпним, з огляду на приписку законодавця «тощо», яку необхідно розуміти, як і інші об'єкти права інтелектуальної власності. На думку автора, відсутність в ст. 51-2 КУпАП такого об'єкта інтелектуальної власності як порода тварин, є однією із підстав, що у разі порушення прав на цей об'єкт, особа може бути не притягнута до відповідальності. Тобто, така особа може не нести адміністративну відповідальність за ст. 51-2 КУпАП. Він зазначає, що такий підхід законодавця до норми статті, якою не передбачена адміністративна відповідальність конкретного об'єкта права інтелектуальної власності негативно позначається у правозастосовній діяльності [17, с. 154].

З урахуванням особливостей нормативно-правового регулювання селекційних досягнень в адміністративному законодавстві таких об'єктів права інтелектуальної власності, як сорти рослин та порода тварин, з метою вдосконалення чинного адміністративного законодавства, пропонуємо внести до Глави 6 КУпАП ст. 51-3 «Порушення у сфері селекційних досягнень», яку викласти у такій редакції:

«Порушення законодавства у сфері селекційних досягнень у рослинництві і тваринництві, привласнення авторства на такий об'єкт або інше умисне порушення прав на об'єкт права

інтелектуальної власності (сорт рослин та порода тварин), що охороняється законом, – тягне за собою накладення штрафу від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією незаконно виготовленої продукції та обладнання і матеріалів, які призначені для її виготовлення.

Законодавство України про адміністративні правопорушення за порушення прав на сорти складається не тільки із КУпАП, але й інших законів України. Паралельно з КУпАП діє Митний кодекс України, норми якого встановлюють адміністративну відповідальність за порушення об'єктів права інтелектуальної власності, в тому числі й за порушення прав на сорти рослин. У разі незаконного використання, або іншого умисного порушення прав на сорти рослин, до винної особи можуть бути застосовані заходи адміністративної відповідальності передбачені ст. 476 МК України.

Чинне законодавство про адміністративні правопорушення митних правил є досить великим за обсягом і дуже нестабільним. Митний кодекс України – один з нормативних актів, до яких найчастіше вносяться зміни та доповнення. Особливо інтенсивно митне законодавствопочало змінюватися після проголошення незалежності України та утворення своєї власної митної справи. Все це створює певні труднощі в застосуванні адміністративно-правових норм за порушення митних правил та контрабанди, негативно позначається на діяльності адміністративно-юрисдикційних органів, забезпеченні законності при застосуванні заходів відповідальності за вчинені правопорушення, правовій освіті громадян, ознайомленні їх з проблемами адміністративної відповідальності, що в умовах побудови правової держави є неприпустимим [24, с. 104].

Слід зазначити, що вперше адміністративна відповідальність за порушення митних правил була передбачена у Кодексі

України про адміністративну відповідальність. Стаття 208 «Порушення митних правил» діяла в КУпАП з 1984 року, незважаючи на те, що у період з грудня 1991р. діяв Митний кодекс України, ця стаття була відтворена і у Митному кодексі. Фактично з 1984 по 2002 рік, стаття 208 «Порушення митних правил» паралельно існувала в КУпАП та МК України.

З прийняттям Верховною Радою України Митного кодексу України 2002 р. було започатковано самостійний інститут адміністративної відповідальності за митні правопорушення. Зі сфери дії адміністративного права, адміністративну відповідальність за митні правопорушення було включено до нової галузі права, яка має свій особливий предмет та метод регулювання, а також власну нормативну базу, яка формується під впливом митної системи держави.

У березні 2012 р. було прийнято новий Митний кодекс, який визначив основи державної митної справи, особливості застосування законів України та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи.

Ст. 458 МК України визначає порушення митних правил адміністративним правопорушенням, яке являє собою 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 їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на митні органи цим Кодексом чи іншими законами України і за які цим Кодексом передбачено адміністративну відповідальність.

Що стосується адміністративних способів захисту прав інтелектуальної власності, то як зазначають науковці, вони відповідно до статей 23 і 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення застосовуються у вигляді адміністративних стягнень, які є мірою відповідальності з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

У той же час, адміністративна відповідальність за порушенням прав інтелектуальної власності за митним законодавством є більш дієвою, ніж за адміністративним. Згідно ст. 476 МК України адміністративний штраф може становити до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тоді як за ст. 51-2 КУпАП – 200 нмдг. Водночас це не призводить до зменшення кількості адміністративних порушень на митному кордоні. На думку О.В. Пічкура для того, щоб запобігти виробництву та розповсюдженню контрафактної та несертифікованої насіннєвої продукції, необхідно суттєво підвищити розмір штрафних санкцій, які можуть застосовувати судові інстанції до суб'єктів насінництва за вчинення протиправних дій стосовно зареєстрованих сортів рослин [2, с. 142].

У питанні порушення прав на сорти рослин на митному кордоні, слід керуватися не тільки нормами митного та іншого законодавства, але і міжнародними угодами. Однією із таких є Угода TRIPC. Частина 1 ст. 41 Угоди гарантує процедури щодо захисту прав інтелектуальної власності, як визначено в цій частині, передбачаються їхнім законодавством з тим, щоб дозволити ефективні заходи проти будь-якої дії, що порушує права інтелектуальної власності, яка підлягає під цю Угоду, включаючи термінові заходи, спрямовані на запобігання порушень та заходи,

що стримують від подальших порушень. Ці процедури повинні застосовуватися таким чином, щоб уникнути створення бар'єрів для законної торгівлі та забезпечити гарантії проти їх зловживань.

Угода TRIPC не вимагає обов'язкової наявності адміністративних процедур для захисту прав інтелектуальної власності. Навпаки, країна може вирішити застосовувати тільки судові процедури (суди) для захисту прав інтелектуальної власності і це буде повністю відповідати міжнародним стандартам згідно з Угодою TRIPC. Якщо, однак, країна застосовує адміністративні правозастосовчі заходи, то ці заходи повинні повністю відповідати тим самим процесуальним вимогам, що передбачаються Угодою TRIPC по відношенню до судових процедур у відповідності зі статтями 40–50 [25, с. 137].

Угодою передбачено цивільно-правові та адміністративні процедури і засоби правового захисту прав інтелектуальної власності (Розділ II Угоди).

Якщо в результаті адміністративних процедур за конкретними обставинами справи може бути виданий наказ щодо адміністративних процедур за конкретними обставинами справи, такі процедури повинні відповідати принципам, еквівалентним по суті тим, що визначені в цьому Розділі.

Особливості адміністративної відповідальності за порушення прав на сорти рослин дозволяють дійти висновку про те, що така відповідальність врегульована нормами адміністративного, митного та міжнародного законодавства, які містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень і органів, уповноважених їх застосовувати.

Висновки

Аналіз особливостей правового регулювання селекційних досягнень у рослинництві надає підстави для виділення

найбільш типових ознак селекційних досягнень у рослинництві: по-перше, селекція являє собою еволюцію рослин, що здійснюється творчою діяльністю селекціонера; по-друге, результатом діяльності селекціонера є рішення конкретної практичної задачі, що полягає у виведенні нового сорту рослини; по-третє, об'єктом селекційного досягнення в рослинництві є новий сорт; по-четверте, вони потребують постійної охорони, яка здійснюється за допомогою правових норм та організаційних форм.

Одним із об'єктів адміністративно-правової охорони виступають селекційні досягнення у рослинництві. Така охорона не можлива без всього спектру правового регулювання, включаючи механізм правової охорони нових сортів рослин пов'язаного із захистом прав та законних інтересів селекціонерів і власників сортів рослин. У широкому значенні її слід розуміти як відносини всіх правових явищ втілених у юридичні форми (закони, нормативно-правові акти, рішення органів публічної влади, здійснення експертизи тощо).

Запропоновано авторське визначення поняття «адміністративно-правова охорона селекційних досягнень у сфері рослинництва», під яким слід розуміти сукупність адміністративно-правових заходів, спрямованих на захист прав та законних інтересів суб'єктів права селекційних досягнень у сфері рослинництва, щодо охорони та захисту права селекціонерів та інших суб'єктів права інтелектуальної власності на сорти рослин.

Незважаючи на те, що об'єктом адміністративного правопорушення відповідно до ст. 51-2 КУпАП є майнові та немайнові права суб'єктів права інтелектуальної власності на сорти рослин, а ст. 104-1 КУпАП встановлений порядок та умови ведення насінництва та розсадництва, об'єднавчим процесом

у цьому питанні є провадження в справах про адміністративні правопорушення, яке виступає важливою складовою адміністративної відповідальності.

Література:

1. Підопригора О.А. Захист права інтелектуальної власності потребує вдосконалення. Вісник Вищого арбітражного суду України, 2000. № 1. С. 138–143.
2. Пічкур О.В. Правова охорона селекційних досягнень у рослинництві : монографія. Київ : ПП «Авакадо», 2006. 804 с.
3. Галунько В.В. Охорона права власності: адміністративно-правові аспекти : монографія / за ред. В.К. Шкарупи. Херсон : ХМД, 2008. 348 с.
4. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук; за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.
6. Галунько В.В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2009. 498 с.
7. Гегель Г.В.Ф. Философия права / Георг Вильгельм Фридрих Гегель; пер. з нем. Б.Г. Столпнера, М.И. Левиной; ред. и сост. Д.А. Керимов, В.С. Нерсесянц; авт. вступ. ст. и прим. В.С. Нерсенсянц. М. : Мысль, 1990. 524 с.
8. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. К. : Каннон, А.С.К., 2003. 1104 с.
9. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.07 К., 2004. 36 с.
10. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: Концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 Одеса, 2004. 38 с.
11. Шишка Р.Б. Охорона прав суб'єктів інтелектуальної власності у цивільному праві України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 Харків, 2002. 427 с.
12. Мельник О.М. Цивільно-правова охорона інтелектуальної власності в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 Харків, 2004. 403 с.
13. Основи права інтелектуальної власності : навч. посібник / В.І. Курило, О.П. Світличний, І.В. Гиренко; за заг. ред. О.П. Світличного. Донецьк : Донбас, 2012. 262 с.
14. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В.К. Колпаков. К. : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

15. Святоцький О.Д. Захист прав на об'єкти інтелектуальної власності в судовому порядку / О.Д. Святоцький. Інтелектуальна власність. 1999. № 3–4. С. 13–18.

16. Кіріленко Ф.О. Адміністративно-правовий захист права інтелектуальної власності правоохоронними органами України : автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Київ. 2011. 16 с.

17. Світличний О.П. Адміністративно-правова охорона прав на торговельну марку: стан та шляхи удосконалення правового регулювання захистом прав на торговельну марку в Україні : монографія / О.П. Світличний. К. : Магістр XXI сторіччя, 2008. 124 с.

18. Тандир О.В. Адміністративно-правовий захист прав суб'єктів інтелектуальної власності : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К. : НУБіП України, 2014. 200 с.

19. Савіцька В.В. Роль адміністративного права в охороні селекційних досягнень у рослинництві України. Правотворча та правозастосовна діяльність: теорія, практика, професійний досвід : матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. Київ, 2015. С. 57–60.

20. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко, та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

21. Марфіна Н.В. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 К., 2007. 215 с.

22. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В.К. Колпаков. К. : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

23. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України : навч. посібник. К., 1995. 136 с.

24. Грянка В. Правові засади адміністративної відповідальності за порушення митних правил. Право і суспільство. 2012. № 6. С. 102–108.

25. Доріс Лонг. Захист прав інтелектуальної власності: норми міжнародного і національного законодавства та їх правозастосування : практ. посібник / Доріс Лонг, Патриція Рей, В.О. Жаров, Т.М. Шевелева, І.Е. Василенко, В.С. Дроб'язко. К. : К.І.С., 2007. 448 с.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-23

Діхтієвський Володимир
доктор філософії в галузі права

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Анотація. В контексті детермінації відносин адміністративних зобов'язань держави і пов'язаного з ними принципу верховенства права, захисту законних очікувань у сфері забезпечення права особи на доступ до публічної інформації про стан використання природних ресурсів, досліджуються особливості реалізації адміністративної процедури у зазначеній сфері.

Запропоновано вважати, що під категорією адміністративної процедури розуміють заходи публічно-владного характеру органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів з надання, одержання та опрацювання інформації щодо забезпечення прав і законних інтересів особи для доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів, що відбуваються в рамках сфери відповідальності носія, який відповідно до закону уповноважений здійснювати публічно-владні управлінські функції.

На думку автора, адміністративні процедури у забезпеченні доступу до публічної інформації є елементом адміністративно-правового механізму, які не пов'язані з дотриманням спеціальних правил про форму процедури. Її здійснення має бути простим, доцільним і короткостроковим. Це означає, що адміністративний

орган може бути гнучким у своїх діях, в залежності від обставин, і самостійно вирішувати коли і в якому обсязі надавати доступ до інформації, але це не повинно суперечити загальним принципам адміністративної процедури, визначеним Конституцією України та законодавством України.

Висвітлюються важливі складові адміністративної процедури у сфері доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів: а) публічно-управлінські відносини; б) зацікавленість громадськості; в) спеціальний суб'єкт правовідносин доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів; г) міжнародні стандарти надання публічної інформації; ґ) практика Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: адміністративна процедура, забезпечення доступу до публічної інформації, публічна інформація, стан природних ресурсів, громадські екологічні організації, запитувачі інформації, розпорядники інформації, суб'єкти доступу до публічної інформації, запит на інформацію.

Вступ

Питання належного правового регулювання здійснення адміністративних процедур в Україні залишаються актуальними для розвитку вітчизняної правничої науки, що вимагає розробленості відповідного науково-теоретичного підґрунтя системоутворюючої нормотворчої діяльності.

Дослідження сутності адміністративних процедур залишається злободенною теоретичною і практичною проблемою, яка привертає до себе увагу провідних вчених як України, так і зарубіжжя. Найбільш вагомі доктринальні висновки щодо сутності адміністративних процедур, що можуть бути взяти за основу при визначенні особливостей правового режиму обігу публічної

інформації про стан використання природних ресурсів, висловлені у працях В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, О.Ф. Андрійко, Г.В. Кадникової, Н.В. Коваленко, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Ю.О. Легези, Д.В. Лученко, С.Г. Стеценка, В.П. Тимощука, М.А. Шепель та інші.

Загальноприйнятним є підхід до визначення адміністративної процедури у вузькому та широкому розуміннях. У вузькому значенні під адміністративною процедурою розуміється управлінська діяльність з врегулювання конкретних справ, в тому числі спірного характеру, що виникають у процесі реалізації публічно-владних відносин [1, с. 156].

Натомість, у широкому розумінні до системи адміністративних процедур віднесено нормотворчу та правозахисну діяльність адміністративних органів [2, с. 165]. Виділяється підхід, сутність якого зводиться до віднесення до адміністративних процедур врегулювання публічно-правових спорів у судовому порядку.

1. Загальна характеристика адміністративних процедур в адміністративно-правовій доктрині

Суміжною категорією з поняттям «адміністративна процедура» є поняття «адміністративне провадження». При цьому єдності науково-теоретичних підходів до визначення сутності адміністративної процедури поки що не вироблено. Виділяється науково-теоретичне розуміння адміністративного провадження як тотожної категорії «адміністративна процедура», чи обґрунтовується доцільність співвідношення їх як цілого та частини тощо.

Фактично, останній підхід підтримано більшістю представників науки адміністративного права, зокрема, у наукових розробках Е.Ф. Демського, В.П. Тимощука, Ю.М. Фролова, де визначено, що адміністративна процедура

є загальновстановленим порядком функціонування адміністративного органу, тоді як адміністративне провадження – у конкретній адміністративній справі, залежно від сфери її виникнення, зміни чи припинення (тобто конкретна активна форма діяльності особи).

Законодавче врегулювання здійснення адміністративних процедур та адміністративних проваджень як її складових є гарантією створення ефективного механізму захисту прав та інтересів особи у процесі врегулювання реалізації дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень [3, с. 167].

Саме розуміння адміністративної процедури як сукупності адміністративних проваджень запропоновано у Законі України «Про адміністративну процедуру». При цьому відповідно до пункту 4 частини першої статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» під адміністративним провадженням розуміється «урегульований адміністративною процедурою процес розгляду справи, прийняття та виконання адміністративного акта» [4].

Варто відзначити, що Закон України «Про адміністративну процедуру» є перспективним нормативно-правовим базисом реалізації права на доступ до інформації про стан використання природних ресурсів. При цьому адміністративні процедури доступу до публічної інформації в цілому, і зокрема, у сфері доступу до інформації про стан використання природних ресурсів деталізується відповідно до нормативно-правових положень таких Законів України, як Закон України «Про доступ до публічної інформації» [5], «Про захист персональних даних» [6] та інших законодавчих актів у сфері обігу інформації.

Отже, доцільним є проміжний висновок щодо розуміння адміністративної процедури як встановленої чинним законодавством компетенційної функціональної послідовності

управлінських дій адміністративних органів (або адміністративного органу), що своїм результатом має прийняття та/або виконання адміністративного акта з метою забезпечення прав та свобод людини, пріоритетної реалізації забезпечення публічних інтересів у їх складному взаємозв'язку із приватними інтересами.

2. Поняття та роль адміністративних процедур у сфері доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів

Інформація про стан використання природних ресурсів відповідно до положень частини другої статті 13 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI відноситься до категорії публічної інформації.

В цьому аспекті вартою уваги є класифікація адміністративних процедур у сфері доступу до публічної інформації, що було здійснено Г.В. Кадниковою. Так, дослідницею залежно мети здійснення адміністративного провадження у сфері доступу до публічної інформації виділено регулятивні та охоронні адміністративні процедури.

Г.В. Кадникова під регулятивними адміністративними процедурами у сфері доступу до публічної інформації розуміє реалізацію управлінської діяльності між розпорядником відповідних відомостей та їх запитувачем в межах безспірного провадження. Тоді як охоронні адміністративні процедури у сфері доступу до публічної інформації характеризуються наявністю спірних відносин між учасниками інформаційного обміну, що вимагає втручання з боку третьої особи, для подолання наявного правового конфлікту.

Залежно від цілі використання отриманих відомостей, що мають характер публічної інформації, такі адміністративні

процедури Г.В. Кадниковою класифікуються на надання інформації з подальшим її використанням у комерційній діяльності чи надання інформації з подальшим її використанням у діяльності, що не переслідує задачі отримання прибутку. Різноманітність підстав надання запитувачу публічної інформації адміністративні процедури умовно поділяються на адміністративні процедури, провадження в яких зініціюється за зверненням громадян; за офіційним запитом (народного депутату України, депутатів селищних, сільських та міських рад, адвокату та ін.); в межах кримінального провадження; в межах адміністративно-деліктного провадження.

Структура публічно-управлінських відносин із забезпечення доступу до інформації стан використанням природних ресурсів є трьохелементною. До її складових відноситься об'єкт правовідносин, під яким розуміється, згідно із частиною другою статті 3 Орхуської конвенції відомості про:

а) стан таких складових навколишнього середовища, як повітря і атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми, та взаємодію між цими складовими;

б) фактори, такі як речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, зазначені вище в підпункті а), і аналізі затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища;

в) стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на нихвпливаєабоможевплинутистанскладовихнавколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність або заходи, зазначені вище в підпункті б)».

Відповідно до статті 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) – це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про:

– стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів – землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення;
– біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища;
– джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей;
– загрозу виникнення і причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей;
– екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища;
– витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього

природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля [7].

Необхідно підкреслити, що право на доступ до інформації про стан використання природних ресурсів визначається як відносне право, тобто право, обмеження якого допускається і міркувань забезпечення вимог національної безпеки, державної та інших видів таємниць. Підтвердженням такої тези є практика ЄСПЛ зокрема, аргументація забезпечення обмеження доступу до екологічної інформації (зокрема, до технічної документації про особливості конструкції атомної електростанції) викладено у рішенні у «'Sdruženi Jihočeské Matky' (Співдружність матерів Південної Чехії) проти Чеської Республіки» (заява № 19101/03, від 10 липня 2006 року).

Спірні правовідносини в цій справі пов'язані з відмовою у наданні громадській екологічній організації документів і планів атомної електростанції в місті Темелін. У даному рішенні про прийнятність заяви Європейський суд з прав людини вперше застосував статтю 10 Конвенції у випадку, коли влада відмовила у запиті на доступ до адміністративних документів, хоча й не визнав її порушення. У рішенні Європейський суд зазначив: «У результаті Суд вважає, що стаття 10 Конвенції не може витлумачуватись як така, що гарантує абсолютне право доступу до всіх технічних деталей, пов'язаних з будівництвом атомної станції, оскільки, на відміну від інформації про наслідки впливу останньої на довкілля, такі дані не можуть належати до тих, що становлять загальний інтерес» [8, с. 107–125]. Таким чином, природоохоронній громадській організації було відмовлено у доступі не до інформації про стан забруднення довкілля, а безпосередньо про технічну документацію, пов'язану із організацією роботи атомної електростанції.

Постанова у справі Sdruženi Jihočeské Matky, тим не менш, є важливою, оскільки містить явне і незаперечне визнання застосування статті 10 у випадках відхилення запиту на доступ до публічних чи адміністративних документів. Право на доступ до адміністративних документів не є абсолютним і дійсно може бути обмежене за умови пункту 2 статті 10, з чого випливає, що така відмова повинна бути передбачена законом, мати законну мету і повинна бути необхідною в демократичному суспільстві. Рішення ЄСПЛ від 10 липня 2006 року надало додаткову підтримку та відкрило нові перспективи для громадян, журналістів та громадських організацій щодо доступу до адміністративних документів з питань, що становлять суспільний інтерес.

Суб'єктний склад правовідносин із забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів складається із наступних осіб. Передусім, такими особами є запитувачі інформації (фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень) [9, с. 75–77].

Згідно із міжнародно-правовими стандартами до запитувачів інформації про стан використання природних ресурсів відноситься такий унікальний суб'єкт, як «зацікавлена громадськість», що означає «громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість в цьому процесі; для цілей даного визначення недержавні організації, які сприяють охороні навколишнього середовища та відповідають вимогам національного законодавства, вважаються такими, що мають зацікавленість» (частина п'ята статті 2 Орхуської конвенції).

Наявність достатньої зацікавленості та факт порушення того чи іншого права визначаються згідно з положеннями

національного законодавства і залежно від мети надання зацікавленій громадськості широкого доступу до правосуддя в рамках цієї Конвенції. В цьому контексті для цілей вищенаведеного підпункту: а) достатньо зацікавленості будь-якої неурядової організації, що відповідає вимогам, зазначеним у пункті 5 статті 2 Орхуської конвенції. Для цілей підпункту б), наведеного вище, така організація також має право заявляти про порушення своїх прав.

Положення даного пункту 2 не виключають можливості використання процедури попереднього перегляду адміністративним органом і не зачіпають вимоги щодо вичерпання адміністративних процедур перегляду перед зверненням до судових процедур перегляду в тих випадках, коли така вимога передбачена національним законодавством (пункт 2).

Крім процедур перегляду, передбачених вище пунктами 1 і 2 статті 2 Орхуської конвенції, і без їх порушення, кожна зі Сторін забезпечує представникам громадськості, коли вони відповідають передбаченим законодавством критеріям, якщо такі є, доступ до адміністративних або судових процедур для оскарження дій або бездіяльності приватних осіб і громадських органів, які порушують положення національного законодавства, що стосується навколишнього середовища (пункт 3 Орхуської конвенції).

Крім цього, і без порушення вищенаведеного пункту 1 процедури, згадані вище в пунктах 1, 2, 3, мають забезпечувати адекватні та ефективні засоби правового захисту, включаючи у разі потреби засоби правового захисту у формі судової заборони, і бути справедливими, неупередженими, своєчасними і не пов'язаними з непомірно великими витратами. Рішення, що приймаються відповідно до цієї Статті, надаються або реєструються у письмовій формі. Громадськість має доступ до рішень

судів, а також, у міру можливостей, до рішень інших органів (пункт 4 Орхуської конвенції) [10].

Отже, для забезпечення належної реалізації, зокрема, екологічних прав Орхуська конвенція передбачає у статті 9 право і гарантії доступу до судового й адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені з порушенням права на доступ до інформації чи права на участь у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, зацікавленій громадськості.

В цьому аспекті заслуговує на увагу постанова Центрального апеляційного господарського суду від 25 червня 2020 року у справі № 904/4470/19, де визначено правомірність здійснення дій суб'єкта природокористування не лише особою, правам та інтересам якої заподіяно шкоду суб'єктом господарювання, а і іншими особами, що мають належний рівень «зацікавленості» у захисті свого права на безпечне довкілля в цілому, і зокрема, – права на доступ до екологічної інформації як його безумовної складової.

Другою не менш важливою групою суб'єктів є розпорядники інформації (суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної

з виконанням їхніх обов'язків; суб'єкти господарювання, які посідають домінуюче становище на ринку, або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них); структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації (ст. ст. 12, 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Отже, спеціальним суб'єктом правовідносин доступу до інформації про стан використання природних ресурсів є розпорядники таких відомостей. До розпорядників публічної інформації також належать суб'єкти господарювання, що володіють інформацією про стан довкілля; інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією) (стаття 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Останнім елементом відносин із забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів є сукупність прав та обов'язків суб'єктів таких правовідносин. Нормативно-правове регулювання реалізації права особи на доступ до інформації про стан використання природних ресурсів визначено передусім в положеннях Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів може бути надана здійснено як у активній формі (тобто шляхом реагування розпорядником публічної інформації на відповідний інформаційний запит), або у пасивній формі шляхом забезпечення доступу до такої

категорії інформації, розміщеної на офіційному вебсайті суб'єкта чи шляхом здійснення інших форм оприлюднення відомостей про стан використання та охорони довкілля (стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Згідно із частиною першою статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначено, що запитом на інформацію є «прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні».

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України є розпорядником публічної інформації, що була отримана або створена в процесі реалізації повноважень, передбачених законодавчими актами і знаходиться у володінні міністерства.

Запит на інформацію про стан використання природних ресурсів може бути подано як у письмовій формі особисто чи за допомогою засобів поштового, телекомунікаційного зв'язку.

Чинним законодавством України не встановлюється чіткої регламентації вимоги дотримання форми запиту на інформацію про стан використання природних ресурсів, що дозволяє зробити висновок про прийнятність його подання у довільній формі.

При цьому запит на екологічну інформацію повинен мати такі реквізити, як ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу, адресу електронної пошти або номер засобу зв'язку (якщо такий є); загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит (якщо запитувачу це відомо); підпис і дату (за умови подання письмового запиту).

На імперативності забезпечення прозорості та публічності обігу інформації про стан використання природних ресурсів наголошує у своїх дослідженнях О.А. Городов.

Варто відзначити хибність підходу О.Є. Помазуєва, який визначає звернення громадян як єдину форму реалізації права доступу до публічної інформації. Натомість І.З. Харечко, розглядаючи проблематику забезпечення доступу до інформації про стан здійснення публічного управління, обґрунтовує високий рівень ефективності її оприлюднення шляхом її розміщення на офіційних ресурсах органів державної влади та місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічного управління, що пов'язується із безоплатністю та оперативності такої форми поширення відповідних відомостей.

В.П. Тимощук відзначає, що реалізація адміністративних процедур у сфері доступу до інформації про стан використання природних ресурсів відбувається з дотриманням встановлених стадій. Стадіями адміністративних процедур визначаються:

1) подання заяви та прийняття її до розгляду державним органом, посадовою особою;
2) розгляд справи, вибір відповідних матеріальних правових норм;
3) винесення рішення;
4) виконання рішення;
5) оскарження рішення.

Науково-теоретичний підхід представників адміністративної науки є дещо схожим до розуміння сутності стадій адміністративних процедур є дещо схожим. Загальновизнаним є підхід, сутність якого зводиться до виділення таких стадій адміністративної процедури, як:

1) підготовка справи до розгляду;
2) розгляд і вирішення справи;
3) оформлення адміністративного акта, інформування про його прийняття учасників справи;
4) перегляд адміністративного акта.

Відповідно до нормативно-правових положень проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» визначено такі основні та факультативні стадії адміністративного провадження:

1) ініціювання адміністративного провадження (подання заяви, порядок подання заяви, її реєстрація; порушення адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу) або відмова у розгляді та вирішенні заяви (основна стадія);
2) розгляд справи по суті (основна стадія) (в тому числі шляхом проведення слухання у справі);
3) прийняття рішення (адміністративного акта) у справі (основна стадія);
4) адміністративне оскарження (факультативна стадія);
5) відкликання або визнання адміністративного акта недійсним (факультативна стадія);
6) виконання адміністративного акта (основна стадія).

До позитивних характеристик нормативних положень проєкту Закону України відноситься запровадження стадії відкликання або визнання адміністративного акта недійсним (частина друга статті 68). Підставами для визнання адміністративного акта недійсним є встановлення факту порушення режиму законності, який передбачає забезпечення захисту публічних інтересів. При цьому нормативно-правовими положеннями має бути визначено підстави для відкликання адміністративного акта, головною серед яких є його протиправність, при цьому внаслідок відкликання такого акта не мають бути порушені права та свободи інших учасників правовідносин.

Доцільним є здійснення в межах даного дисертаційного дослідження розгляду питання реалізації адміністративних процедур доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів.

Початковою стадією провадження із надання доступу до відомостей про стан використання природних ресурсів є подання особою заяви та прийняття її до розгляду уповноваженим суб'єктом щодо доступу до публічної інформації, що відноситься до активної форми здійснення суб'єктивних публічних прав. На цій стадії споживач адміністративної процедури з реалізації права на доступ до публічної інформації офіційно виражає намір реалізувати своє право або обов'язок [11, с. 12].

Другою стадією є розгляд інформаційного запиту по суті [12, с. 117–120]. Розпорядником екологічної інформації відповідь на запит має бути подана впродовж п'яти робочих днів з дня отримання запиту (частина перша статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту (частина друга статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Реалізація права на доступ до екологічної інформації може бути поєднано із вимогою її розпорядника стягнення оплати послуг із копіювання запитуваних відомостей, у разі якщо їх обсяг перевищує 10 сторінок: запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію». Про це протягом п'яти робочих днів з дня надходження

запиту повідомляється запитувачу із зазначенням обсягу фактичних витрат, пов'язаних із копіюванням або друком документів, та реквізитів і порядку відшкодування таких витрат. Надання інформації здійснюється після підтвердження оплати вартості фактичних витрат.

Надіслані на адресу розпорядника інформації запити підлягають спеціальному обліку. Спеціальний облік запитів про надання публічної інформації здійснюється у порядку, встановленому розпорядником таких даних (пункт 3 частини першої статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

До обов'язків запитувачів передусім належить використання публічної інформації з відповідним посиланням на джерело отримання таких даних (абзац 2 частини другої статті 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Надання публічної інформації не може порушувати міжнародних стандартів її поширення; зокрема, спеціальної вимогою зазначених стандартів є дотримання режиму захисту персональних даних про фізичну особу в порядку, визначеному Законом України «Про захист персональних даних».

Приміром, частина друга статті 10 Закону України «Про захист персональних даних» закріплює, що використання персональних даних допускається за умови створення належних умов для захисту цих даних.

Крім того, встановлюється ряд заборон стосовно поширення публічної інформації, що містить персональні дані, а саме:

1) розголошення відомостей стосовно суб'єктів персональних даних, доступ до персональних даних яких надається іншим суб'єктам відносин, пов'язаних з такими даними (частина друга статті 10 Закону України «Про захист персональних даних»);

2) використання персональних даних працівниками суб'єктів відносин, пов'язаних з персональними даними, поза межами здійснення ними їх функціональних повноважень (частина третя статті 10 Закону України «Про захист персональних даних»).

3. Реалізація права громадськості на інформацію у сфері використання природних ресурсів

Аналізуючи значущість забезпечення реалізації права громадськості на інформацію у справі оптимізації механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів, Ю.О. Легеза підкреслює, що об'єктивація зазначеного права відбувається в таких формах, як подання звернень, сприяння поширенню екологічної освіти, в тому числі шляхом відкриття інформаційно-тренінгових центрів по всій Україні, проведення науково-дослідної діяльності та науково-дослідних заходів (конференцій, круглих столів, семінарів), організація природоохоронних акцій, подання електронних петицій [13, с. 144–145].

Підставами відмови на інформаційний запит про надання доступу до інформації про стан використання природних ресурсів визначено такі обставини, як:

– запитувані відомості у розпорядника інформації є відсутніми;
– запитувані відомості відносяться до категорії таких, що є обмеженими у доступі;
– запитувачем інформації не сплачено послуги за друкування відповіді на запит у разі перебільшення встановленого обсягу;
– інформаційний запит складено з порушенням вимог, встановлених статтею 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Реалізація зазначеної норми щодо обмеження доступу до інформації про стан використання природних ресурсів відзначається, зокрема, у динаміці адміністративно-судочинних правовідносин.

Зокрема, вартою уваги є рішення Третього апеляційного адміністративного суду від 28 лютого 2019 року в справі № 804/2944/18 (ЗП/0840/170/18). У досліджуваній справі запитувач публічної інформації про стан забруднення атмосферного повітря регіону було хибно адресовано до Дніпропетровською обласною державною адміністрацією, якою вже в подальшому запит було скеровано за належністю – до АТ «ДТЕК ДНІПРОЕНЕРГО». З врахуванням помилковості подання інформаційного запиту відповідальність Дніпропетровської обласної державної адміністрації не може бути визначена як об'єктивна необхідність, і тому адміністративна скарга не може бути задоволена в повній мірі.

Відсутність законодавчого врегулювання сутності та процедури доступу до службової інформації, в тому числі, що використання якої пов'язано із забезпеченням прав людини на безпечне довкілля, породжує ряд правових колізій та є предметом триваючої наукової дискусії. Варто наголосити, що відсутність законодавчого врегулювання обігу службової інформації, режиму доступу до неї, особливостей поширення відповідних відомостей є таким, що протирічить основним положенням та вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [14].

На нормативному рівні визначено відповідно до положень постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 736 визначено, зокрема, режим використання такого спеціального грифу, як «для службового користування».

Варто наголосити, що відповідно до норм чинного законодавства використовується такий категоріальний ряд, як

«службова інформація», «конфіденційна інформація», «інформація для службового використання», «інформація з обмеженим доступом», «інформація, що містить комерційну таємницю» тощо. При цьому відсутність єдиного комплексного науково-практичного підходу до вирішення проблем з'ясування сутності таких правових категорій своїм негативним наслідком має складнощі їх врегулювання в процесі правозастосування та правоохорони.

Допускається оскарження відмови про надання доступу до інформації про стан використання природних ресурсів як в адміністративному порядку (тобто до керівника розпорядника чи вищого органу), так і в порядку адміністративного судочинства.

Слід підкреслити, що функція забезпечення інформування населення про стан навколишнього природного середовища покладається на суб'єктів публічного управління у сфері екології та використання природних ресурсів. Таким суб'єктом є зокрема, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, на офіційному сайті якого містяться у звітній формі відомості про стан природного довкілля в Україні взагалі й за окремими регіонами.

При цьому необхідно підкреслити, що подання інформації про стан використання природних ресурсів здійснюється із базисним підходом, основою якого є встановленням рівня відповідності визначеним чинним законодавством України нормативів забруднення, дотримання яких є вирішальним критерієм забезпечення безпеки навколишнього природного середовища.

Подання інформації про стан використання природних ресурсів України не враховує такої вкрай важливої інформації, як визначення тривалості життя, рівень онкозахворювань, врахування новітніх технологій із запровадження інновацій розвитку промисловості тощо. Лише врахування

таких показників буде дійсно відображати взаємодію людини і довкілля, оптимізуючи систему забезпечення її права на його безпечність [15, с. 26–28].

Яскравим прикладом такого підходу у викладенні відомостей про стан використання природних ресурсів є звітність, подана на офіційному сайті захисту довкілля та природних ресурсів України щодо стану охорони навколишнього природного середовища на території Дніпропетровської області, де зосереджено одне з найбільших у світі родовищ марганцевих руд у м. Нікополь. Окрім родовищ корисних копалин, майже 80 % земель Дніпропетровської області можуть використовуватися під сільськогосподарське виробництво (більше ніж 25 тис. км^2, 6,0 % сільгоспугідь України).

Окрім того, територія Дніпропетровщини містить понад 280 річок, понад 3290 ставків і 1120 озер (з яких 219 озер площею три й більше гектарів). При цьому інформації щодо шкідливого впливу господарської діяльності, пов'язаної із розробкою родовищ корисних копалин (зокрема, марганцевих руд) на рівень захворюваності населення регіону не подається, відтак громадськість обмежена у забезпеченні доступу до стану використання природних ресурсів повною мірою.

Попри наявний рівень законодавчого регулювання забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів свідченням низької ефективності здійснення державної екологічної політики є офіційні статистичні дані. Зокрема, за Індексом екологічної ефективності, оприлюдненим ще у 2019 році, Україна посіла 60-ту позицію серед 180 країн світу, поруч із такими країнами, як Зімбабве, Антігуа і Барбуда, Гондурас. За оцінкою Національного інституту стратегічних досліджень збереження існуючої ситуації в найближчій перспективі може призвести до формування значних

екологічних загроз і збільшення кількості надзвичайних ситуацій з негативними наслідками для населення та довкілля, в тому числі – транскордонного масштабу.

Причинами такої екологічної ситуації в Україні є в тому числі низька ефективність здійснення функції громадського контролю не лише за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, а і суб'єктів господарювання, що наділені правом спеціального постійного чи тимчасового використання природних ресурсів.

Ефективність здійснення функції громадського контролю нерозривно пов'язується із реалізацією права зацікавлених осіб доступу до інформації про стан використання природних ресурсів. До проблем забезпечення ефективності адміністративних процедур у сфері доступу до публічної інформації відносяться недостатній рівень надання суміжних консультаційних адміністративних послуг, що є складовою реалізації інформаційної функції правового регулювання здійснення державної екологічної політики. Крім того негативним є досвід із забезпеченням вимоги подання інформаційної відповіді впродовж встановленого чинного законодавством України п'ятиденного строку [9, с. 38–39].

Подання інформації про стан використання природних ресурсів шляхом оприлюднення відповідної звітної документації межує із такою проблемою, як висвітлення таких відомостей не лише з порушенням строків оприлюднення, а і у формі, що не відповідає вимогам прозорості та доступності сприйняття подання.

На рівень ефективності забезпечення доступу до екологічної інформації впливає і рівень правової активності населення. На жаль, в Україні проблемам подолання екологічної кризи приділяється надзвичайно незначна увага, що, в тому

числі, пов'язується із недовірою населення країни до дієвості механізму захисту порушеного права на безпечне довкілля. Така ситуація в тому числі сталася внаслідок численних реформаційних трансформацій, яких впродовж років незалежності зазнала система публічного управління у сфері використання природних ресурсів [13, с. 122–127].

Дані соціологічних досліджень Центру Разумкова дозволяють визнати, що найбільшою затребуваністю користується інформація про режим роботи органу державної влади та місцевого самоврядування; лише 11% респондентів зазначили, що зацікавлені в ознайомленні з проєктами рішення відповідних органів, 7,3% респондентів цікавилися проведеними результатами перевірок, моніторингу та аудитів і лише 8% – державними закупівлями та витрачанням бюджетних коштів.

Однією із форм забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів є здійснення Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України діяльності із підготовки щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні та подання її на розгляд Верховної Ради України з подальшим оприлюдненням у разі її схвалення (стаття 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Крім того до обов'язків Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України віднесено здійснення «систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей; негайного інформування про надзвичайні екологічні ситуації; передачі інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу

довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації; забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах» (частина друга статті 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Висновки

В якості висновку дослідження проблематики реалізації адміністративних процедур у сфері доступу до інформації про стан використання природних ресурсів необхідно підкреслити, що належний механізм забезпечення останнього відноситься до системи гарантій прозорості реалізацій функцій держави, зокрема, у частині захисту права людини на сприятливе та гідне навколишнє природне середовище.

При цьому невирішеними залишаються ряд проблем забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів, що виявляються у необхідності перегляду концептуальних підходів до її оприлюднення, зокрема, у частині формування змістовного інформаційного контенту.

Варто підкреслити, що встановлення безпечності використання природних ресурсів, що виявляється у дотриманні існуючих нормативів забруднення довкілля та лімітів спеціального природокористування, є неповним відображенням критеріїв сприятливості навколишнього середовища. Подання інформації про стан використання природних ресурсів на офіційних веб-сторінках органів державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктів природокористування має подаватися не лише із визначенням стану погіршення навколишнього природного середовища, а і з врахуванням кореляційних зв'язків із оцінкою

стану захворюваності населення регіону, а відтак і забезпечення дотримання вимог щодо безпечності довкілля передусім для життя та здоров'я людей.

Враховуючи вищезазначене, в межах майбутнього дослідження під інформацією про стан використання природних ресурсів ми пропонуємо розуміти як відомості про здійснення спеціального природокористування в межах виданих дозволів та ліцензій, про забруднення довкілля, про моніторинг розвитку природо-ресурсного потенціалу держави, що має бути відображено із врахуванням рівня захворюваності населення як складової системи прав людини, що забезпечують її природне існування та соціальне буття. Забезпечення права на доступ до інформації про стан використання природних ресурсів відбувається у визначених чинним законодавством формах її оприлюднення, зокрема, в активній (подання інформаційного запиту) та пасивній (розміщення відомостей про стан забруднення довкілля на офіційних вебсайтах органів державної влади та місцевого самоврядування, а також суб'єктів господарювання; використання баз даних національних реєстрів, що ведуться суб'єктами публічного управління формах доступу (Державного земельного кадастру, Державного кадастру водних ресурсів тощо).

Література:

1. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.

2. Блінова Г.О. Адміністративно-правові засади інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: актуальні питання теорії та практики : дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 545 с.

3. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Атіка, 2005. 352 с.

4. Про адміністративну процедуру: проєкт Закону України від 14.05.2020 р. № 3475. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

5. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів: Рекомендація № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи 1981 р. URL: http://cedem.org.ua/library/re81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znahodytsya-u-rozporyadzhenni-derzhavnyh-organiv/

6. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 34. Ст. 481.

7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.

8. Справа Sdruženi Jihočeské Matky'. Співдружність матерів Південної Чехії проти Чеської Республіки. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації 10 липня 2006 року № 19101/03 / За заг. редакцією Шевченко Т.С., Розкладай І.Є. К. : Москаленко О.М., 2014. 200 с.

9. Кадникова Г.В. Правовий режим доступу до публічної інформації : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2019. 267 с.

10. Орхуська конвенція. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

11. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.

12. Кузьменко О.В. Структура адміністративного процесу: оновлення виміру. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: зб. наук. праць: у 2 ч. Сімферополь : Кримський юрид. ін-т Харківського ун-ту внутр. справ; ПП «Ельіньо», 2005. Ч. 1. С. 117–121.

13. Легеза Ю.О., Колпаков В.К., Коломоєць Т.О. Довкілля як об'єкт адміністративно-правової охорони Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 1. С. 300–302.

14. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифікована Законом України № 75/97-ВР від 17 липня 1997 р. Офіційний вісник України. 1998. № 13, № 32.

15. Шепель М.А. Адміністративні спори у сфері захисту права людини на безпечне довкілля : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 233 с.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-24

Медвідчук Ганна
докторка філософії в галузі права

УЧАСТЬ САМОРЕГУЛІВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

Анотація. Розвиток суспільних відносин зумовлює модифікацію зав'язків між учасниками приватно-правових та публічно-правових відносин. Зокрема, участь саморегулівних організацій в адміністративно-правових відносинах.

В межах дослідження обґрунтовано можливість участі саморегулівних організацій в адміністративно-правових відносинах на підставі здійснення ними владних управлінських функцій, проаналізовано способи захисту (та відновлення) прав суб'єктів адміністративно-правових відносин за участю саморегулівних організацій (на прикладі органів адвокатського самоврядування), а також сформульовано науково обґрунтовані висновки та науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення визначення підстав та особливостей участі саморегулівних організацій в адміністративно-правових відносинах.

Автором проаналізовано та удосконалено концепцію саморегулювання у сучасній доктрині адміністративного права, а також визначено ознаки саморегулювання.

На підставі аналізу норм українського законодавства виокремлено основні принципи саморегулювання, а саме: збалансування державного регулювання та саморегулювання; свобода саморегулювання; рівність суб'єктів саморегулювання; корпоративність; прозорість, відкритість, публічність.

Автором запропоновано визначення поняття «саморегулювання» як інтегративного процесу здійснення впливу в межах

одного суб'єкта на основі регламентованих повноважень, закріплених у статуті суб'єкта та/або іншому акті, що здійснюється з метою ефективної реалізації функцій суб'єкта саморегулювання.

Охарактеризовано можливість застосування окремими саморегулівними організаціями інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Зокрема, обґрунтовано, що такі суб'єкти уповноважені приймати нормативно-правові та адміністративні акти. Вказане твердження базується на сукупності ознак, характерних нормативно-правовим та адміністративним актам; судовій практиці, яка вказує на схожість актів, виданих тими чи іншими саморегулівними організаціями з нормативно-правовими та адміністративними актами. Важливість таких висновків зумовлена необхідністю визначення місця саморегулівних організацій в системі учасників адміністративно-правових відносин.

Ключові слова: саморегулювання, саморегулівні організації, владно-управлінські функції, адміністративні правовідносини, суб'єкти владних повноважень, адміністративне оскарження, судовий захист.

Вступ

З розвитком науки, практики та суспільних відносин важливою є адаптація законодавства України до глобалізаційних процесів. Перш за все, важливою категорією адміністративного права є саморегулювання, оскільки дедалі частіше предметом досліджень науковців є діяльність саморегулівних організацій. Не менш важливим є виокремлення організацій саморегулівних професій як видів саморегулівних організацій. Розвиток суспільних відносин зумовлює концентрацію виконання владних управлінських функцій не лише суб'єктами публічної адміністрації, а й суб'єктами делегованих

повноважень, серед яких особливе місце посідають саморегулівні організації. Таким чином, відповідні суб'єкти виступають учасниками адміністративно-правових відносин.

Аналіз повноважень окремих саморегулівних організацій дає можливість зробити висновок, що у передбачених законом випадках вони можуть здійснювати публічно-владні управлінські функції. Спори за участю зазначених суб'єктів повинні розглядатись у порядку адміністративного судочинства (якщо ними було реалізовано публічно-владні управлінські функції).

Важливим кроком у визначенні правового статусу саморегулівних організацій в цілому є аналіз їх правового статусу як учасників адміністративно-правових відносин. Відсутність єдності судової практики свідчить про недоліки правового регулювання відносин за участю вказаних суб'єктів.

Удосконалення законодавства та практики щодо участі саморегулівних організацій в адміністративно-правових відносинах має здійснюватися на підставі науково обґрунтованих пропозицій.

Науково-теоретичні засади адміністративно-правового статусу учасників адміністративного процесу, зокрема, досліджували такі вчені: В.Б. Авер'янов, Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, Г.В. Панова, П.В. Діхтієвський, О.А. Заярний, Є.С. Герасименко, О.Р. Радишевська, Н.Ю. Задирака та ін.

Проте, залишились невирішеними проблеми теоретичного, організаційного й правового характеру участі окремих видів саморегулівних організацій в адміністративно-правових відносинах, які потребують комплексного адміністративно-правового дослідження.

Таким чином, необхідність удосконалення законодавчого регулювання участі саморегулівних організацій

в адміністративно-правових відносинах, потреба у розробці науково-обґрунтованих пропозицій у зазначеній сфері обумовлюють актуальність і нагальність комплексного адміністративно-правового дослідження з піднятої проблематики.

Метою дослідження є розробка адміністративно-правових засад участі саморегулівних організацій в адміністративно-правових відносинах, а також формулювання правовою наукою обґрунтованих пропозицій стосовно удосконалення законодавства у вказаній сфері.

Для досягнення вказаної мети основну увагу в дисертації приділено розв'язанню таких завдань:

- проаналізувати концепцію саморегулювання у сучасній доктрині адміністративного права;
- визначити поняття, ознаки та види саморегулівних організацій;
- охарактеризувати саморегулівні організації як суб'єктів адміністративно-правових відносин;
- сформулювати пропозиції змін та доповнень до законодавства України.

1. Поняття саморегулювання

Дослідники європейських юридичних та політичних наук за останні роки приділяють значну увагу розвитку концепції саморегулювання. Проте, незважаючи на це, саморегулювання все ще залишається явищем, що потребує дослідження.

Проблематику саморегулювання досліджувала Н.В. Крохмаль. Вчена зазначає, що: «пристосування тих чи інших механізмів саморегуляції до історичних умов породило різноманіття її історичних форм» [12]. Підтримавши зазначену позицію, вважаємо, що розвиток саморегулювання чітко пов'язаний з основними історичними етапами розвитку нашої держави.

Необхідно зазначити, що події, які відбувалися в Україні у різні часи, прямо впливали на роль та можливість саморегулювання.

Для ґрунтовнішого аналізу саморегулювання варто проаналізувати доктринальні підходи до його розуміння.

Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови саморегулювання визначається як: «1) регулювання, що здійснюється в організмі внутрішніми силами, без стороннього втручання, впливу; 2) автоматичне регулювання режиму роботи якої-небудь машини, агрегату, пристрою» [4].

Роб Баготт визначав саморегулювання як інституційну угоду, згідно з якою організація регулює стандарти поведінки своїх членів. Природою саморегулювання є процес колективного управління [35].

Джулія Блек уточнила, що термін «саморегулювання» описує ситуацію групи осіб чи органів, які діють разом, здійснюють регулятивну функцію по відношенню до себе та інших, хто бере участь у відносинах з відповідним суб'єктом [36].

С.М. Попов зазначає, що: «Саморегулювання – це цілеспрямований (свідомий, передбачений, продуманий) вплив соціального суб'єкта на суспільну, колективну і групову життєдіяльність, яка здійснюється як безпосередньо (у формі самоуправління), так і через спеціально створені інститути (державу, партії, суспільні об'єднання, кооперативи, союзи)» [19]. Можемо погодитись із вказаним визначенням та вважаємо, що саморегулювання – це цілеспрямований вплив, який реалізується в межах певної системи, за умови злагодженого функціонування всіх її елементів та компонентів.

Вважаємо, що підходи, сформульовані у правовій доктрині, свідчать про те, що науковцями недостатньо досліджено проблематику саморегулювання як правової конструкції,

немає єдиних підходів до розуміння зазначеного правового явища, хоча існує багато спроб дати чітку характеристику саморегулювання.

Пропонуємо розглянути законодавче регулювання поняття саморегулювання. Зокрема, у проєкті Закону України «Про саморегулювання господарської та професійної діяльності» зазначено, що: «саморегулювання господарської або професійної діяльності – це самостійне регулювання господарської або професійної діяльності, що здійснюється суб'єктами такої діяльності через саморегулівні організації відповідно до затверджених саморегулівною організацією статуту і правил та / або шляхом виконання саморегулівною організацією покладених на неї / делегованих їй відповідно до закону повноважень» [24].

Крім того, спроба законодавчого закріплення визначення саморегулювання була здійснена у проєкті Закону України «Про саморегулівні організації» від 23 серпня 2012 р., у якому під поняттям саморегулювання розуміється самостійна та ініціативна діяльність суб'єктів підприємницької та/або професійної діяльності, змістом якої є розробка і встановлення правил вказаної діяльності, контроль за дотриманням вимог вказаних правил, сприяння реалізації та захисту прав споживачів [23].

Інший проєкт Закону України «Про саморегулюючі організації» під саморегулюванням розуміє самостійну й ініціативну діяльність, яка здійснюється суб'єктами підприємницької або професійної діяльності або недержавними пенсійними фондами, і метою якої є розробка і встановлення правил і стандартів вказаної діяльності, а також контроль за дотриманням вимог вказаних правил і стандартів [25].

Незважаючи на певні недосконалості та деяку суперечливість норм вказаних законопроєктів, слід зазначити, що вони

відображають прагнення до врегулювання важливого питання у демократичному суспільстві – саморегулювання діяльності.

На підставі аналізу різних визначень саморегулювання, ми пропонуємо це явище розглядати як інтегративний процес здійснення впливу в межах одного суб'єкта на основі регламентованих повноважень, закріплених у статуті суб'єкта та/або іншому акті, що здійснюється з метою ефективної реалізації функцій суб'єкта саморегулювання [15, с. 31].

Запропоноване визначення дає можливість виокремити такі ознаки:

– інтегративний процес – означає, що саморегулювання не відбувається хаотично, без якісних зв'язків між учасниками;
– саморегулювання здійснюється на основі регламентованих повноважень – неможливість використання засобів впливу, які виходять за межі встановлених повноважень;
– повноваження саморегулювання повинні бути закріплені в законодавчому акті та конкретизовані у статуті організації [15, с. 32].

Вважаємо за доцільне в контексті розгляду концепції саморегулювання дослідити його основні види.

Зокрема, Джулія Блек виділяє такі види саморегулювання:

– мандатне саморегулювання – це вид саморегулювання, за яким певна група осіб на вимогу управлінського органу приймає правила поведінки для цих осіб та забезпечує їх виконання у визначених державою межах;
– санкціоноване саморегулювання – це вид саморегулювання, який передбачає, що об'єднання суб'єктів професійної чи підприємницької діяльності самостійно приймає правила, що регулюють їхню діяльність,

проте ці правила підлягають обов'язковому схваленню державними органами [32, с. 21].

З вищенаведеного випливає, що ці два види саморегулівних організацій умовно можна поділити на ті, що реалізують публічно-владні управлінські функції, та ті, що мають характер реалізації приватно-правових відносин між їх учасниками.

Також існує позиція стосовно виокремлення таких видів саморегулювання, як:

– примусове саморегулювання, яке полягає в самостійному прийнятті учасниками певної сфери діяльності обов'язкових правил поведінки своєї діяльності. У разі неприйняття відповідних правил або ж неналежного їх виконання і дотримання членами саморегулівних організацій, уряд може запровадити державне регулювання у відповідній сфері;
– добровільне саморегулювання, яке передбачає відсутність будь-якого втручання держави у діяльність саморегулівних організацій.

Так, А. Огус виокремлює добровільне та делеговане саморегулювання. Добровільне саморегулювання виникає на підставі господарської діяльності для самостійного та ініціативного регулювання відносин між учасниками відповідного ринку. Основою виникнення такого виду саморегулювання є взаємодія суб'єктів, задіяних у тому чи іншому виді діяльності: ці суб'єкти усвідомлюють переваги, які вони отримають від власної добросовісної поведінки [42].

Делеговане саморегулювання є результатом передання окремих повноважень держави організаціям, члени яких повністю або частково репрезентують тих осіб, діяльність яких регулюється. І хоча держава делегує відповідні повноваження вже утвореним організаціям приватних осіб, тим не менше,

з моменту такого передання повноважень вона розробляє необхідні механізми контролю за діяльністю саморегулівних організацій, встановлює основні вимоги до їхньої діяльності тощо [41]. Ми розділяємо цей підхід стосовно видів саморегулювання, і вважаємо, що добровільне саморегулювання охоплює приватну сферу відносин, оскільки створюється для регулювання тих відносин, які держава не регулює. Також вважаємо, що практика делегування публічно-владних повноважень склалась внаслідок ефективної реалізації відповідних делегованих повноважень.

В контексті дослідження поняття саморегулювання також варто розглянути його основні принципи. Варто почати з того, що принципи саморегулювання – це основні ідеї, на яких будується зазначений інститут, тобто це певні універсальні засади, які впливають на визначені види діяльності.

Спроба практичного законодавчого закріплення принципів саморегулювання була здійснена у проєктах законів, що регулюють відносини саморегулювання.

Зокрема, на підставі аналізу норм проєкту Закону України «Про основи саморегулювання в аграрному секторі економіки» ми можемо узагальнити та визначити основні принципи (засади) саморегулювання як:

- збалансоване регулювання;
- рівноправність саморегулівних організацій в різних сферах діяльності;
- захист інтересів членів (учасників) саморегулівних організацій;
- неможливість узурпації контролю над саморегулівними організаціями;
- неможливість зловживань саморегулівних організацій щодо учасників (членів) та у відповідній сфері діяльності;

– державний захист та підтримка дій саморегулівних організацій [22].

Також варто зауважити, що у проєкті Закону України «Про саморегулювання господарської та професійної діяльності» визначено широкий спектр принципів, серед яких:

– законність;
– рівність;
– добровільність та доступність участі, що передбачає право суб'єктів професійної діяльності на вільну участь у саморегулівній організації;
– недискримінація;
– самоврядність, що передбачає право членів саморегулівної організації самостійно здійснювати управління діяльністю саморегулівної організації;
– самофінансування;
– відповідальність, що передбачає встановлення саморегулівною організацією відповідно до цього та інших законів дієвих механізмів забезпечення дотримання (виконання) членами саморегулівної організації статуту та правил саморегулівної організації;
– запобігання та недопущення необґрунтованого чи надмірного регуляторного навантаження на членів саморегулівної організації;
– прозорість, відкритість, публічність, що реалізується шляхом забезпечення саморегулівною організацією вільного доступу до інформації про її діяльність [24].

Однак деякі із вказаних принципів у зазначеному законопроєкті не є до кінця визначальними для саморегулювання. Так, наприклад, разом із принципом самофінансування ми вважаємо доцільним виділяти принцип державного фінансування. Така специфіка саморегулювання, на нашу думку, полягає

у передбаченій нормами українського законодавства можливості делегування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування і, відповідно, у цих межах має надходити державне фінансування. Також згаданий принцип недискримінації, під яким у законопроєкті розуміють недопущення обмеження щодо членства у саморегулівній організації на підставі ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, за мовними та іншими ознаками, а також надання будь-яких переваг на цих підставах [24]. Однак, ми переконані в тому, що змістове наповнення цього принципу не є визначальним для саморегулювання.

Незважаючи на те, що існують певні недосконалості та деяку суперечливість норм вказаних законопроєктів, слід зазначити, що вони відображають прагнення до врегулювання важливого питання у демократичному суспільстві – саморегулювання діяльності.

Підсумовуючи зазначене, ми пропонуємо до принципів саморегулювання відносити: збалансування державного регулювання та саморегулювання, свобода саморегулювання, рівність суб'єктів саморегулювання, корпоративність, прозорість, відкритість, публічність.

Так, сутність принципу збалансування державного регулювання та саморегулювання полягає в тому, що приватний інтерес, який знаходить своє відображення у саморегулюванні, має гармонійно та злагоджено поєднуватися, не суперечити публічному інтересу, який проявляється у комплексі інтересів держави, суспільства та територіальних громад [10]. Проаналізувавши зазначене, можна констатувати, що для ефективного саморегулювання потрібен механізм, який міг би забезпечити відповідне саморегулювання, який би базувався на загальних та галузевих принципах права.

Принцип свободи саморегулювання має декілька складових, а саме: свобода договору, свобода встановлення стандартів і правил, свобода створення саморегулівних організацій та свобода членства в них [7, с. 72]. Проте варто зауважити, що вказані складові принципу свободи саморегулювання не є безмежними. В українському законодавстві визначаються допустимі засади обмеження на основі принципу «дозволено усе, що не заборонено законом».

Принцип рівності суб'єктів саморегулювання полягає у недопустимості дискримінації учасників саморегулювання. У межах саморегулівних організацій вказаний принцип може проявлятися у забороні узурпації контролю над саморегулівними організаціями певним обмеженим колом учасників, забороні зловживань повноваженнями самими саморегулівними організаціями відносно їх учасників [7, с. 72].

Завдяки принципу корпоративності створюються саморегулівні організації як некомерційні юридичні особи з відповідними повноваженнями, зокрема: розробки етичних кодексів, правил поведінки та інших саморегулівних норм. У межах певної організації можуть діяти визначені корпоративні норми, спрямовані на упорядкування відносин між членами саморегулівної організації. Варто зауважити, що створення саморегулівної організації має відповідати соціальній спрямованості розвитку нашої держави, оскільки вона допомагає налагодити взаємовідносини між суб'єктами владних повноважень, суб'єктами саморегулювання та споживачами певних товарів та послуг. Завдяки принципу корпоративності уможливлюється здійснення контролю самими суб'єктами саморегулювання. Тобто, у разі порушення корпоративних правил у межах саморегулівної організації можлива дисциплінарна відповідальність, виключення з організації тощо. Крім того, показовою у даному

випадку є структура саморегулівної організації, у якій можна виділити органи управління саморегулівної організації та спеціалізовані органи саморегулівної організації [7, с. 72–73].

Важливими принципом саморегулювання є прозорість, відкритість, публічність у діяльності саморегулівних організацій. Це обумовлено тим, що саморегулівні організації здійснюють регулювання певного ринку, і така діяльність повинна бути максимально зрозумілою для споживачів товарів та послуг. Саморегулівні організації зобов'язані відкрито публікувати реєстр своїх членів, правила та стандарти діяльності тощо.

2. Загальна характеристика саморегулівних організацій

Процес розвитку в державі таких правових інститутів як саморегулювання зумовлює певне заміщення державного управління саморегулюванням. Це дозволило б зменшити навантаження на державну владу публічними функціями. З допомогою саморегулювання такі публічні функції можуть бути передані суб'єктам приватно-правових відносин.

Реалізація саморегулювання здійснюється саморегулівними організаціями, діяльність яких полягає у виконанні публічних функцій за певним напрямом діяльності. Система державного регулювання обтяжена значною концентрацією повноважень у державних органах, тому й створено саморегулівні організації. Їх діяльність полягає у виконанні функцій регулювання діяльності учасників відносин безпосередньо учасниками.

Відсутність законодавчого закріплення правового статусу саморегулівних організацій може бути наслідком неправильного розуміння правової природи відповідних суб'єктів, хоча в Україні вони давно функціонують. Можливо, вплив радянської доктрини права певним чином «загальмував» процес розвитку як публічного, так і приватного права.

З метою вирішення питання щодо правового статусу окремих саморегулівних організацій необхідно розглянути притаманні їм ознаки:

- неприбуткова організація. Зазначені організації створені для регулювання певної сфери діяльності, яка не передбачає отримання прибутку, а реалізацію вирішення завдань, які делегує їм держава;
- саморегулівна організація об'єднує фізичних та/або юридичних осіб за відповідним напрямом господарської чи професійної діяльності. Саморегулівні організації не можуть виконувати декілька напрямів діяльності, тобто рід діяльності об'єднує цих фізичних та/або юридичних осіб. За цією ознакою досить часто в наукових джерелах міститься такий термін, як «організація саморегулівних професій»;
- задоволення приватних і публічних інтересів. Приватні інтереси полягають у реалізації внутрішньо-правових зв'язків між членами відповідних суб'єктів. Публічний інтерес передбачає надання певних послуг, здійснення певних функцій, суб'єктами яких є, з однієї сторони, саморегулівні організації, з другої – особи, які не є членами відповідних суб'єктів [15, с. 50].

Дослідження діяльності саморегулівних організацій в США передбачає, що доволі часто має місце конкуренція в межах членів саморегулівної організації, тоді як відповідна організація має певну ринкову силу. Інше питання полягає в тому, як саморегулівні організації перевіряють їх ринкову силу. Аналіз свідчить про обмеження членства у виді встановлення стандартів для потенційних учасників саморегулівної організації [43]. Діяльність саморегулівних організацій в США важливе питання, з яким саморегулівні організації в Україні також

стикаються – це, зокрема, питання стандартів членства у відповідних організаціях.

Саморегулівна організація – це недержавна організація, яка має повноваження створювати та застосовувати окремі галузеві та професійні регламенти і стандарти [34]. Зазвичай саморегулівні організації функціонують в межах сфери фінансових послуг, а також регулювання ринку цінних паперів.

Цивільний кодекс України у ст. 81 визначає критерії, за якими юридичні особи визнаються особами публічного або приватного права. Зокрема, юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до ст.87 Цивільного кодексу України [33]. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом.

Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [33]. Таким чином, критерієм визначено спосіб створення відповідної юридичної особи [15, с. 51]. Спостерігаючи динаміку адміністративно-правових відносин, на наш погляд, зазначений критерій не відповідає умовам сучасного суспільно-правового розвитку, оскільки є приклади існування юридичних осіб, які можуть бути створені шляхом певних установчих документів на цивільно-правовій основі, проте здійснювати публічно-правові функції.

Варто розглянути зарубіжний досвід діяльності саморегулівних організацій та критерії віднесення їх до юридичних осіб публічного та приватного права.

У доктрині європейського права наводяться три основні критерії поділу юридичних осіб: критерій правової природи статусу юридичної особи, критерій діяльності та «змішаний»

критерій. При обранні критерію правової природи статусу особи за основу береться порядок і підстави її утворення. Зазначений критерій корелюється з критерієм відмежування юридичних осіб публічного та приватного права, визначеного Цивільним кодексом України. Для критерію діяльності визначальним є те, чи виконує юридична особа суспільно корисну діяльність. При цьому значення суспільної користі для законодавства кожної європейської країни різне – це може бути неприбутковість (Франція), схвалення з боку держави (Франція, Румунія, Іспанія), наявність регулятивних повноважень (Іспанія), діяльність з метою реалізації публічних інтересів (Франція, Іспанія, Італія), тривалість виконання дій для загального добра (Італія, Румунія) тощо. У деяких країнах Європейського Союзу обрано змішаний критерій, який поєднує вказані вище критерії [32, с. 92–93].

Тож для визначення місця саморегулівних організацій у системі суб'єктів публічної адміністрації необхідно визначити правовий статус відповідних суб'єктів. Як зазначалося, правовий статус саморегулівних організацій не визначений законодавством України. Існують лише спроби врегулювання відповідних питань проєктами законів, що регулюють діяльність саморегулівних організацій.

На думку Н.Ю. Філатової, особливості саморегулівних організацій полягають в тому, що часто ініціатором створення саморегулівних організацій є законодавець, хоча такі організації утворюються на підставі добровільного об'єднання представників певного виду підприємницької чи професійної діяльності. Прикладом є Аудиторська палата України, утворення якої спочатку було передбачено відповідними законами, а вже згодом, ніби на виконання цих законодавчих вказівок, вони були створені фактично. У багатьох випадках законодавець

залишає за собою право обирати, яким саме організаціям надати статус саморегулівних, а яким – ні. У таких сферах, як архітектурна діяльність, ринок цінних паперів, фінансові послуги, статус саморегулівних надається не автоматично з моменту реєстрації відповідної організації, а з моменту, коли центральний орган виконавчої влади надасть такий статус уже утвореній непідприємницькій організації. Окремим саморегулівним організаціям державою можуть бути делеговані публічно-владні повноваження, що обумовлює виникнення між такою організацією і її учасниками не відносин юридичної рівності, як в інших юридичних осіб приватного права, а відносин влади і підпорядкування. [32, с. 91–92]. Вказані особливості саморегулівних організацій дають змогу дійти висновку, що саморегулівні організації відрізняються від нормативного розуміння юридичних осіб приватного права з огляду на те, що їх утворенню передує воля законодавця, який в нормативно-правовому акті передбачає створення органу, який здійснюватиме повноваження, спрямовані на задоволення публічного інтересу.

Зауважимо, що немає нормативного закріплення визначення «саморегулівні організації», проте існують проєкти законів, які регулюють питання функціонування саморегулівних організацій. Проєкт Закону України «Про саморегулівні організації» передбачає: «Саморегулівна організація – неприбуткова організація, яка об'єднує фізичних та/або юридичних осіб за відповідним напрямом господарської чи професійної діяльності, які отримали цей статус відповідно до вимог цього Закону» [23].

Окремої уваги потребує Розділ 5 відповідного законопроєкту, в якому передбачено делегування повноважень державного регулювання у відповідній сфері саморегулівним організаціям. Відповідно до проєкту державний орган повинен встановити обсяг повноважень, які делегуються, строк, на

який делегуються повноваження, тощо. Характеризуючи положення стосовно делегування повноважень, необхідно зазначити, що суб'єкт законодавчої ініціативи доволі чітко характеризує відповідні відносини стосовно делегування, зрозумілою є процедура, умови делегування. Також зазначений законопроєкт передбачає здійснення державного контролю за діяльністю саморегулівних організацій у сфері виконання делегованих повноважень.

Інший проєкт закону «Про фахові саморегулівні і самоврядні об'єднання» містить визначення поняття «фахове об'єднання» – це вид громадського об'єднання, що створюється шляхом самоорганізації фізичних та/або юридичних осіб з метою реалізації суспільних інтересів, впровадження засад саморегулювання та/або професійного самоврядування у визначеній професії, сфері діяльності чи галузі відповідно до статуту об'єднання [27].

Налічуються й інші проєкти законів, проте особливої уваги потребує проєкт Закону України «Про саморегулювання господарської та професійної діяльності», розроблений Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [24]. Автори зазначають, що проєкт закону має вирішити питання та недоліки сучасного стану здійснення саморегулювання, що може стати законодавчою основою для створення саморегулівних організацій, а також може дати можливість делегувати відповідним суб'єктам владні повноваження. Проєкт не дає визначення поняття «саморегулівна організація», проте встановлює критерії саморегулювання, зокрема:

- це самостійне регулювання господарської або професійної діяльності;
- здійснюється суб'єктами такої діяльності через саморегулівні організації;

– діє відповідно до затверджених саморегулівною організацією статуту і правил та/або шляхом виконання саморегулівною організацією покладених на неї/делегованих їй відповідно до закону повноважень [24].

Окрім того, ст. 13 «Державне регулювання та державний контроль у сфері саморегулювання господарської та професійної діяльності» передбачає способи державного регулювання та контролю діяльності саморегулівних організацій, які полягають у:

1) державній реєстрації набуття та припинення статусу саморегулівних організацій;
2) покладенні на саморегулівну організацію повноважень з контролю та/або регулювання господарської або професійної діяльності у порядку, визначеному законом;
3) делегуванні саморегулівній організації повноважень органів державної влади, Національного банку України з контролю та/або регулювання господарської або професійної діяльності у порядку, визначеному законом;
4) контролі, що визначений законом за виконанням саморегулівною організацією делегованих їй чи покладених на неї повноважень з контролю та/або регулювання господарської або професійної діяльності [24]. Як бачимо, суб'єкт законодавчої ініціативи вказує на механізм реалізації державного регулювання діяльності саморегулівних організацій. Проаналізований законопроєкт є важливим кроком до вирішення питання місця саморегулівних організацій в системі суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Інтерес суспільства та держави до діяльності

саморегулівних організацій в останні часи значно зріс. Як приклад, прийняття КМУ розпорядження «Про схвалення Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні» від 10 травня 2018 року. Зазначене розпорядження, на нашу думку, є важливим кроком на шляху до розвитку саморегулівних організацій. Проте видається нелогічним формулювання: «Створення системної і цілісної правової основи, що забезпечить ефективне функціонування саморегулівних організацій, є однією із пріоритетних реформ у сфері розвитку підприємництва в Україні», водночас ця ж Концепція передбачає: «Реалізація Концепції здійснюється шляхом створення належної нормативної та організаційної основи для розвитку саморегулювання господарської та професійної діяльності» [26]. Як відомо, не кожна саморегулівна організація створюється для отримання прибутку. Тому недоцільно використовувати у відповідних актах тільки термін «підприємництво» [15, с. 56]. Також Концепція не передбачає необхідності прийняття нормативно-правового акта у сфері діяльності органів адвокатського самоврядування. Проте серед обмежень сфери поширення діяльності саморегулівних організацій сфери адвокатури немає.

Окрім цього, Концепцією встановлено строк, передбачений на реалізацію завдань у розпорядженні КМУ – 2018–2019 роки. Проте немає закону, який регулював би функціонування саморегулівних організацій. З метою конкретизації положень, зазначених у Концепції, КМУ прийнято розпорядження «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні» [21]. Вважаємо, що декларування суб'єктом законодавчої ініціативи необхідності прийняття закону, який регулював би діяльність саморегулівних організацій, не достатньо. Якщо на рівні розпорядження КМУ приймається рішення про започаткування процесу

регламентації діяльності саморегулівних організацій – необхідно продовжувати цей процес. Прийняття закону дозволило б значно розширити межі відносин за участю саморегулівних організацій. Зокрема, законом, який регулював би діяльність саморегулівних організацій, мають бути врегульовані такі питання:

– правовий статус відповідних організацій. Закон повинен передбачати низку суб'єктів, на яких поширюється дія закону, права, обов'язки організацій та їх членів (голова, заступники, інші уповноважені особи);
– формування відповідних організацій. Порядок обрання керівних посад відповідної організації. Процедура формування органу може бути передбачена іншим актом (підзаконним нормативно-правовим);
– перелік делегованих державою повноважень, реалізуючи які орган набуває статусу суб'єкта публічної адміністрації.

З метою віднесення саморегулівних організацій до учасників адміністративно-правових відносин необхідно враховувати саме наявність чи відсутність делегованих повноважень.

Професійні правові інституції, що утворюються для розвитку окремих галузей, у тому числі сфери юридичної професійної діяльності, мають велике значення для розвитку громадянського суспільства в цілому. Тому їхня діяльність має бути детально вивчена та стати об'єктом правової і фінансової підтримки з боку держави [5, с. 108]. Інакше мети їх діяльності не буде досягнуто, і відповідна сфера регулювання не буде належним чином розвиватись.

Функціонування професійних саморегулівних організацій сприяє професійній дерегуляції, що є важливим у демократичному суспільстві [13, с. 92]. Саморегулювання, як правило,

включає унікальне поєднання приватних інтересів з публічними, є ефективною формою регулювання складних зв'язків між різними суб'єктами [39, с. 1].

Функціонування саморегулівних організацій у світі вже давно поширене явище. Зокрема, переваги саморегуляції у фінансовій сфері підтверджуються у фінансовій системі США. Прихильники саморегуляції стверджують, що працівники установ, що надають фінансові послуги, знають набагато більше про свій сектор, ніж державний службовець через постійну роботу у відповідній сфері надання фінансових послуг. Відповідно, вони краще розуміють природу фінансового ринку та питання захисту від таких проблем, як маніпулювання ринком. Ці «спеціальні знання» повинні давати можливість саморегулівним організаціям приймати рішення стосовно внутрішньої організації саморегулювання. Зрештою саморегуляція може допомогти зосередити увагу на регулюючих потребах галузі, в якій державне регулювання є розмитим та недосконалим [37, с. 79]. Зазначені переваги є зразком для інших сфер, у яких можливе саморегулювання.

Якщо говорити про діяльність саморегулівних організацій на прикладі органів адвокатського самоврядування в США – наведемо приклад Американської асоціації юристів (American Bar Association). Робочими органами Асоціації є постійні комітети, спеціальні комітети і комісії, секції і відділення, які створюються за різними галузями права. Вони займаються вирішенням широкого кола питань: від вироблення стандартів професійної етики до розроблення важливих законопроєктів. Американська асоціація юристів виступає з вагомими законодавчими ініціативами в різних галузях права, її рекомендації сприяють уніфікації законодавства, а також виробленню стандартів адвокатської діяльності і принципів здійснення правосуддя [31, с. 131].

Характеристику саморегулівних організацій можна простежити в рішеннях ЄСПЛ. Зокрема, справа «Ле Конт (Le Compte), Ван Левен (Van Leuven) і Де Мейер (De Meyere) проти Бельгії». Заявники у цій справі зазначали, що їх обов'язок бути членами Ордену лікарів Бельгії і підкорятися його правилам суперечить ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. ЄСПЛ у своєму рішенні зазначив таке: «не було порушення ст. 11 Конвенції, оскільки Орден лікарів за своєю юридичною природою і з урахуванням його суто публічної функції не має характеру асоціації в сенсі п. 1 ст. 11. Для вирішення завдань, які бельгійська держава поставила перед ним, він користується відповідно до закону дуже широкими правами, зокрема використовує адміністративні та дисциплінарні процедури, властиві публічній владі» [29].

З метою ґрунтовнішого аналізу правової природи саморегулівних організацій та можливості їх участі в адміністративно-правових відносинах, необхідно виокремити види саморегулівних організацій.

Як зазначалося раніше, діяльність саморегулівних організацій не регламентована законодавством України. Лише на основі проєктів законів можна простежити волю законодавця стосовно виокремлення видів саморегулівних організацій.

Проєкт Закону України «Про саморегулювання господарської та професійної діяльності» чітко не виокремлює види саморегулівних організацій, проте вказує на види діяльності, на які поширюється сфера саморегулювання – господарська та професійна діяльність. Серед видів запропоновано виокремлення господарських саморегулівних організацій та організацій саморегулівних професій.

3. Саморегулівні організації як суб'єкти адміністративно-правових відносин

Однією з ознак адміністративно-правових відносин є обов'язкова участь суб'єкта владних повноважень. Для дослідження особливостей суб'єктів адміністративно-правових відносин слід перш за все виявити коло таких суб'єктів в Україні, а також притаманні їм цілі, завдання та функції у правовій системі.

Пропонуємо звернути увагу на природу адміністративно-правових відносин. На думку Т.О. Коломоєць, адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, що врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами і обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [9, с. 43, 44]. Пропонуємо не обмежувати коло суб'єктів, наділених правами та обов'язками у сфері адміністрування органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування та для подальшого визначення кола відповідних уповноважених суб'єктів застосовувати термін «суб'єкти публічної адміністрації».

З метою кращого розуміння природи адміністративно-правових відносин видається цікавою думка В. Галунька, що адміністративно-правові відносини носять об'єктивний характер, тобто вони виникають не тому, що хтось суб'єктивно захотів їх нав'язати суспільству, а тому, що певні суспільні відносини об'єктивно потребують правової регламентації, не можуть нормально розвиватися без неї [6, с. 127]. Адміністративно-правові відносини існують незалежно від волі суб'єктів. Для їх ефективного функціонування важливим є якісне правове регулювання та механізми реалізації відповідного регулювання.

Якщо вести мову про суб'єктів адміністративно-правових відносин, слід вказати, що на сьогодні в доктрині адміністративного права набуває поширення концепція формування їх «людиноцентристської» спрямованості, що полягає в тому, що держава має «служити» людині та забезпечувати пріоритет її прав, свобод і інтересів. Вихідним положенням є конституційні принципи функціонування держави та її обов'язки щодо людини та громадянина. Її прихильники зазначають, що головним завданням публічної адміністрації є закріплення правового порядку взаємовідносин між публічною владою та підвладними органами, надання останнім рівного правового статусу із державою. В.Б. Авер'янов вказував на те, що всупереч такій концепції часто в наукових джерелах ігнорується таке спрямування публічної адміністрації, що проявляється, зокрема у тому, що панує розуміння адміністративних правовідносин як односторонніх владовідносин, в яких людині відводиться місце «підвладного об'єкта», цілком нерівноправного і залежного від носія публічно-владних (тобто державних і самоврядних) повноважень тощо [1]. Саме така концепція повинна буди покладена і в основу дослідження участі суб'єктів публічної адміністрації в адміністративно-правових відносинах.

В.Б. Авер'янов зазначав, що на сьогодні у змісті предмета адміністративного права переважають вже не управлінські, а публічно-сервісні відносини, які виникають між відповідними органами і приватними особами щодо забезпечення зазначеними органами необхідних умов для ефективної реалізації, а у разі потреби – і захисту належних приватним особам прав і охоронюваних законом інтересів [3, с. 243–246].

Надзвичайно важливою для визначення правової природи суб'єктів вдадних повноважень є практика ЄСПЛ саме щодо адміністративних справ [28], оскільки в цьому випадку

адміністративні або загальні суди доволі рідко приймають рішення не на користь державних органів [14, с. 75–76].

Публічна адміністрація пояснює, як приймаються рішення уряду, а також як відбувається адміністрування проєктів для виконання цих рішень [44].

Публічна адміністрація здійснює певний цілеспрямований вплив її суб'єктів на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу, з метою узгодження та задоволення як інтересів держави, так і інтересів суспільства [11, с. 523].

Публічне адміністрування подібне до будь-якого іншого адміністрування, яке здійснюється в інтересах суспільства. Публічне адміністрування є єдиним найважливішим аспектом бюрократії у всьому світі; чи то демократична, соціалістична або капіталістична держава, тим більше в соціалістичній державі, адже всі аспекти життєдіяльності громадян впливають і вирішуються урядом [40].

Окресливши коло суб'єктів адміністративно-правових відносин як сукупності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, інших суб'єктів, звернімося до їх переліку.

Органом державної влади може виступати колективний чи індивідуальний суб'єкт, на якого законодавством покладено чітко визначені повноваження та завдання. При реалізації останніх вони по суті представляють державу і не можуть виконувати завдання поза межами державного управління. З огляду на це, до суб'єктів владних повноважень слід насамперед віднести державу, що займає особливе, центральне місце серед них, проте наділена ознаками владного суб'єкта. Хоч і не всі автори притримується цієї позиції.

Суб'єкти владних повноважень відображають інституційну основу побудови держави. Ці суб'єкти повинні задовольняти

потреби суспільства, і її функції засновані на організаційних структурах, процесах, ролях, відносинах в державі, політиці та різноманітних програмах. Саме ці умови формують стійке економічне процвітання, соціальну згуртованість та дотримання прав людини. Належна публічна адміністрація впливає на соціальну довіру і формує умови для створення суспільних цінностей [38, с. 1].

Особливий статус держави пояснюється тим, що виключно держава володіє монопольним правом на застосування примусу. Особливе місце держави пояснюється тим, що вона володіє суверенітетом – верховенством та незалежністю, які виражають її політико-правову сутність і проявляються у відповідних формах у внутрішній та зовнішній політичній діяльності держави [2, с. 5]. З огляду на це, саме держава наділяє адміністративною правосуб'єктністю інші суб'єкти владних повноважень, вони є виразниками державної волі. Це означає, що реалізуючи суспільні (публічні) інтереси, суб'єкти владних повноважень формують державну або суспільну волю у формі правового рішення і адресують її іншим учасникам правовідносин – громадянам, організаціям, сформовуючи їхню поведінку.

Умовою виникнення адміністративно-правових відносин є участь у них суб'єкта, наділеного юридично-владними повноваженнями. У цих правовідносинах відображаються і реалізуються інтереси держави. Зауважимо, що наявність в адміністративно-правових відносинах обов'язкової ознаки, а саме участь суб'єкта владних повноважень, не завжди має місце. Наприклад, у ст. 19 КАС України визначено юрисдикцію адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ. Зокрема, п. 7 ч. 1 зазначеної статті передбачає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної

інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації [8]. Якщо проаналізувати Закон України «Про доступ до публічної інформації», то у ст. 13 визначено, хто є розпорядником інформації. Це: суб'єкти владних повноважень – це ... інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання [20].

Тобто, КАС України передбачає можливість участі в адміністративно-правових відносинах суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, і в цьому випадку ознака обов'язкової участі в адміністративних правовідносинах суб'єкта владних повноважень є необов'язковою [15, с. 66]. Питання здійснення суб'єктами владних управлінських функцій є доволі проблемним, оскільки чинний КАС України не дає визначення відповідному правовому явищу. Проте що повноваження щодо забезпечення права доступу до публічної інформації, а також – повноваження стосовно збереження такої інформації є публічно-правовими. Відповідні суб'єкти, наділені вказаними функціями, можуть бути учасниками адміністративно-правових відносин у частині реалізації публічно-владних управлінських функцій. Вважаємо, що вказаний вище приклад дає змогу дійти висновку про те, що охоплення адміністративно-правовими відносинами багатьох сфер життя свідчить про відсутність чітких меж у визначенні тих чи інших правовідносин.

Ознака саморегулювання, що вказує на підстави участі в адміністративно-правових відносинах, може бути конкретизована з огляду на питання делегування повноважень. Інститут делегування повноважень є важливим для визначення правової природи саморегулювання.

Країни Європейського Союзу вже тривалий час застосовують практику делегування повноважень. Європейський досвід

свідчить, що у більшості країн немає проблеми делегування повноважень, оскільки існує чітко обраний критерій їх розмежування. На нашу думку, необхідність делегування повноважень пов'язана зі значною поширеністю суспільних відносин, які не можуть бути врегульованими окремими суб'єктами публічної адміністрації. І для ефективної, якісної реалізації окремих адміністративно-правових відносин, суб'єкти владних повноважень надають іншим суб'єктам певний обсяг повноважень для виконання [16, с. 117]. Повноваження можуть бути делеговані як на рівні зв'язків керівника та підлеглого, так і на рівні делегування державою владних управлінських функцій саморегулівним організаціям.

Науковці зазначають про умови делегування повноважень, які зумовлюються:

– необхідністю заощадження бюджетних коштів;
– створенням додаткових можливостей для учасників суспільних відносин для отримання послуг правового та іншого змісту [18, с. 168].

Делегуванню підлягають ті функції, які реалізуються суб'єктами публічного управління у межах сприяльного та забезпечувального управління [17, с. 12]. Суб'єкти, які отримують делеговані повноваження від органів публічної адміністрації, стають учасниками адміністративно-правових відносин.

Зокрема, О.Л. Левчишина зазначає, що делегування державою владних публічно-управлінських повноважень свідчить про реалізацію напряму дерегуляції в Україні. Історичні процеси та розвиток суспільних відносин призвели до виникнення та функціонування організацій саморегулівних професій, що сприяє професійній дерегуляції на ринку послуг та є дуже позитивним і перспективним. Це Нотаріальна палата України, НААУ, Аудиторська палата, а також саморегулівні організації

у сфері фінансових послуг, оцінювачів, арбітражних керуючих та інші [30, с. 147]. Погоджуємось із вказаною позицією, оскільки у разі, якщо суб'єкти делегованих повноважень будуть реалізувати відповідні повноваження ефективно та сприяти розвитку суспільних відносин в адміністративній сфері – необхідно розвивати практику делегування повноважень.

Тобто, з огляду на вказану вище характеристику учасників адміністративно-правових відносин, зазначимо, що саморегулівні організації стають такими учасниками під час реалізації делегованих повноважень.

Висновки

Проведене дослідження доктринальних підходів вітчизняних та іноземних вчених, законодавства та судової практики дає змогу зробити такі висновки.

Запропоновано таке визначення поняття саморегулювання – це інтегративний процес здійснення впливу в межах одного суб'єкта, який здійснюється на основі регламентованих повноважень, закріплених у статуті суб'єкта та/або іншому акті, що здійснюється з метою реалізації функцій суб'єкта саморегулювання.

З'ясовано, що основними видами саморегулювання є добровільне та делеговане саморегулювання. Добровільне саморегулювання виникає на підставі підприємницької діяльності для самостійного та ініціативного регулювання відносин між учасниками відповідного ринку. Делеговане саморегулювання є результатом передачі окремих повноважень держави організаціям, члени яких повністю або частково репрезентують тих осіб, діяльність яких регулюється. Основними принципами саморегулювання є збалансування державного регулювання та саморегулювання, свобода саморегулювання, рівність

суб'єктів саморегулювання, корпоративність, прозорість, відкритість, публічність. Саморегулювання, самоорганізація, дерегулювання, співрегулювання та державне регулювання мають як спільні, так і відмінні риси, що, передусім, обумовлено правовою природою вказаних явищ.

Також у дослідженні визначено, що саморегулівні організації – це суб'єкти, які здійснюють відповідно до затверджених саморегулівною організацією статуту і правил господарську або професійну діяльність, що полягає у захисті спільних інтересів членів, та/або реалізують покладені на них делеговані повноваження.

До ознак саморегулівної організації віднесено те, що вона: є неприбутковою організацією; об'єднує фізичних та/або юридичних осіб за відповідним напрямом господарської чи професійної діяльності; її діяльність спрямована на задоволення приватних і публічних інтересів.

Виокремлено такі види саморегулівних організацій, як: господарські саморегулівні організації та організації саморегулівних професій.

Організації саморегулівних професій визначено як суб'єктів, діяльність яких спрямована на захист спільних інтересів на основі самодіяльності, самовідповідальності та самофінансування, в основі діяльності яких лежить професійна ознака, а метою їх діяльності є забезпечення розвитку відповідної професії в Україні.

Саморегулівні організації охарактеризовано як учасників адміністративно-правових відносин та вказано на такі особливості участі:

– є учасниками адміністративно-правових відносин за умови виконання делегованих повноважень суб'єктів публічної адміністрації;

– може наділятись публічно-владними управлінськими функціями шляхом закріплення відповідних повноважень у законі або видання адміністративного акта суб'єкта владних повноважень.

Література:

1. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. Право України. 2003. № 5. С. 117–122.

2. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХ століття) : монографія / за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2010. 376 с., с. 5.

3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавництво «Юридична думка». 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с., с. 243–246.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. С. 1101.

5. Галай А.О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління : монографія. Київ : КНТ, 2015. 408 с., с. 108.

6. Галунько В.В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 3. С. 126–131.

7. Гончаренко О.М. Саморегулювання господарської діяльності: питання теорії та практики : монографія. К. : НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2019. 418 с.

8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37, ст. 446.

9. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

10. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. Ст. 15.

11. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. Форум права. 2010. № 4. С. 522–525.

12. Крохмаль Н.В. Історичні форми саморегуляції соціального процесу. Запоріжжя : «Просвіта», 2004. URL: http://npu.edu.ua/!e-book/book/html/D/ispu_ksue_Krohmal/130.html

13. Левчишина О.Л. Організації саморегулівних професій як учасники адміністративних правовідносин. Юридичний електронний науковий журнал. Запоріжжя, 2017. № 1. С. 90–92.

14. Медвідчук Г.В. Аналіз сутності адміністративно-правових відносин на прикладі рішень Європейського суду з прав людини. Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. Вип. 79 / редкол.: В.В. Завальнюк (голов. ред.) та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика». 2017. С. 73–79.

15. Медвідчук Г.В. Органи адвокатського самоврядування як учасники адміністративно-правових відносин: підстави, форми та особливості участі : дис. … докт. філос. У галузі права. 08. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ. 2021.

16. Медвідчук Г.В. Сутність суб'єктів делегованих повноважень. Юридична наука в XXI столітті: перспективні та пріоритетні напрями досліджень : тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 12–13 травня 2017 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2017. 164 с.

17. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. Адміністративне право і процес. № 1(3)/2013. URL: file:///C:/Users/PC/Downloads/apip_2013_1.pdf

18. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

19. Попов С.М. Філософія зворотного зв'язку у парадигмі саморегуляції складних сучасних соціальних систем. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2011. Вип. 46. С. 71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpgvzdia_2011_46_7

20. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text

21. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 року № 598-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/598-2018-%D1%80#Text

22. Про основи саморегулювання в аграрному секторі економіки : Проєкт Закону України. URL: http://an-gorod.com.ua/zakon-ukra%D1%97ni-quotpro-samoregul%D1%96vn%D1%96-organ%D1%96zats%D1%9

23. Про саморегулівні організації : Проєкт Закону України, реєстр. № 4841-д від 23.07.2010 р. URL: earch.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0330.html

24. Про саморегулювання господарської та професійної діяльності : проєкт Закону, зареєстрований у Верховній Раді України 17.12.2019 за № 2613.

25. Про саморегулюючі організації : Проєкт Закону України реєстр. № 4841 від 16.07.2009 р. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id35867

26. Про схвалення Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 308-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-%D1%80#Text

27. Про фахові саморегулівні і самоврядні об'єднання : проєкт Закону, зареєстрований у Верховній Раді України 10 вересня 2010 року за № 4841-1. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF3QH01I.html

28. Рішення Європейського суду з прав людини «Веренцов проти України» (Заява № 20372/11) від 11.04.2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text

29. Рішення Європейського суду з прав людини за заявою бельгійських лікарів у справі «Ле Конт (Le Compte), Ван Левен (Van Leuven) і Де Мейер (De Meyere) проти Бельгії» від 10 лютого 1983 року. URL: http://europeancourt.ru/uploads/ECHR_Le_Compte_Van_Leuven_and_De_Meyer_v_Belgium_23_06_1981.pdf

30. Руденко А.В. Завдання адміністративного судочинства. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2007. Вип. 14. С. 141–147.

31. Ткачук А. Американська асоціація юристів як гарант високих стандартів юридичної освіти в США: досвід для України. Чверть століття українсько-американської дружби: досвід, гідний майбутнього : збірник матеріалів III американознавчої мультидисциплінарної конференції, м. Львів. 12–13.04.2016 р. Львів, 2016. С. 129–135, 131.

32. Філатова Н.Ю. Саморегулівні організації як суб'єкти цивільного права : монографія. Харків : Право, 2016. 240 с.

33. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44.

34. Adam Hayes. Self-Regulatory Organization – SRO Definition. 3.04.2020. URL: https://www.investopedia.com/terms/s/sro.asp

35. Baggott R. Regulatory reform in Britain: the changing face of self-regulation. 1989. Public administration: an international quarterly, Vol 67, No 4, pp. 435–454.

36. Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO). 1991. URL: https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=292

37. Dodd–frank's failure to address cftc oversight of self-regulatory organization rulemaking. URL: https://columbialawreview.org/wp-content/uploads/2016/04/Fischer-D..pdf

38. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, 3 volumes. Jack Rabin (Editor); Evan M. Berman (Editor). 2008. 800 p.

39. Model for effective regulation / Report of the SRO Consultative Committee of the International Organization of Securities Commissions. 14 p. URL: https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD110.pdf

40. Nature and Scope of Public Administration. URL: https://www.managementstudyguide.com/public-administration-nature-and-scope. htm

41. Ogus An., Carbonara Em. Self-regulation. 2011. P. 228–252. URL: https://www.researchgate.net/publication/265402203_3_Self-regulation

42. Ogus A. Self-regulation. URL: https://reference.findlaw.com/ lawandeconomics/literature-reviews/9400-selfregulation.html

43. Peter M. DeMarzo. Contracting and Enforcement with a Sel f Regulatory Organization. 45 c. URL: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/38711/1/393637603.pdf

44. What is public administration. International Student. URL: https://www.internationalstudent.com/study-public-administration/what-is-public-administration/

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-25

Рафальська Олена
докторка філософії в галузі права

ПОНЯТТЯ «МНОЖИННІСТЬ УЧАСНИКІВ» У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Анотація. Сформульовано визначення понять «множинність» і «процесуальна співучасть». Здійснено порівняльну характеристику даних категорій та окреслено спільні та відмінні ознаки, види й основні способи регулювання. Оцінено зміст прав та обов'язків усіх учасників процесу, умови виникнення правовідносин за процесуальної співучасті в адміністративному процесі.

Розглянуто питання про статус сторін в адміністративному провадженні як з позиції наукового базису, так і практичного, нормативного регулювання адміністративних правовідносин. Обґрунтовано положення співпозивача та співвідповідача у процесі та правову реалізацію їхніх прав і законних інтересів у співвідношенні стосовно третіх осіб.

Сформульовані висновки та пропозиції, які можуть слугувати рекомендаціями для суб'єктів законодавчої влади під час підготовки проєктів законів і нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері адміністративного судочинства України.

Пропонується деталізація норм, спрямованих на затвердження такого поняття, як «процесуальна співучасть», обґрунтування співпозивачів і співвідповідачів та регламентація їхніх прав і обов'язків, що забезпечувало б швидку та належну роботу суду.

Ключові слова: процесуальне законодавство, адміністративний процес, множинність, процесуальна співучасть, адміністративне судочинство, груповий позов, ефективність правового регулювання.

Вступ

Розвиток сучасного суспільства відбувається за таких умов, де формування цінностей особи, її законних прав та інтересів, сприйняття взаємозумовленості правових категорій є підґрунтям цього процесу. Судовий процес, в даному випадку, є важливим інструментом впливу на його соціальне та економічне життя, що набуває ознак невід'ємного способу забезпечення суспільного правопорядку. Відповідно, специфіка діяльності адміністративних судів має на меті забезпечення реалізації права на захист прав, свобод та інтересів осіб в аспекті публічних, правових відносин у судовому провадженні.

Саме тому сучасна діяльність держави повинна передбачати законодавче закріплення системи економічних, правових і соціальних засобів, дія яких спрямовується на формування сприятливих умов для регулювання відносин, які виникають за умов множинності.

Однак, комплексне дослідження такого механізму адміністративно-правового регулювання в Україні наразі відсутнє.

Продуктивність і процесуальна необхідність вивчення адміністративного судочинства зростає у зв'язку з появою нових специфічних умов, які формуються потребами суспільства, як-от: виокремлення нових підстав і видів позову, міжнародний досвід напрацювання практики, технологічний розвиток.

Чітко постає питання про запровадження нормативної основи, яка б дозволила значно знизити навантаження на судову систему, а постраждалим особам, об'єднавши свої вимоги, надав би можливість ефективніше захищати свої інтереси.

У вітчизняній правовій системі організаційна побудова інституту множинності існує виключно як принцип перспективного законодавства. Спроби дослідити важливі аспекти

вказаного інституту, окреслення його достеменних ознак, чітке формулювання правил для розгляду справи судом на цьому етапі розвитку правового суспільства можливе лише як внесення пропозицій, джерелом яких є призначення справи за процесуальної співучасті, неабияка характерна спрямованість і місце в системі процесуального захисту.

Необхідність захисту інтересів груп осіб, права й інтереси яких порушені за умов однієї і тієї ж правової ситуації, обумовлюють створення та розвиток множинності. В адміністративному процесі це становить вагомий інтерес саме в аспекті його застосування для розв'язання проблем між приватними особами й органами державної влади, місцевого самоврядування, органами АРК Крим. І хоча для адміністративного процесуального права, як і взагалі для українського законодавства, множинність учасників процесу є дещо новим поняттям і не має відповідної нормативної бази, його ефективність перевірена та широко застосовується в інших країнах, досвід яких є важливим для становлення даного інституту в українському суспільстві.

Учасники в справах, де наявна множинність, наділені сукупністю епізодичних інтересів, а також спільних інтересів, які реалізуються планомірно, згуртовано та на високому організаційному рівні. Саме завдяки таким концептам ефективною буде реалізація процесуального законодавства, спрямованого на захист значної кількості осіб.

1. Теоретичні та методологічні засади інституту множинності

У провадженнях з адміністративного судочинства особами, які мають інтерес у справі, є громадяни, державні органи, органи місцевого самоврядування, державні службовці,

організації, підприємства, установи, заклади незалежно від форм власності, які в адміністративному судочинстві прийнято називати сторонами [1].

Сторонами в адміністративному процесі є позивач і відповідач. У Кодексі адміністративного судочинства України закріплено, що в судовому процесі можуть бути, з одного боку, особа, яка вважає, що її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин порушено, і звертається до суду за захистом, а з другого – особа, яка, як вважає позивач, порушила його права і повинна усунути це порушення [2].

Судовий захист вважається однією з найпрогресивніших форм захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Це підтверджується тим, що в сучасному регулюванні процесуальних відносин тільки він дає змогу максимально забезпечити можливості безпосередньої участі зацікавлених осіб у вирішенні наявного між ними спору про право. Як наслідок, забезпечується безконфліктність правовідносин, що продукує створення умов для подальшого, поступового, якісного їхнього розвитку та гарантує законність і правопорядок у державі, для відновлення порушеного права.

Прояв комплікаційного суб'єктного складу в адміністративному процесі – саме так можна охарактеризувати множинність учасників. Ця категорія виражається в участі декількох осіб на стороні позивача та/або ж відповідача.

Задля повного осмислення такої детермінації доцільно зазначити, що сучасне адміністративно-процесуальне право поширюється на матеріальні галузі, чітко вказуючи на переваги практики над теорією. Передусім норми адміністративного процесу найбільш пов'язані з матеріальними адміністративними нормами. Матеріальні правовідносини, які передують становленню такого поняття, як участь невизначеного кола

учасників в адміністративному процесі, характеризуються певною низкою ознак. Таким чином, В.М. Бевзенко вказує на такі з них: по-перше, притаманний виключно публічно-правовий характер; по-друге, у них нерідко здійснюються функції та застосовуються методи державного управління; по-третє, це завжди суспільні відносини, урегульовані нормами публічного права; по-четверте, вони завжди складні за суб'єктним складом, адже учасників у таких відносинах завжди декілька; по-п'яте, вони завжди визначаються спірним характером [3].

Наявна необхідність у розрізненні ознак судового провадження, що порушуються за позовами, де учасниками є невизначена кількість осіб, та характерних правових наслідків судових рішень у справах, які виражаються першочергово у процесуальних діях.

Так, у 2006 році у справі «Щокін проти України» заявник стверджував, зокрема, що його права було порушено внаслідок незаконного накладання на нього органами державної влади додаткових зобов'язань зі сплати прибуткового податку. У цій справі мало місце подання двох заяв до суду, де заявник обвинувачував податкові органи в накладенні на нього додаткових зобов'язань і стверджував, що органи державної влади не застосували всі правові засоби для вирішення вказаного спору, тому (в конкретному випадку) суд не задоволений наявним загальним станом національного законодавства з питання, що розглядається у цій справі, навіть якщо припустити, що тлумачення зазначених норм національними органами влади було правильним, і схиляється до об'єднання заяв під час врахування спільності їхнього фактичного та юридичного підґрунтя [4].

Перш ніж відкрити провадження у справі, де має місце множинність учасників, суд має здійснити процедуру так званої сертифікації позову, перевіривши його відповідність певним

умовам [5]. Поняття «перевірка», безперечно, це процес, який свідчить про те, що саме вказаний позов повинен мати суттєві переваги над іншими процесуальними формами захисту.

Так, розглянувши касаційну скаргу на постанову Вінницького апеляційного адміністративного суду у справі за позовом до Головного управління Пенсійного фонду України у Вінницькій області Вінницького обласного військового комісаріату про визнання протиправними дій, Вищий адміністративний суд залишив її без руху, вбачаючи той аспект, що позивачами у справі є понад 200 фізичних осіб, проте заявники касаційної скарги не вказали їхні прізвища, імена та по батькові, а також не зазначили їхні адреси чи інші засоби зв'язку [6]. Даний приклад засвідчує, що, з одного боку, це – прояв множинності учасників у процесі, а з іншого – відсутність чіткого та обґрунтованого поняття вказаної категорії, принципів, заходів забезпечення прав та інтересів громадян на науковому, концептуальному чи то доктринальному рівнях, що має наслідком невизначеність на законодавчому рівні. Необхідно чітко розуміти, що множинність – це не сукупність ознак сторони в процесі, а її характерна ознака – кількість. Даний концепт можна використати для формулювання визначення поняття множинності учасників та інших суб'єктів в адміністративному процесі.

Будь-який механізм, який регулює вирішення певних категорій справ у процесі має ґрунтуватися на певних принципах. Оптимальними для інституту множинності слід сформулювати ті, які достеменно вказуватимуть на особливості його регулювання та підстави здійснення:

- основу позову мають становити обставини, які є повністю або ж частково подібними (тобто предмет спору, предмет позову та предмет доказування).

Існують випадки, коли виникають складнощі у сфері реалізації права на справедливий розгляд справи впродовж розумного строку судом, а саме у частині неузгодженості розмежування вказаних категорій. Варто звернути увагу, що під предметом спору розуміється об'єкт спірних правовідносин, під предметом позову – частина позову, яка містить безпосередню матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, тобто позовні вимоги, предметом доказування – сфера обставин, які установлюються в конкретній справі та від яких залежить вирішення справи по суті [7];

- вказані справи неможливо ефективно розглянути в індивідуальних позовах кожного з учасників;
- у справах, де наявна множинність учасників, невід'ємним процесом є її окреслення у кількісному значенні, тобто встановлення розміру групи учасників залежно від типу позову: груповий, колективний, масовий або ж інші;
- позивач має надати чіткий опис учасників у справі, на яких спрямований позов.

Не можна заперечувати того, що в судовому провадженні, де ознакою є множинність учасників у процесі, має чітко проглядатись її прерогатива перед індивідуальним провадженням незалежно від того, чи це груповий, масовий, колективний позов, чи це використання такого інституту як процесуальна співучасть тощо.

Хоча сьогодні й не вироблено єдиного підходу до визначення множинності, потреба законодавчого оформлення особливості позовного захисту однотипних інтересів значної кількості осіб наявна, на що неодноразово було звернено увагу в літературі [8]. Цей концепт теоретики та науковці

розкривають крізь категоріальне поняття «процесуальна співучасть», яке визначають через цивільне та господарське процесуальне законодавство. У ч. 2 ст. 32 Цивільно-процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) зазначено про участь у справі кількох позивачів і (або) відповідачів [9].

Можна констатувати, що вказаний процесуальний інститут властивий цивільному та господарському процесам України. Ситуація з адміністративним процесом дещо проблематична. У нормах КАС України не закріплено положення щодо цього, але п. 4 ч. 1 ст. 106, ч. 3 ст. 106, ч. 1 ст. 258 КАС України [10] дають можливість вказувати, що така категорія йому притаманна і це підтверджено суддівською практикою.

Ототожнення таких дефініцій, як «множинність» і «процесуальна співучасть», належить до однієї зі складних проблем не лише теорії адміністративного права, а й правової науки загалом. Для роз'яснення цього аспекту принципове значення має з'ясування обставин, які передують виникненню множинності учасників в адміністративному процесі, тобто визначення публічно-правових відносин. Доцільно звернути увагу на твердження, яке зазначили А. Комзюк, В. Бевзенко, Р. Мельник, що об'єктом правовідносин є те, щодо чого вони виникають, на що спрямовані. Адміністративні процесуальні правовідносини виникають у зв'язку з необхідністю захисту й поновлення порушених, невизнаних, оспорюваних прав та інтересів. Далі автори вказують, що об'єктом адміністративних процесуальних правовідносин є спір про право. Загальний об'єкт поділяється на окремі підвиди. Зазначають вони і про те, що об'єктом правовідносин, пов'язаних з порушенням адміністративної справи в суді, є відкриття провадження у справі, подальший розгляд і вирішення публічно-правового спору [11, с. 72]. Щоби достеменно обґрунтувати наведене твердження, потрібно

конкретизувати, що об'єкт правовідносин у сфері адміністративного судочинства включає дві послідовні концептуальні складові: розгляд адміністративної справи, тобто вирішення певного спору, який утворився з публічних правовідносин між неможновладним суб'єктом та органом державної влади. Інакше кажучи, сторони процесу характеризуються конфліктом, який між ними виник з причини застосування матеріальної норми, результатом розгляду справи, який можна сформулювати як захист приватних і публічних суб'єктивних прав та інтересів особи, захистом права на їх реалізацію, а також охороною порядку реалізації повноважень органами публічної адміністрації.

Так, під час співвідношення таких категоріальних понять слід розуміти, що «перше» є частиною (видом) «другого». Це розглядається через спільні спірні правовідносини, які надважливі й обов'язкові при співучасті та не обов'язкові під час множинності, тобто кількісної характеристики процесу. Наприклад, під час залучення у справу належних сторін так само, як і під час вступу третіх осіб із самостійними вимогами, процесуальної співучасті не виникає, хоча у справі й бере участь декілька позивачів і відповідачів [12].

Вказаний концепт вживається, щоби найбільш повно кваліфікувати кількісне поняття, тобто встановити відповідність такій ознаці, як «декілька учасників у процесі». Це можливо охарактеризувати на підставі різних критеріїв, які покладаються в основу її диференціації. Конкретно це проглядається через такий аспект, як види позову, який може бути груповим, колективним, масовим тощо, а також через механізм процесуальної співучасті, такої обставини, як об'єднання в одне провадження кілька однорідних позовних вимог, залучення до справи інших суб'єктів тощо. Так, розкриваючи сутність зазначеної

категорії, необхідно відзначити охоплення множинністю всіх сфер правовідносин на будь-якій стадії процесу.

Варто зауважити, що визначення видів множинності відбувається на основі різних критеріїв. Найтиповішими її видами є проста, складна та змішана форми множинність. Що стосується класифікації, то з боку процесуально-правового критерію види процесуальної співучасті ототожнюються з класифікацією множинності як більш ширшим поняттям, яким охоплюється «перший» інститут. Звідси витікають категоріальні поняття:

1. Згідно з ч. 1 ст. 32 ЦПК України позов може бути пред'явлений спільно кількома позивачами або до кількох відповідачів, що визначає безумовним ініціатором виникнення інституту процесуальної співучасті відповідно до наведеної норми виключно позивача [13]. А у випадку, якщо позов пред'явлений кількома позивачами до одного відповідача, то така множинність є виключно простою.

Так, за позовом у справі від 29 січня 2020 року Велика Палата Верховного Суду задовольнила у відкритому судовому засіданні апеляційні скарги більш ніж 100 осіб та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та відмовила у задоволенні позовних вимог до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про визнання протиправним і скасування рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 02 липня 2019 року № 108/зп-19 про оголошення конкурсу на зайняття вакантних посад суддів місцевих загальних судів [14].

2. Поряд із простою потрібно виділити і складну множинність учасників процесу. Вона виникає у випадку, коли один позивач пред'являє свої вимоги до декількох відповідачів.

Наприклад, у 2021 році Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду частково задовольнив позовну заяву судді Господарського суду

Дніпропетровської області до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя про визнання протиправними і скасування рішень, зобов'язання вчинити певні дії. Верховний Суд визнав протиправним та скасував рішення Вищої ради правосуддя про звільнення позивача з посади але в задоволенні решти позовних вимог відмовив [15].

3. Необхідно, до речі, розглянути і такий вид класифікації, як змішана множинність. Вона проявляється при пред'явленні позову декількома позивачами, до кількох відповідачів, тобто є узагальненням простої та складної множинності.

На практичному рівні ускладнення суб'єктного складу спірних матеріальних правовідносин досить часто продукує виникнення під час розгляду тієї чи іншої справи в судовому провадженні множинності учасників. Вказаний інститут має більш широке застосування у цивільних, господарських та інших судових справах, адже за мету ставиться принцип досягнення процесуальної економії, швидкого та слушного винесення достеменного рішення. Більше того, важливим є встановлення того, яка саме справа розглядається в суді, адже такі розгляди, в яких беруть участь один позивач і відповідач, на сьогодні є винятком із маси справ, які надходять до судових інстанцій.

Відтак, хоч адміністративним процесуальним правом і не передбачено такого інституту, як процесуальна співучасть, досить часто виникають обставини, за яких наявна потреба у додатковому залученні до процесу учасників. Потрібно звернути увагу на подальший розгляд такої справи – він здійснюватиметься за участю співучасників. Загалом, коли у процесі наявний множинний склад учасників справи: по-перше, в ньому беруть участь співпозивачі, по-друге – співвідповідачі, по-третє – треті особи, які заявляють або не заявляють

самостійні вимоги щодо предмета спору. Саме за таких умов виникає нагальна та практична потреба в чіткій теоретичній обґрунтованості тих підвидів множинності учасників у судовому процесі, які найбільш часто виникають.

Процесуальна співучасть – участь в одній справі декількох позивачів або декількох відповідачів, інтереси і вимоги яких не виключають один одного.

Незалежний процесуальний інститут має конкретні ознаки, до яких можна віднести: співучасників, які є прогнозованими суб'єктами саме тих дискусійних матеріальних правовідносин, що становлять елементи предмета судового розгляду; під співучасниками слід розуміти саме тих осіб, які беруть участь в одному й тому судовому провадженні; що ж до обов'язку та права на вимогу, то вони не виключають одне одного для всіх учасників справи; має на меті намір економії: часу, діяльності суду, а також затрачені зусилля учасників справи; за процесуальної співучасті створюється злиття спорів в один, наслідком чого є мінімізація судових витрат, скорочення чисельності судових проваджень, ощадність стосовно часу, який виділяється на достеменну перевірку й оцінювання доказового базису, виключення щодо прийняття розбіжних рішень стосовно однотипних питань у судовому провадженні. Таким чином, інститут процесуальної співучасті – один із проявів принципів процесуальної економії, законності й обґрунтованості.

Процесуальна співучасть, об'єднання позовів для спільного й одночасного розгляду дає змогу пришвидшити вирішення спору, оскільки суд замість кількох окремих справ розглядає одну і, відповідно, приймає одне рішення. Дана категорія можлива тоді, коли інтереси співучасників однієї сторони не суперечать один одному, і виникає на підставі матеріальних правовідносин, які виникли до процесу.

Звертаючи увагу на опосередковане відношення до розгляду справи за множинності учасників у вітчизняній теорії та практиці, необхідним, вагомим кроком є започаткування розбудови інституту процесуальної співучасті. Неодмінно під час реалізації цього інституту потрібно буде враховувати всі недоліки правового спору.

2. Процесуальна реалізація множинності учасників у справі

Метою реалізації механізму адміністративного судочинства є, по-перше, своєчасний розгляд і вирішення справ, по-друге, правильне встановлення суб'єктів спірних матеріальних правовідносин і, по-третє, правильне визначення складу осіб, які беруть участь у справі.

Учасниками справи є сторони та треті особи, що визначено КАС України [1]. Це обумовлюється тим, що завдяки їм виникає та реалізується вказаний процес. Але в контексті дослідження потрібно констатувати відсутність засад щодо залучення в адміністративне провадження співпозивачів та/або співвідповідачів. Хоча процесуальна співучасть в цьому аспекті і спрощує процедуру розгляду справи, адже охоплює в одному провадженні одразу декілька заявлених однотипних вимог, однак сучасне регулювання окресленої проблематики проявляється ускладненнями щодо участі неабиякої кількості осіб в процесі, що спричиняє виникнення фактів, які переобтяжують та ускладнюють розгляд справи.

Так, у справі від 30 липня 2019 року Верховний Суд ухвалив призначити до касаційного розгляду в порядку письмового провадження справу за позовом 107 осіб до уповноваженої особи Фонду, Фонду про визнання протиправним та скасування наказу, зобов'язання вчинити дії [16].

У цьому контексті, щоб чітко позначити загальне поняття множинності, потрібно чітко осягнути зміст форми одночасної

участі декількох позивачів та/або адміністративних відповідачів у межах одного провадження у справі. У такому випадку під формою процесуальної співучасті обґрунтовується чітке сприяння зовнішнього прояву одночасної та колективної діяльності декількох осіб на будь-якій стороні, що характеризує властивість їхнього взаємозв'язку, правового інтересу та способу залучення до адміністративного процесу.

Показовими ознаками, властивими інституту співучасті в адміністративному процесі, є єдність і однотипність зацікавленості, яка формується завдяки загальному юридичному фактові, та реалізація чітко встановлених вимог до осіб, які заявляють права на участь у справі на стороні позивача та відповідача.

Коли предметом процесу є одне багатосуб'єктне спірне матеріальне правове відношення, тобто у випадку, коли предметом спору є колективні права, обов'язки кількох позивачів і відповідачів або права й обов'язки кількох позивачів або відповідачів мають спільні підстави, то це спричиняє виникнення співучасті. У такому випадку без участі в процесі будь-кого з учасників неможливо вирішити спір по суті.

Коли предметом спору є однотипні права й обов'язки, тобто, якщо всіх учасників колегіальних правовідносин об'єднує сумісність зацікавленості, обумовленої спільністю фактів спору, у такому випадку суд постановляє, чи буде колективний розгляд щодо вимог декількох позивачів або до кількох відповідачів сприяти чіткому, правильному та своєчасному розгляду і вирішенню справи. Даний аспект продукує необхідність виділити умови, які сприяють виникненню процесуальної співучасті.

Київський окружний адміністративний суд 24 лютого 2020 року під час розгляду справи щодо позову двох осіб до Голови Софіївсько-Борщагівської сільської ради про визнання

бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити певні дії, звертає увагу на те, що відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, суд може, водночас не зобов'язаний, за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи об'єднати в одне провадження декілька справ, а не позовів, за позовами: 1) одного й того самого позивача до одного й того самого відповідача; 2) одного й того самого позивача до різних відповідачів; 3) різних позивачів до одного й того самого відповідача. Таким чином, за умови множинності сторін згідно з клопотанням учасника справи або з власної ініціативи адміністративний суд має процесуальне право об'єднати в одне провадження кілька адміністративних справ з однорідними позовними вимогами, які базуються на однакових або подібних спірних правовідносинах. При цьому об'єднання справ в одне провадження допускається до початку підготовчого засідання, а у спрощеному позовному провадженні – до початку розгляду справи по суті у кожній із справ. Відтак, таке право виникає лише після відкриття провадження по кожній із справ. Наведені обставини вказують на невідповідність позовної заяви вимогам процесуального закону, а тому позовну заяву залишено без руху [17].

Відповідно до наведеного прикладу, зазначимо, що для усунення недоліків позовної заяви необхідно: 1) надати нормативно-правове обґрунтування щодо підстав та процесуальної можливості звернення з колективним адміністративним позовом; 2) за умов відсутності такої правової норми позивачі зобов'язані подати різні позови (виходячи з того, хто із позивачів залишиться в межах даного провадження, решті позивачам слід подати окремий позов разом із усіма доданими до нього належним чином засвідченими документами); 3) у випадку, коли зазначено чітке посилання на відповідну норму щодо процесуальної можливості подання колективного

позову, позивачі зобов'язані надати суду документи про сплату судового збору, або ж доказів на підтвердження наявності відповідних пільг, що звільняють від його сплати (судовий збір – необхідний спосіб визначення співпозивача як учасника судового провадження, адже, відповідно до Закону України «Про судовий збір», якщо позов подається водночас кількома позивачами до одного або кількох відповідачів, судовий збір обчислюється з урахуванням загальної суми позову і сплачується кожним позивачем пропорційно частці поданих кожним із них вимог окремим платіжним документом, у разі, коли позов немайнового характеру подається одночасно кількома позивачами до одного або кількох відповідачів, то судовий збір сплачується кожним позивачем окремим платіжним документом у розмірах, установлених положеннями цього Закону [18]).

За наявності у справі декількох осіб, які володіють правом вимоги, повинно існувати «волевиявлення особи», яка має таке право та висловлює бажання брати участь у справі як співпозивач.

На стадії підготовки справи до судового розгляду на суд покладається визначення складу осіб, зокрема й підстав для співучасті. Потім суд зобов'язаний сповістити стосовно того, що в його провадженні перебуває справа, рішення у якій торкається їхніх інтересів, і запропонувати висловити свою позицію щодо вступу в процес.

Необхідно констатувати, що при невиконанні вказаного завдання на підготовчій стадії наслідком може бути прийняття протизаконного рішення, адже вирішення питань стосовно прав та обов'язків осіб, що не залучені до участі в справі, є суттєвим порушенням норм процесуального права, що, у свою чергу, спричиняє очевидне скасування рішення суду або в апеляційному, або ж у касаційному порядках. Але в силу дії принципу

диспозитивності суд не змусить до захисту особистих прав, свобод або інтересів, а тому до судової справи він може залучити тільки співвідповідача, а не співпозивача.

Відповідно до однієї з основних ознак співучасті обов'язок відповідати на вимогу одного зі співучасників не виключає право вимоги іншого. Кожний співучасник у справі виділяється самостійністю у процесі, тобто використання будь-яких процесуальних прав не ставиться у залежність від волевиявлення іншого співучасника. Кожен із позивачів вільний розпоряджатись своїми процесуальними та матеріальними правами, а також обирати спосіб дії у процесі незалежно від інших осіб, які беруть участь на тій же стороні. Однак важливим є те, що інтереси вказаних співучасників всередині самої групи, яка є стороною позивача або відповідача, не мають бути суперечливими стосовно один одного. У такому випадку загальний інтерес, що виник під час процесуальної співучасті, характеризується тим, що спільність зацікавленості співучасників, яка виникає за процесуальної співучасті, виражається в тому, що справа одного співучасника не може бути вирішена за рахунок відмови в задоволенні інтересів іншого.

Зміна предмета позову одним зі співпозивачів припиняє співучасть у цій справі. Співучасть продовжує існувати в тому випадку, якщо предмет позову однаковою мірою змінюють усі співпозивачі, які беруть участь у справі.

Особливістю судового рішення при процесуальній співучасті є те, що суд виносить не окремі рішення по кожному учаснику, а одне рішення, в якому надається відповідь на кожний позов.

Оскільки усі співпозивачі та співвідповідачі заявляються у процесі як самостійні суб'єкти, адже вони наділені однотипними правами та є рівними в правах на реалізацію їхніх

інтересів щодо іншої сторони, важливим є питання, яке стосується надання згоди учасників на їхнє залучення у судове провадження. В такому випадку потрібно скористатися положенням ЦПК України, в якому визначено, що суд може за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи об'єднати в одне провадження декілька справ за позовами різних позивачів до одного й того самого відповідача [19]. Звідси випливає, що при залученні такого суб'єкта до судової справи згода позивача не є обов'язковою.

На відміну від групового, колективного та масового позовів, які обумовлюються множинністю учасників у процесі, які пред'являють спільний позов до суду, при обґрунтуванні положення співпозивача та співвідповідача у процесі та правової реалізації їхніх прав і законних інтересів виникає нагальна необхідність обґрунтування їхнього статусу у співвідношенні щодо третіх осіб, яке характеризується: 1) у самостійних вимогах, які висуваються щодо предмета спору; 2) у заявленні до справи задля захисту своїх прав; 3) однотипною поетапністю вступу у судове провадження; 4) розбіжністю в юридичних інтересах, де для співучасників вони єдині, а у інших – не збігаються; 5) тим, що треті особи можуть вступати в диспут як стосовно позивачів, відповідачів, так і них спільно в одному провадженні, водночас інші оперують фактами з протилежною стороною; 6) відмінністю в залученні до розгляду у справі.

Як суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин треті особи займають особливе місце серед суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, зважаючи на те, що законодавство зараховує їх до складу основних учасників адміністративного процесу. Так, аналізуючи ч. 1 ст. 47 КАС України від 6 липня 2005 року стає зрозуміло, що до

складу осіб, які беруть участь в адміністративній справі, крім сторін і процесуальних представників, входять також і треті особи [10]. При цьому варто зазначити, що в КАС України немає чіткого визначення поняття третіх осіб. У науково-правових колах обговорюють кілька подібних підходів до визначення сутності третіх осіб, зокрема: суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин, які вступають в адміністративну справу для захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів; особи, які мають правовідносини зі стороною чи сторонами справи й/або заявляють права щодо предмета спору та, як наслідок, рішення в справі може вплинути на їхні права й обов'язки [20]; суб'єкти правовідносин, які вступають у порушену в суді справу для захисту власних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, наділені матеріально-правовою заінтересованістю, яка, як правило, суперечить інтересам позивача й/або відповідача [21; 22]; суб'єкти судового процесу, які для захисту своїх суб'єктивних прав чи охоронюваних законом інтересів вступають у вже розпочатий процес між сторонами або залучаються до нього та мають юридичний інтерес у справі, відмінний від інтересів сторін [23; 24]; особи, які можуть вступати в справу до прийняття рішення, якщо рішення в справі може вплинути на їхні права й обов'язки, та бути залученими до участі в справі за клопотанням сторін чи з власної ініціативи [25]. Головна функція інституту третіх осіб – захист тих прав і законних інтересів, що не залежать від прав сторін процесу.

Проаналізувавши наведені підходи, можна виокремити головну характерну ознаку третіх осіб, зокрема й у адміністративному судочинстві, а саме: їхню юридичну пов'язаність з публічно-правовим спором, оскільки рішення, прийняте судом після його розгляду, може вплинути на їхні права,

свободи та законні інтереси. З огляду на це доцільно погодитися з позицією, відповідно до якої участь третіх осіб в адміністративній справі зумовлена тим, що судовий спір між сторонами прямо або опосередковано стосується їхніх прав та інтересів. Захист прав та інтересів, відмінних від прав та інтересів сторін, – не єдина функція інституту третіх осіб. Вони беруть участь у процесі для забезпечення комплексного розгляду справи. Завдяки участі в справі третіх осіб відбувається повне охоплення доказових матеріалів, це допомагає не тільки захисту прав та інтересів третіх осіб, а й достовірному розгляду розпочатої за ініціативою позивача справи загалом. Відсутність у справі третьої особи, зацікавленої у вирішенні спору, матиме наслідком не тільки порушення прав цієї особи, а й допущення помилок у дослідженні обставин справи.

Зважаючи на викладене, їхня участь у справі є формою захисту прав та інтересів, пов'язаних зі спірними правовідносинами. Крім того, за участю третіх осіб суд має змогу повно та всебічно дослідити усі обставини справи і з'ясувати дійсні взаємовідносини учасників спору. Більше того, як слушно зауважує В.М. Бевзенко, треті особи вступають у вже розпочатий процес задля захисту своїх самостійних прав щодо предмета спору чи інтересів, а також того, що їхнє так зване третє становище в адміністративному судочинстві зумовлено тим, що інститут третіх осіб застосовується з метою захисту в «чужому» процесі прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, які охороняються законом.

Таким чином, можливість участі третіх осіб в адміністративному судочинстві є гарантією того, що права й інтереси всіх заінтересованих осіб будуть ураховані під час вирішення адміністративної справи. Треті особи як суб'єкти адміністративних

процесуальних правовідносин, а також їхній правовий статус характеризуються низкою ознак, зокрема:

а) входять до складу осіб, які беруть участь у справі;
б) вступають у справу задля недопущення ухвалення судом рішення, що може вплинути на їхні права й інтереси;
в) вступають у вже розпочатий процес.

Таким чином, треті особи – це суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин, які залучаються до розпочатого адміністративного процесу та мають власну юридичну зацікавленість у результаті розгляду адміністративної справи.

На думку окремих вчених-процесуалістів, критеріями класифікації третіх осіб на два види є відмінність у:

– підставах їх взаємодії із судом;
– змісті правовідносин учасників процесу з судом;
– впливі рішення суду на права й обов'язки третіх осіб.

Саме неоднорідний склад третіх осіб та їх відмінний юридичний інтерес у справі є наслідком того, що рішення суду стосується суб'єктивних прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб або побічно на них впливає [26].

Аналізуючи ознаки поділу третіх осіб на види, можна дійти висновку, що основний критерій такого поділу – ступінь їхньої юридичної заінтересованості. Через вказану заінтересованість виникають процесуальні правовідносини між третіми особами та судом.

Вплив судового рішення на права й обов'язки третіх осіб обумовлений тим, що вони мають матеріально-правовий характер відносин тільки з однією зі сторін адміністративного спору та беруть участь у процесі завжди тільки на стороні адміністративного позивача чи відповідача і не пов'язані ніякими матеріальними правовідносинами з іншою стороною. Особи,

які виступають на стороні суб'єктів спірних матеріально-правових відносин, в силу специфіки свого юридичного інтересу не можуть бути визнані співучасниками в судовому адміністративному процесі, тобто співпозивачами чи співвідповідачами.

Матеріально-правові інтереси співпозивачів і співвідповідачів в адміністративному судочинстві збігаються, їхні права, вимоги й обов'язки не виключають одне одного. Саме це дає їм змогу стати однією стороною у процесі. Матеріально-правові інтереси таких осіб мають самостійний характер: вони не збігаються ні з інтересами позивача, ні з інтересами відповідача. Виходячи з цього, закон надає їм процесуальний статус самостійного учасника адміністративного судочинства. Виникнення спору в адміністративних правовідносинах створює підстави для позову, що характеризуються сукупністю методів, які учасники процесу обґрунтовують у своїх вимогах. Упровадження процесуальної співучасті дуже тісно пов'язане з формуванням таких методів, що сприяє адекватному переліку вимог щодо подання позову до адміністративного суду.

Тому оптимальним рішенням для вдосконалення адміністративного процесуального законодавства та практики є впровадження процесуальної співучасті, яка характеризується участю декількох осіб на стороні позивача і/або відповідача, що сприятиме розвитку адміністративно-правової процедури, зверненню до суду за захистом прав та інтересів, дослідженню нових елементів адміністративного судочинства й адаптації судової системи до стрімкого розвитку суспільства.

3. Перспективи розвитку інституту співучасті в адміністративному процесі України

У сьогочасному демократичному суспільстві неможливо уявити державне управління без системи судової влади,

яка чітко функціонує, адже саме вона спрямована на здійснення правосуддя. На практиці така реалізація гарантована п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, де вказується, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків [27].

За процесуальної співучасті особи, які вважають свої права порушеними і, відповідно, домагаються справедливості, звертаються до суду з надією вирішити той або інший спір, як і люди, які звертаються в індивідуальному порядку. Суспільством суд сприймається як орган, що уособлює об'єктивність і неупередженість, але функціонування механізму судової системи, спрямованого на швидке вирішення справи, цілком і повністю окреслюється межами ефективної організації правової системи держави.

Сьогодні значення набувають відносини, що поєднують у собі ознаки участі кола осіб у процесі, які характеризуються ідентичними фактично-юридичними підставами. Доцільно зауважити про поширеність таких випадків. Фактично в усіх сферах суспільного життя спостерігаються обставини, що призводить до функціонального обґрунтування та пошуку відповідних процедур судового захисту саме для таких випадків. За рахунок вчинення цих дій стає досяжним вивчення законодавчого закріплення положень у процесуальному законодавстві України, зарубіжних країн та практики їхнього застосування, що надасть можливість систематизовано розкривати зміст і сутність позову за участю декількох осіб на стороні позивача і/або відповідача, та виокремлювати найбільш вигідні й доречні елементи, які регулюють стан провадження у національному законодавстві країни.

Досить ґрунтовно це питання розкривається нормами регулювання англійського судового процесу, де встановлюється, що для доцільного вирішення питання про розгляд справи у представницькому позові суд має керуватись чіткими цілями для досягнення оперативного та своєчасного вирішення спору, тобто спрямувати свою діяльність на захист інтересів численних груп осіб [28, с. 207].

Для цього треба визначити такі форми, у яких може здійснюватися розгляд справ за груповими позовами, та виокремити конкретні умови: розгляд справи за участю декількох осіб здійснюється на підставі позову, в якому зазначені всі учасники в процесі; розгляд справи на підставі декількох позовів, які в обов'язковому порядку мають бути однотипними за предметом і підставою, здійснюється за умови їхнього об'єднання в одне судове провадження; встановлення, що розгляд групових позовів, рішення за якими призведе до виникнення прецеденту, вирішиться судом для захисту прав та інтересів невизначеного кола осіб [29, с. 192].

Накопичення справ призводить до навантаження судового процесу, але за відсутності функціонального переліку засад суд регулює та оцінює правовідносини ще завдяки принципам, тобто визначеним правилам поведінки для учасників у судовому провадженні. Достовірне законодавче оформлення та конфігурація принципів у нормативно-правових актах забезпечить єдність процесуальних норм. Загалом вдалою референцією сучасного процесу, як зазначає О.Н. Здрок, є дія єдиних принципів відправлення правосуддя, що обумовлює зближення типів судочинства та приведення їх до єдиної системи окремих принципів судочинства з метою забезпечення інтеграційних процесів [30].

Утілення принципів і прийомів їхнього застосування можливі тільки в тому випадку, якщо такі форми чітко

встановлені законодавством. Реалізація процесуального судочинства визначається принципами діяльності суду, адже вони сприяють створенню та безперервному функціонуванню судової системи, нормативно фіксують загальні положення організації судової системи і структури її органів, окреслюють специфіку звичаїв судочинства конкретної країни й особливостей застосування положень щодо регулювання органів судової влади та відповідають економічному становищу держави й суспільства.

Перспективи включення інституту множинності до процесуального законодавства в Україні є неминучими, адже законодавча база швидко розвивається і доповнюється, особливо у справах щодо захисту прав, свобод та обов'язків громадян. Такого самого темпу дотримуються і в інших країнах незалежно від впливу багатьох факторів у теорії права, нормативній базі чи у порівняльних аспектах правознавства, незалежно від притаманних їм систем континентального, англо-американського, релігійного права чи правової системи соціалістичних держав.

Так, ці правові сім'ї можна виокремити як універсальні типи розмежування правових систем усього сучасного світу. Якщо провести порівняльний аналіз, то можна стверджувати, що сучасний стан держав світу, їхньої влади та законодавства не може існувати без зовнішнього впливу, а тому на постійній основі відбувається зближення правових систем до оптимального та прийнятного для тієї чи іншої країни регулювання. Не існує в сучасному світі чистої правової системи, що сформувалася без зовнішнього впливу, а право як загальне явище цивілізації підпадає під вплив загальних тенденцій, заснованих на принципах загальнолюдського характеру.

За таких умов для розгляду справ, у яких участь беруть декілька позивачів і/або відповідачів, існують певні загальні, фундаментальні критерії для відкриття провадження,

що беруться за основу під час утворення процесуальної нормотворчої бази в усіх країнах. Варто лише зазначити, що, виходячи з аналізу, проведеного раніше в аспекті групового позову, формування визначення цих підстав можливе завдяки судовій практиці та безпосередньо нормативно-правовій базі, яка закріплює формулювання стосовно інституту множинності для будь-якої країни на міжнародній арені.

В Україні сьогочасні суспільні відносини визначаються постійним ускладненням, участю у процесах чималої кількості суб'єктів і надзвичайно тісним поєднанням державних та приватних основ. Зацікавленість осіб як фізичних, так і юридичних, торкається нових галузей, які перетинаються, створюючи нову складну сферу зв'язків. Розширення демократичних засад функціонування сучасного суспільства, розмежування державних і приватних сфер впливу, полегшення втручання держави в життя людей – усе це реалізує захист прав та інтересів кожного окремого суб'єкта, який вважається потерпілим, та зменшує такими обставинами можливості щодо відновлення істини саме в тих відносинах, де розглядається диференціація майнового стану населення та можливостей запозичення досвіду.

Саме за такої ситуації неодноразово звертається увага на актуальність проблем захисту інтересів осіб, які не регулюються у випадках вирішення справ в аспекті застосування звичних, традиційних механізмів. Конструктивна побудова позову, орієнтована на вирішення певного спору рівних сторін у справі, диктує правила адаптації до такого розгляду конфліктів, де саме розуміння спору про право розширюється в аспекті предмета позовного провадження, зокрема і в розумінні конфліктів, які охоплюють значну кількість учасників у справі.

Ознакою правового спору за участю групи осіб на будь-якій стороні Ш.Б. Кулахметов вважає відсутність конфлікту всередині невизначеної групи осіб і наявність протиріч між кожним учасником у провадженні [31, с. 15].

Звертаючи увагу на практичні способи діяльності процесуальної співучасті в аспекті адміністративного процесу, варто наголосити на необхідності внутрішньої організаційної роботи, пов'язаної з конкретизацією спільної позиції учасників, солідарністю представництва, кращими формами участі осіб у прийнятті рішень, які стосуються провадження у справі. І результативність, і власне можливість провадження у справі залежать від чіткого відтворення волі учасників та представників, які вважаються відображенням єдності в процесуальних відносинах.

У контексті розгляду перспектив розвитку процесуальної співучасті для адміністративного судочинства України доцільно вирішити питання про доцільність такого провадження, де суд має окреслювати учасників як організоване об'єднання в судовому процесі на підставі конкретних ознак: кількісної (як ознаки множинності), що, безумовно, визначається практикою, та спільності інтересів, що стосується окремо кожного інциденту. Досліджуючи вказану правову концепцію, слід роз'яснити, що основа такого інституту залежить від єдності правовідносин як предмета позову.

Повертаючись до аналізу теорії та практики адміністративного судочинства, необхідно зазначити про неврахування у законодавстві критеріїв щодо розгляду адміністративних справ за процесуальної співучасті.

Повна невизначеність на рівні національного законодавства зумовлює необхідність затвердження спеціальних правил стосовно виконання судових рішень, які характеризуються у процесі однотипними правовими вимогами.

В обов'язковому порядку необхідно конкретизувати потреби суспільства у достеменній регламентації таких позовів, як непрямі або ж групові позови. За такої ситуації потрібно підтвердити важливість розроблення чіткої моделі позову, спрямованої на захист суспільного інтересу.

Інститут «class actions» уже давно запроваджено за кордоном, і він довів свою ефективність. Наскільки це нововведення потрібно в нашій країні?

Сьогодні досить поширені випадки порушення подібних за своєю природою прав. При цьому кількість осіб, чиї права були порушені, досить чимала, проте кожна з них окремо подає власні позови до суду. Всі ці позови мають спільні аспекти: суперечка – однакові підстави, а позови – однаковий характер, тому цілком розумно об'єднувати їх у категорію «class action».

Єдність учасників, існування одного інтересу – все це можливе тільки на ґрунті єдності підстав позову. Зазначене, звісно, наводить на думку, що ті висновки науковців, які погоджуються з твердженням «подібність» підстав, є неправильними та недоцільними. Та ні, просто у разі звичайної подібності з'являються перешкоди й загрози для здійснення неефективного провадження в аспекті розрізненості підстав вимог для окремих учасників процесу.

Тому під єдністю підстав потрібно розуміти вимоги, спрямовані на захист прав та інтересів кожного учасника в судовому процесі, що ґрунтуються на фактах, які є конструктивними та єдиними для всіх.

Якщо зважати на відсутність досвіду в розгляді спорів при процесуальній співучасті у вітчизняній правовій системі, то необхідно закликати до того, щоб розпочати процес розбудови цього інституту. Започаткувати вивчення та розвиток процесуальної співучасті доцільно з елементарних ситуацій, де такий

процес виявиться найбільш вдалим, тобто вирішення справи з декількома учасниками на стороні позивача і/або відповідача не створить непорозумінь, навпаки, проявиться найменшою кількістю недоліків.

Для втілення таких пропозицій, враховуючи особливості правової системи нашої держави, вагомого дослідження та оцінювання потребує процесуальна співучасть на предмет її найбільш добірного запровадження та дієвості в межах адміністративного судочинства.

Ознаки, що характеризують такий інститут, уже наявні в судовій практиці. Однак трапляються непоодинокі випадки, коли в судовому провадженні суддям доводиться зіштовхуватись з проблемами, які виникають внаслідок відсутності належного законодавчого підґрунтя. Так, не звертаючи уваги на однотипність фактичних обставин справи, суддя під час судового процесу зобов'язаний виконати всі процесуальні дії, регламентовані законодавством, у межах кожного окремого провадження. Тобто суд повинен у кожному окремому судовому засідання розглянути неймовірну кількість типових справ, які супроводжуються аналізом фактичних обставин справи, опрацьовуванням доказів, заслуховуванням сторін у судовому провадженні. Як висновок, суддя зобов'язаний вчинити всі процесуальні дії щодо кожної справи окремо. При запровадженні інституту множинності такі стадії доведеться вчиняти лише в межах одного провадження.

Тому введення такого провадження в адміністративне судочинство України надасть суду можливість приймати рішення на спільних для всіх учасників фактичних підставах. У такому випадку зводяться до мінімуму питання про доведення наявності єдиного інтересу, формування учасників у процесі.

Висновки

Спір, який розглядається в адміністративному провадженні, встановлює сутність складної структури, що роз'яснюється захистом у такому процесі не тільки приватних, а й здебільшого публічних прав. В даному випадку формується особливе значення і серйозність розгляду справи з елементами множинності у відношенні держави та суспільства.

Слід наголосити на тому, що розгляд справ з переліченими елементами змушує враховувати правову сутність консолідації публічних і приватних ознак в одному провадженні. Дане твердження цілком чітко обумовлює необхідність в удосконаленні процесуального законодавства в аспекті регулювання і регламентації процесуальних вимог та засад, які були б прийнятними в сфері розгляду справи.

Задля досягнення такого результату потрібно підбити висновки про необхідність подальшого врегулювання на законодавчому рівні цього інституту в Україні з урахуванням певних категоріальних умов:

- по-перше, неодномоментним є дослідження міжнародного досвіду в сфері запровадження інституту множинності. Тобто, слід всебічно опрацювати можливості щодо адаптації до правової системи України моделі розгляду судового провадження за участю декількох учасників залежно від суб'єкта, який звертається з позовом;
- по-друге, при розгляді проблематики важливим аспектом є зазначення можливостей впровадження такого інституту в адміністративному, цивільному і господарському судочинстві в аспекті розгляду правовідносин, які виникли у спорах та які підлягають вирішенню;

- по-третє, провести дослідження щодо визначення найбільш прийнятної моделі впровадження інституту множинності в українське законодавство;
- по-четверте, необхідно зарегламентувати головні критерії в окремому розділі у процесуальних кодексах і чітко та структуровано їх деталізувати;
- по-п'яте, розглянути варіант застосування методів «opt in» та «opt out» в адміністративному процесі;
- по-шосте, важливим аспектом є визначення юрисдикції судів, їх компетенції та чітко прописати надані їм повноваження щодо розгляду справ за процесуальної співучасті;
- по-сьоме, надати характеристику умов, яким повинен відповідати позов, щоб його було розглянуто в суді;
- по-восьме, зобов'язати учасників адміністративного процесу укладати угоду, у якій має бути зазначений розподіл витрат до моменту подання позову до суду, з метою унеможливлення виникнення спорів між ними;
- по-дев'яте, надати можливість у перекваліфікації справи за індивідуальним позовом;
- по-десяте, завчасно регламентувати надання можливостей для оскарження рішення кожним із учасників процесу.

Наразі складно стверджувати, що це – один цілісний можливий варіант роз'яснення підстав. Однак саме в такий спосіб буде надано можливість сформувати єдину, несуперечливу та раціональну модель судового провадження, яку надалі (в разі напрацювання позитивної практики) може бути розширено.

Відповідно до вказаних підстав, неодномоментним є пропозиція ввести до КАС України норми, які регулювали б особливості процедури подання позовів за участю великого кола

осіб. Дані статті повинні чітко регламентувати поняття «участь у справі кількох позивачів або відповідачів», предмет спору, права й обов'язки кількох позивачів або відповідачів, залучення до участі у справі співпозивача та співвідповідача та заміну неналежного відповідача.

Очевидною є необхідність розбудови інституту множинності в українській державі. Особливо, зважаючи на подальше поглиблення відносин з ЄС та прийнятих документів щодо адаптації національного законодавства до норм і стандартів ЄС, а, зважаючи на можливість відстоювання публічного інтересу, інститут процесуальної співучасті сприятиме посиленню утвердження прав та інтересів групи осіб у процесі.

Література:

1. Ківалов С.В. Понятійно-правова характеристика сторін як учасників адміністративного судочинства. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія» : зб. наук. праць / ред. кол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), М.В. Афанасьєва (заст. голов. ред.), В.М. Дрьомін [та ін.]; відп. за вип. В.М. Дрьомін ; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса : Юрид. л-ра, 2015. Т. 15. 22 с.

2. Осокина Г.Л. О праве суда выйти за пределы исковых требований. Российская юстиция. 1998. № 6. С. 48–54.

3. Бевзенко В.М. Інститут процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України: сутність та правове регулювання. Держава і право. 2010. № 47. С. 222–227.

4. «Щокін проти України». Справа № 23759/03 та № 37943/06/ Європейський суд з прав людини 974_858. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858

5. Романюк Я.М., Майстренко Л.О. Масовий позов: загальна характеристика, зарубіжний досвід і перспективи впровадження в Україні. Вісник Верховного Суду України. 2015. № 3 (175). С. 35–47.

6. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 13.11.2017 у справі № К/800/37383/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/ Review/70324944

7. Щербак Р. Предмет спору, предмет позову та предмет доказування у суді. URL: http://blog.liga.net/user/rshcherback/article/28074

8. Аболонин Г.О. Групповые иски. Москва : Норма, 2001. 256 с.

9. Цивільний процесуальний кодекс України від 02.04.2020 № 1618-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. № 40–41, № 42. Ст. 492.

10. Кодекс адміністративного судочинства України від 28.04.2020 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

11. Комзюк А.Г., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

12. Шакарян М.С. Основы гражданского судопроизводства (значение, некоторые вопросы совершенствования и толкования). Основы гражданского судопроизводства и развитие гражданского процессуального законодательства и теории : сб. науч. тр. / под ред. М.С. Шакарян. Москва : ВЮЗИ, 1982. 147 с.

13. Бичкова С.С. Класифікація цивільної процесуальної співучасті. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2011. № 1 (74). С. 33–42.

14. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29 січня 2020 року у справі № 9901/378/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/ Review/ 87393474

15. Рішення Верховного суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 14 липня 2021 року у справі №№ 9901/260/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/98463281

16. Ухвала Верховного Суду України від 30 липня 2019 року у справі № 826/12284/16. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83331010

17. Ухвала Київського окружного адміністративного суду від 24 лютого 2020 року № 320/1384/20. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87796219

18. Про судовий збір : Закон України від 27.02.2020 № 3674-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2012. № 14. Ст. 87.

19. Цивільний кодекс України від 28.04.2020 № 435-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. №№ 40–44. Ст. 356.

20. Подцерковний О.П. та ін. Господарське процесуальне право : підруч. / за ред. О.П. Подцерковного, М.Ю. Картузова. Харків : Одіссей, 2012. 400 с.

21. Притика Ю.Д. Теоретичні проблеми захисту прав учасників цивільних правовідносин в третейському суді : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2006. 632 с.

22. Андрушко А.В. та ін. Цивільний процес : навч. посіб. / за ред. Ю.В. Білоусова. Київ : Прецедент, 2005. 172 с.

23. Рябченко Ю.Ю. Судовий захист прав споживачів : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2008. 205 с.

24. Кройтор В.А. Гражданский процесс. Харьков : Эспада, 2003. 288 с.

25. Когут О.В. Особливості адміністративних проваджень у справах про недобросовісну конкуренцію : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 214 с.

26. Бичкова С.С. Треті особи в цивільному процесі України: поняття, ознаки і види. URL: www.nbuv.gov.ua/old_jrn

27. Конвенція про захист прав та основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

28. Аболонин Г.О. Практическое применение групповых исков в некоторых странах мира. Вестник гражданского процесса. 2015. № 4. С. 207–261.

29. Миколаєць В.А. Правове регулювання групового позову у сучасних системах. Актуальні питання юридичної науки: теорія та практика : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., Кіровоград, 11.12.2013. Кіровоград : КІДМУ КПУ, 2013. 298 с.

30. Zdrok O.N. Grazhdanskiy protsess zarubezhnykh stran [Civil Process of Foreign Countries]. Moscow, 2005. 176 p.

31. Кулахметов Ш.Б. Особенности рассмотрения арбитражными судами дел о защите прав и законных интересов группы лиц : автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.15 / Саратовская государственная юридическая академия. Саратов, 2011. 24 с.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-26

Сусак Марина
докторка філософії в галузі права

ІНФРАСТРУКТУРА НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ

Анотація. Розглянуто підходи до тлумачення сутності понять «інфраструктура», «населений пункт», що лежать в основі формування поняття «інфраструктура населеного пункту».

Запропоновано авторське визначення поняття інфраструктура населеного пункту під яким розуміють мережі споруд, сукупність засобів, які забезпечують життєдіяльність мешканців, відвідувачів населеного пункту.

Встановлено, що інфраструктурі населеного пункту притаманні певні ознаки, зокрема, цілісність; цілі; просторовий фактор; цілеспрямованість; здатність до розвитку; присутність у повсякденному житті мешканців, відвідувачів населеного пункту; ресурсоємність; складність; відкритість; несуперечливість.

Визначено та деталізовано те, що інфраструктура населеного пункту включає в себе такі складові: соціальна інфраструктура; виробнича інфраструктура; інноваційна інфраструктура; інформаційна інфраструктура; національна інфраструктура геопросторових даних; рекреаційна інфраструктура; ринкова інфраструктура; фінансова інфраструктура; екологічна інфраструктура; житлово-комунальна інфраструктура; критична інфраструктура; курортна інфраструктура; інженерно-транспортна інфраструктура; транспортна інфраструктура тощо.

Ключові слова: інфраструктура, інфраструктура населеного пункту, населений пункт, ознаки інфраструктури

населеного пункту, складові інфраструктури населеного пункту, соціальна інфраструктура, виробнича інфраструктура, рекреаційна інфраструктура.

Вступ

Інфраструктура населеного пункту займає ключове місце в розвитку життєзабезпечення всього населення та має величезний вплив саме на якість життя громадян в межах відповідного населеного пункту.

Аналізуючи останні роки, варто зазначити, що населення стало все більш вразливим та залежним до інфраструктури, її якості (дороги, мости, система громадського транспорту, лікарні, освіта, парки та інші). Будь-який занепад інфраструктури досить швидко може порушити стабільність функціонування населеного пункту, знизити якість життя всього населення.

Наразі Україна стала на шлях активного втілення широкого спектру реформ щодо масштабного відновлення та розбудови, модернізації якісної інфраструктури населених пунктів. Такі дії дозволять в першу чергу покращити рівень добробуту населення, підвищити рівень національної економіки населеного пункту, а також вивести Україну на новий рівень її розвитку. Без перебільшення можна стверджувати, що основою якісного, стабільного життя населення, його відвідувачів в межах відповідного населеного пункту є розвиток саме інфраструктури.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали загальнотеоретичні наукові праці, а також розробки провідних вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як: В. Бевзенка, Б. Брунець, О. Васильєва, Ю. Дорохіної, Х. Зінгера, Д. Кларка, А. Комзюка, А. Маршала, Р. Мельника, П. Розенштейн-Родана, Д. Фертіс, А. Фертіс, А. Хіршмана, А. Янгсона та багато інших.

Незважаючи на значний науковий та практичний інтерес до висвітлення та вивчення поняття «інфраструктура», на жаль слід констатувати, що на сучасному етапі розвитку серед науковців не існує загальноприйнятого підходу щодо розуміння сутності понять «інфраструктура», «інфраструктура населеного пункту», не визначено єдиної системи ознак інфраструктури населеного пункту, а також не розкрито її складові елементи. Ці фактори обумовлюють необхідність подальшого дослідження цього явища.

Метою дослідження є узагальнення трактувань понять «інфраструктура», «населений пункт», що лежать в основі формування поняття «інфраструктура населеного пункту», а також висвітлення ознак інфраструктури населеного пункту та класифікації складових її елементів.

1. Зміст наукової думки про сутність поняття «інфраструктура населеного пункту», її ознаки

Внаслідок стрімкого розвитку суспільних відносин, в епоху глобалізації та інформатизації суспільства, втілення широкого кола реформ, варто зазначити, що навіть добре відомі нам раніше поняття починають наповнюватись новим змістом, що призводить до їх перегляду та переосмислення, розширенням їх меж, уточненням їх дефініцій тощо.

Необхідно відмітити, що спроби як вітчизняних, так і зарубіжних науковців досконало сформувати та узагальнити комплексне (єдине) уявлення про зміст поняття «інфраструктура» не принесли результатів. Варто також зазначити, що поняття інфраструктура у різноманітних літературних джерелах досить часто розглядають як окремі складові, які прийнято класифікувати у відповідності до галузевої приналежності, зокрема, транспортна інфраструктура, інформаційна інфраструктура,

критична інфраструктура тощо, а не як єдину цілісну систему, від рівня розвитку якої залежить ефективність функціонування економіки та рівень життєзабезпечення всього населення.

У такий спосіб виникає необхідність у методологічному визначенні сутності поняття «інфраструктура населеного пункту», яка має базуватися на чіткому термінологічному визначенні більш загального поняття – «інфраструктура». Саме тому, вбачаємо за необхідне розглянути окремо кожен із складників словосполучення «інфраструктура населеного пункту», а потім встановити його зміст у поєднанні елементів.

Враховуючи універсальність значення терміну «інфраструктура», можна стверджувати, що він є інтернаціональним та представлений практично у всіх європейських мовах, зокрема: infrastructure (англ.), l'infrastructure (фр.), die Infrastruktur (нім.), la infraestructura (ісп.), l'infrastruttura (італ.), infrastruktura (чеськ.), infrastrukturen (датськ.), infrastruktura (польс.), a infraestrutura (португ.), infrastructura (румун.), infrastrukturen (швецьк.) тощо.

Тлумачення поняття «інфраструктура» походить від латинського infra – «нижче», «під» та structura – «будівля», «розташування», що означає сукупність споруд, будівель, систем і служб, необхідних для функціонування галузей матеріального виробництва та забезпечення умов життєдіяльності суспільства [1].

Аналізуючи зародження терміну «інфраструктура», варто зазначити, що його почали використовувати ще задовго до того як позначили його саме цим терміном. На це вказують американські вчені Д. Фертіс та А. Фертіс, які у 1998 році опублікували дослідження «Історична еволюція інфраструктури: 15 тисяч років історії», які вважали, що у витоків формулювання поняття та його поширення у п'ятому сторіччі до нашої ери був

відомий філософ Сократ, який звертав увагу на умови повноцінного існування людини і вважав, що для цього необхідна безпека, соціальний порядок і товари. Це, на думку вчених, створило засади для поширення поняття й на військову сферу, адже ті об'єкти, від яких залежало життєзабезпечення, потребували свого захисту [2].

Існує думка, що цей термін вперше з'явився в економічній науці в працях зарубіжних вчених, таких як А. Янгсона, Х. Зінгера, П. Розенштейн-Родана (наприкінці 1940-х років XX століття) й характеризувався сукупністю галузей господарства, які обслуговують виробництво. Він включав в себе будівництво шляхів, каналів, водосховищ, портів, аеродромів, складів, енергетичне господарство, транспорт, зв'язок, водопостачання й каналізацію, освіту, науку, охорону здоров'я тощо.

Як ми можемо прослідкувати, що на сьогоднішній день існують певні суперечливості щодо першості введення в науковий обіг поняття «інфраструктура», оскільки твердження науковців різняться та не знаходять свого підтвердження посиланнями на конкретні публікації вітчизняних видань.

Термін «інфраструктура» (наприкінці 1950-х початку 1960-х років) використовувався у військовому лексиконі, під яким розумілось – комплекс тилових споруд, які забезпечують дії збройних сил (ракетні бази, склади боєприпасів, військові аеродроми тощо).

Наприкінці 1960-х початку 1970-х років було здійснено трактування поняття інфраструктура у працях Д. Кларка, А. Маршала, А. Хіршмана, де у галузі дослідження «соціального накладного капіталу» було розширено термін «інфраструктура», котра охоплювала не лише галузі транспорту, зв'язку та матеріально-технічного забезпечення, складові невиробничої галузі та інституціональну інфраструктуру, а й таку, що охоплює

усі потужності, без яких неможливе функціонування виробництва та надання усіх суспільних послуг [3, с. 374].

У сучасній українській мові Академічний тлумачний словник трактує поняття «інфраструктура», як «сукупність галузей та видів діяльності, що обслуговують як виробничу, так і невиробничу сферу економіки (транспорт, зв'язок, комунальне господарство, загальна і професійна освіта, охорона здоров'я тощо)» [4].

Вже пізніше, більш деталізовано термін «інфраструктура» представлено в Енциклопедичному словнику з державного управління (2010 року), де під цим терміном розуміється базисна фізична структура «суспільства або організації, комплекс виробничих або невиробничих галузей, які забезпечують умови відтворення та надання послуг технічного, технологічного, соціально-економічного, маркетингового, фінансового, юридичного, інформаційно-комунікативного, освітнього та іншого характеру» [5, с. 302].

Однак, хотілось би зазначити, що не у всіх словниках української мови ми можемо віднайти визначення терміну «інфраструктура», зокрема, згадка про це поняття відсутня у семитомному Етимологічному словнику української мови, виданий у 1985 році [6], відсутнє воно і в більш сучасному спеціалізованому виданні – шеститомній «Юридичній енциклопедії», виданій у 1998 році [7].

Тлумачення терміну «інфраструктура» також досить детально трактується і в закордонних тлумачних словниках.

Зокрема, словник Мерріам-Вебстер визначає інфраструктуру як:

– «головний фундамент або каркас (система чи організація)»;
– «постійні установки, необхідні для військових цілей»;

– «систему громадських робіт країни, держави чи регіону; ресурси (персонал, будівлі чи обладнання), необхідні для здійснення діяльності» [8].

Кембриджський словник дає доволі звужене уявлення про поняття, а саме: «Базові системи і послуги такі, як транспорт та джерела живлення, які країна або організація використовує для ефективної роботи» [9].

Британський зведений електронний словник визначає такі значення:

«1. База, базова структура або особливості системи чи організації.

2. Основні засоби і системи, що обслуговують країну, місто або район, такі, як транспортні й комунікаційні системи, електростанції і школи.

3. Запас основного обладнання в країні, включаючи заводи, дороги, школи тощо, що розглядається як визначальний чинник економічного зростання.

4. Військові об'єкти країни» [10].

Американський бізнес-словник вкладає у зміст поняття базову структуру організації або системи, необхідну для її функціонування, особливо воду, енергію і системи спільного користування для зв'язку і транспорту [11, p. 134].

Отже, порівнюючи, як тлумачаться визначення поняття «інфраструктура» в україномовних та закордонних словниках, варто зазначити, що національні джерела віддають перевагу його тлумаченню як цілісної системи, у той час, як зарубіжні словники здебільшого орієнтовані на галузеву приналежність до того чи іншого об'єкта.

Розглядаючи розуміння поняття «інфраструктура» в науковій літературі, варто зазначити, що воно здебільшого тлумачиться також у двох напрямках, таких як:

– сукупність галузей, видів діяльності, спеціалізованих на конкретних діях систем у широкому розумінні, які безпосередньо забезпечують умови та процеси діяльності основної системи, маючи підпорядкований, допоміжний характер по відношенню до неї («інфраструктура галузі конкретної галузі»);
– матеріально-технічна база, необхідна для функціонування самої спеціалізованої (галузевої) системи. Інфраструктура у цьому разі виступає складовою будь якої спеціалізованої (галузевої) системи, без якої неможливо виробництво конкретної продукції (товару або послуги) для задоволення специфічних потреб як кінцевого результату функціонування самої системи [12, с. 164].

Так, Б.Р. Брунець розглядає інфраструктуру не як окрему складову, а як єдину цілісну систему, в основу котрої закладено функцію забезпечення виробничої та невиробничої сфер діяльності людини з метою досягнення максимально можливого економічного ефекту із урахуванням моральних і духовних благ населення, охорони здоров'я та забезпечення умов охорони та відтворення навколишнього середовища [3, с. 377].

О.В. Васильєв у своїх дослідженнях зазначає, що «інфраструктура – це система функціональних елементів і відносин, що забезпечують реалізацію індивідуальних і колективних інтересів групи економічних суб'єктів». При цьому визначаючи, що «сутність інфраструктури полягає у забезпеченні умов існування певного явища чи процесу». Зокрема, акцентує увагу на тому, що до первинної інфраструктури можна віднести повітря, землю, воду і т. ін., що забезпечують загальні умови існування людини, і, відповідно, усього, що нею створено [13, с. 23, с. 12].

В.П. Федько та Н.Г. Федько досліджуючи інфраструктуру як цілісну систему, зазначали, що «при визначенні меж

інфраструктури і вичленовуванні її із системи суспільного виробництва неприпустимо розглядати інфраструктуру як арифметичну суму галузей, які обслуговують економіку. Тільки комплекс галузей та видів діяльності, що мають функціонально єдине призначення і мають певні ознаки, може вважатися інфраструктурою [14, с. 175].

Здійснюючи аналіз нормативно-правових актів, що містяться на сайті Верховної Ради України, дозволяє встановити, що термін «інфраструктура» застосовується у правових актах України з 1992 року, спочатку на рівні міжнародних документів («Угода про порядок утримання і використання об'єктів космічної інфраструктури в інтересах виконання космічних програм») [15], а потім і у внутрішньодержавних підзаконних актах (Розпорядження Президента України [16; 17], Розпорядження Кабінету Міністрів України [18; 19; 20].

Також, варто зазначити, що поняття «інфраструктура» є вживаним у національному законодавстві в інженерно-транспортному аспекті (п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») [21], а також в аспекті критичної інфраструктури (п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про критичну інфраструктуру») [22].

На підставі проведеного аналізу, варто зазначити, що звернення до терміна «інфраструктура» у законодавчих актах, нормативно-правових актах України тощо наразі є мінімізованим. Варто також констатувати, що сам термін «інфраструктура» у загальному вигляді (без належності до будь якої із сфер) не закріплений на рівні законів, у тому числі відсутній і в кодексах України.

Заслуговує на особливу увагу й трактування словосполучення «населений пункт». Досліджуючи поняття «населений пункт», хотілось би акцентувати увагу на тому, що на

законодавчому рівні дане поняття не визначено. Зокрема, ні Конституцією України [23], ні Законами України «Про місцеве самоврядування» [24], «Про регулювання містобудівної діяльності» [21], «Про благоустрій населених пунктів» [25] тощо визначення поняття «населений пункт» не закріплено.

Спроба визначити, що таке населений пункт та визначення статусу населених пунктів була зроблена в проєкті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» (був прийнятий Верховною Радою України 4.12.1997 року, проте до нього було застосовано право вето, яке не було подолано 13.09.2001 року). В даному проєкті Закону України під населеним пунктом розумілася «частина заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої соціальної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому цим законом» [26].

У проєкті Закону України «Про територіальний устрій України» під населеним пунктом розуміють установлене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву, відокремлену межею територію та зареєстровано в порядку, передбаченому цим Законом [27].

У Постанові Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 року № 1306 «Про правила дорожнього руху», міжнародних документах (Конвенція ООН про дорожній рух від 08.11.1968 року, Конвенція ООН про дорожні знаки та сигнали від 08.11.1968 року) під населеним пунктом розуміється забудована територія, в'їзди і виїзди на яку позначаються дорожніми знаками 5.45, 5.46, 5.47, 5.48 (знаки, які позначають початок та закінчення населеного пункту) [28; 29; 30].

Юридична енциклопедія під населеним пунктом розуміє частину комплексно заселеної території, яка склалася

у результаті господарської та іншої суспільної діяльності, має стале населення, власну назву та зареєстрована у встановленому законом порядку. В Україні правовий статус населених пунктів регулюється Конституцією України, відповідними законами, статутами міст та іншими нормативними актами [31].

Великий тлумачний словник сучасної української мови під «населеним пунктом» розуміє місце, у якому живуть люди.

В науковій літературі поняття «населений пункт» розглядають як:

– населене місце (оселище, селище, поселення), первинна одиниця розселення людей у межах однієї забудованої земельної межі (городище (град), місто, містечко, селище міського типу, село, селище, хутір, станиця та ін.), які входять у міські чи сільські поселення [32];
– частина комплексно заселеної території, що склалася внаслідок господарської чи іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому чинним законодавством [33, с. 67];
– частину комплексної, частково заселеної території України, що сформувалася природнім чи штучним шляхом, має сталий склад населення, власну назву, визначені межі та зареєстрована в порядку визначеному чинним законодавством [34, с. 100];
– частину комплексно заселеної території, яка склалася внаслідок господарської, чи іншої спільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому чинним законодавством [35, с. 338].

Варто нагадати, що відповідно до ч. 1 ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою

складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України [23].

Наведене свідчить, що попри значну багатозначність трактування сутності терміна «інфраструктура», непростий шлях його становлення, на сьогоднішній день серед науковців спостерігається відсутність єдиної наукової думки, а також відбувається постійна трансформація даного поняття.

Враховуючи викладене, є підстави стверджувати, що утворення термінологічного словосполучення «інфраструктура населеного пункту» не є механічним поєднанням відомих елементів, а є своєрідною нерозривною формулою, яка розглядає інфраструктуру населеного пункту як цілісну (єдину) систему, яка характеризується сукупністю засобів (споруди, будівлі, комунікації, системи і служби), всіх галузей та підгалузей національного господарства, які забезпечують, створюють оптимальні умови для розміщення, розвитку та задоволення потреб життєдіяльності населення відповідного населеного пункту.

На наш погляд, під інфраструктурою населеного пункту слід розуміти мережі споруд, сукупність засобів, які забезпечують життєдіяльність мешканців, відвідувачів населеного пункту.

Таким чином, аналіз тлумачення сутності понять інфраструктури населеного пункту та інфраструктури в цілому, дозволяє стверджувати, що інфраструктурі населеного пункту притаманні такі головні ознаки:

– цілісність (всі складові інфраструктури населеного пункту пов'язані між собою, утворюють єдине ціле);
– цілі (зорієнтованість на задоволення інтересів мешканців, відвідувачів населеного пункту);

– просторовий фактор (зорієнтованість інфраструктури населеного пункту на відповідних межах населеного пункту);
– цілеспрямованість (логіка функціонування та розвитку інфраструктури населеного пункту завжди спрямована на досягнення відповідної мети);
– здатність до розвитку;
– присутність у повсякденному житті кожного мешканців, відвідувачів населеного пункту;
– ресурсоємність (функціонування та розвиток інфраструктури населеного пункту потребує значних інвестицій);
– складність (інфраструктура населеного пункту складається з великої кількості структурних елементів);
– відкритість (інфраструктура населеного пункту постійно взаємодіє із зовнішнім середовищем, мешканцями та відвідувачами цього населеного пункту);
– несуперечливість (використання об'єктів інфраструктури населеного пункту одними мешканцями відвідувачами населеного пункту не обмежує його доступність для інших).

Отже, можна констатувати той факт, що інфраструктура пройшла тривалий шлях свого становлення як поняття. У свою чергу, є підстави стверджувати, що юридична категорія «інфраструктура населеного пункту» за обсягом є ширшою, ніж саме поняття «інфраструктура», зокрема, останні мають спрямованість саме до конкретної галузі інфраструктури, а не розглядають її як цілісну систему. Саме тому, вбачаємо за доцільне, закріпити на законодавчому рівні загальне визначення поняття інфраструктури населеного пункту – як мережі споруд, сукупність засобів, які забезпечують життєдіяльність мешканців, відвідувачів населеного пункту.

2. Основні складові інфраструктури населеного пункту

Інфраструктура населеного пункту має складну внутрішню будову (в ній розрізняють види, складові, об'єкти), а також має важливе значення як для мешканців, так і для відвідувачів населеного пункту та виступає основною формою забезпечення їх життєдіяльності, яка включає в себе різні ресурси, зокрема, виробничі, трудові, енергетичні, інтелектуальні тощо.

В умовах постійного зростання значення відкритості простору та появи значної кількості інформаційних потоків важливим є міжнародний досвід щодо трактування та класифікації складових інфраструктури, де прийнято здійснювати її розподіл на «жорстку» та «м'яку» [3, с. 376].

До «жорсткої» інфраструктури («hard infrastructure» – побудована інфраструктура) – відносять великі фізичні мережі, необхідні для функціонування сучасної індустріальної країни (транспортна, енергетична інфраструктура, інфраструктура зв'язку, інфраструктура управління водними ресурсами, твердими відходами, інфраструктура просторових даних та моніторингу землі). «М'яка» інфраструктура («soft infrastructure» – інфраструктура людського капіталу та інститутів, що розвивають інфраструктуру) включає всі установи, які необхідні для підтримки економіки, охорони здоров'я та культурно-соціальних стандартів країни (фінансова система, система освіти, система охорони здоров'я, підприємництва, система органів держави і права, аварійно-рятувальні служби тощо).

Досліджуючи класифікацію видів інфраструктури, варто зауважити, що серед українських науковців не сформувалось єдиної наукової думки, щодо її складових елементів. Так, більшість із них виділяють виробничу (обслуговує виробництво), соціальну (забезпечує життєдіяльність населення), а також ринкову (забезпечує рух товарів, робіт, послуг). Однак,

не зважаючи на це, наразі не існує єдиного підходу до розуміння складових ані виробничої, ані соціальної, ані ринкової. З плином часу, цей перелік розширився додатковими видами інфраструктури, зокрема, підприємницькою (забезпечує підтримку та розвиток підприємництва), інституційною (забезпечує управління економікою), інформаційною (забезпечує функціонування та розвиток інформаційного середовища), інноваційною (обслуговує та забезпечує реалізацію інноваційної діяльності), екологічною (необхідною для охорони та покращення навколишнього середовища), туристичною (забезпечує потреби туристів у відпочинку та пізнавальній діяльності) [36, с. 20].

Серед міжнародних науковців здебільшого виділяють виробничу та соціальну інфраструктуру. Так, Б. Вебер до виробничої інфраструктури відносить:

– транспортну інфраструктуру (наземну – дороги, залізнодорожні мережі, громадський транспорт; водну – внутрішні водні шляхи, морські шляхи, канали, порти; повітряну – послуги аеропорту, послуги авіаліній, контроль повітряного транспорту; мультимодальну – внутрішні термінали, круїзні термінали);
– енергетику (звичайний видобуток невідновлюваних енергоресурсів – вугілля, нафта/газ, ядерна енергія; відновлюваних енергоресурсів – сонячна енергія, повітряна енергія, водна енергія, біомасова енергія, геотермальна енергія; передача енергії – електроенергії, газу, нафти та палива; зберігання енергії – електроенергії, газу, нафти та палива);
– інфраструктуру опалення (теплофіксація);
– інфраструктуру водопостачання (постачання – внутрішнє, промислове; інфраструктура каналізаційної

системи – дощової, внутрішніх стічних вод, промислових стічних вод);
- інфраструктуру переробки відходів (внутрішніх відходів, промислових відходів);
- комунікації (телекомунікації – стаціонарні мережі, мобільні мережі, високошвидкісний інтернет, вежі);
- космос (супутникові мережі; обсерваторії) та інші послуги [37, p. 13].

До соціальної інфраструктури відносить:
- інфраструктуру охорону здоров'я (діагностика, терапія/лікування, догляд; реабілітація; догляд за літніми людьми);
- інфраструктуру освіти та культури (школи, кампуси, бібліотеки, театри, музеї);
- інфраструктуру спорту (рекреаційний, професійний);
- інфраструктуру державного управління (офіси, електронний уряд);
- інфраструктуру безпеки (місця позбавлення волі, поліція, оборона) [37, p. 13].

Для більш глибокого розуміння ролі інфраструктури населеного пункту, характеристики її діяльності, пропонуємо зосередитись на основних її складових елементах та дослідити їх функціональне призначення.

Так, інфраструктура населеного пункту включає в себе такі складові:
- соціальна інфраструктура – комплекс галузей, які безпосередньо пов'язані зі створенням загальних умов для відтворення робочої сили і забезпечення нормальної життєдіяльності людей. Ця сфера охоплює освіту, охорону здоров'я, житлово-комунальне господарство, пасажирський транспорт і зв'язок, культуру, побутове обслуговування тощо [38];

– виробнича інфраструктура – це комплекс галузей, що обслуговують основне виробництво і забезпечують його ефективну економічну діяльність. До них належать транспорт, зв'язок, електроенергетика, кредитно-фінансові заклади, спеціалізовані галузі ділових послуг;
– інноваційна інфраструктура – сукупність підприємств, організацій, установ, їх об'єднань, асоціацій будь якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності (консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, юридичні, освітні тощо). Вона сприяє входженню інновацій у всі сфери економіки. Ціллю інноваційної інфраструктури є сприяння перетворенню новацій на інновації, збереження і примноження наукового потенціалу країни. Складовими інноваційної інфраструктури є фінансово-кредитні установи; зони інтенсивного науково-технічного розвитку (технополіси); технопарки (технологічні парки агропарки, інноваційні парки); інноваційні центри (технологічні, регіональні, галузеві); інкубатори (інноваційні технологічні, інноваційного бізнесу); консалтингові (надання консультацій у сфері захисту інтелектуальної власності, реінжинірингу тощо) фірми, інноваційні та страхові компанії тощо [39];
– інформаційна інфраструктура – це сукупність різноманітних інформаційних (автоматизованих) систем, інформаційних ресурсів, телекомунікаційних мереж і каналів передачі даних, засобів комунікацій і управління інформаційними потоками, а також організаційно-технічних структур, механізмів, що забезпечують їх функціонування [40];
– національна інфраструктура геопросторових даних – взаємопов'язана сукупність організаційної структури,

технічних і програмних засобів, базових та тематичних наборів геопросторових даних, метаданих, сервісів, технічних регламентів, стандартів, технічних специфікацій, необхідних для виробництва, оновлення, оброблення, зберігання, оприлюднення, використання геопросторових даних та метаданих, іншої діяльності з такими даними. Геопросторові дані поділяються на базові геопросторові дані та тематичні геопросторові дані. Базовими геопросторовими даними є відомості про: системи відліку координат і висот; державний кордон України; адміністративно-територіальні одиниці, в тому числі їх межі; територіальні громади, в тому числі межі їх територій; гідрографічні об'єкти та гідротехнічні споруди; населені пункти, в тому числі їх вулично-дорожню мережу; будівлі та споруди; автомобільні дороги; залізниці; інженерні комунікації; аеропорти, морські та річкові порти; земний покрив та ґрунти; земельні ділянки; реєстри вулиць та адреси об'єктів; географічні назви; цифрову модель рельєфу; ортофотоплани. До тематичних геопросторових даних належать усі види геопросторових даних, що створюються на основі базових геопросторових даних або як самостійні набори даних [41];

– рекреаційна інфраструктура – сукупність засобів забезпечення організації та здійснення рекреаційної діяльності (шляхи сполучення, заклади/місця розміщення і харчування, транспортні засоби, еколого-освітні центри, елементи рекреаційного благоустрою тощо) [42];
– ринкова інфраструктура – це система підприємств і організацій, які забезпечують рух товарів і послуг, грошей, цінних паперів, робочої сили. До таких установ

належать біржі, банки, дилерські та брокерські контори, служби зайнятості, інформаційно-комерційні, оптові та постачальницько-збутові організації, пункти прокату та лізингу [43];

– фінансова інфраструктура – це сутність інститутів (підприємств, установ, служб), які забезпечують організацію проведення фінансової діяльності [44];
– екологічна інфраструктура – комплекс об'єктів територій, мереж і систем природного та антропогенного походження, які функціонують за природними законами, забезпечують умови підтримання збалансованого розвитку природного середовища, збереження середовища життя людини, а також сукупність контролюючих і запобіжних обслуговуючих ланок, які мають завдання гарантувати нешкідливі щодо довкілля оптимальні умови діяльності всіх галузей екологічного виробництва та організацій і установ, які здійснюють господарську або іншу діяльність на певній території [45, с. 131];
– житлово-комунальна інфраструктура – це система для забезпечення комфортного проживання мешканців населеного пункту, яка включає в себе як саме житловий фонд, так і комплекс організацій та підприємств, які забезпечують процес забезпечення населення якісними житлово-комунальними послугами (теплопостачання, водовідведення, постачання питної води, поховання, поводження з побутовими відходами тощо);
– критична інфраструктура – це сукупність об'єктів критичної інфраструктури. Під об'єктами критичної інфраструктури розуміють об'єкти інфраструктури, системи, їх частини та їх сукупність, таких галузей, як

енергетика, хімічна промисловість, транспорт, банки та фінанси, інформаційні технології та телекомунікації (електронні комунікації), продовольство, охорона здоров'я, комунальне господарство, які є важливими для економіки, національної безпеки та оборони, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам [22];

– курортна інфраструктура – система матеріальних об'єктів і різновидів діяльності з надання курортних послуг населенню, що сприяють зміцненню здоров'я, а також виступає підсистемою соціальної інфраструктури, яка має свою підсистему допоміжних господарств (комунікації, дороги, транспорт та ін.). До головних складових курортної інфраструктури належать: лікувально-профілактичні, культурно-побутові й розважальні установи, спортивні площадки, кваліфікований медичний і обслуговуючий персонал тощо [46, с. 13];
– інженерно-транспортна інфраструктура – комплекс інженерних, транспортних споруд і комунікацій, зокрема, водопостачання і водовідведення та об'єктів їх обслуговування, теплопостачання та об'єктів їх обслуговування, електричних мереж та об'єктів їх обслуговування, мереж газопостачання та об'єктів їх обслуговування, радіофікації, мереж зовнішнього освітлення та об'єктів їх обслуговування, відведення зливових вод та об'єктів їх обслуговування, телефонізації, телекомунікації, диспетчеризації, світлофорні об'єкти, дороги, тротуари та об'єкти дорожнього господарства [21];
– транспортна інфраструктура – сукупність об'єктів (підприємств, закладів), які займаються ремонтом,

будівництвом та реконструкцією, а також експлуатаційним утриманням доріг, мостів та інших дорожніх шляхів. Транспортна інфраструктура забезпечує наявність рівних та якісних доріг, а також зберігання їх у гарному стані. До складу транспортної інфраструктури належать залізниці, залізничні вузли й станції, автомобільні дороги, автомагістралі, вулиці, авіалінії та аеропорти, річкові шляхи й порти, морські порти, канатні дороги, монорейкові шляхи, складські та ремонтні заклади, вантажні термінали. Деякі науковці відносять до складу транспортної інфраструктури також рухомий склад транспорту. Це пояснюється тим, що часто рухомий склад є невід'ємною частиною транспортних і обслуговуючих підприємств, які входять до складу транспортної інфраструктури [47] тощо.

Звісно, запропонований нами перелік складових елементів інфраструктури населеного пункту не є вичерпним. Однак, запропонована нами класифікація висвітлює різні аспекти складових елементів інфраструктури населеного пункту (організаційних, економічних, соціальних, виробничих тощо), а тому лише у їх поєднанні можуть сформувати цілісне розуміння такого явища, як інфраструктура населеного пункту.

Висновки

Проведене дослідження тлумачення поняття інфраструктури населеного пункту, визначення її ознак та складових елементів дозволяє підсумувати, що саме поняття «інфраструктура» пройшла через тривалий шлях свого становлення, однак не отримала серед українських та міжнародних науковців загальноприйнятого підходу до його розуміння та визначення. З огляду на це зроблено такі основні висновки:

1. Досліджено, що попри значну багатозначність трактування сутності терміна «інфраструктура», непростий шляй його становлення, на сьогоднішній день серед науковців спостерігається відсутність єдиної наукової думки, а також відбувається постійна трансформація даного поняття.

2. Підкреслено, що утворення термінологічного словосполучення «інфраструктура населеного пункту» не є механічним поєднанням відомих елементів, а є своєрідною нерозривною формулою, яка розглядає інфраструктуру населеного пункту як цілісну (єдину) систему, яка характеризується сукупністю засобів (споруди, будівлі, комунікації, системи і служби), всіх галузей та підгалузей національного господарства, які забезпечують, створюють оптимальні умови для розміщення, розвитку та задоволення потреб життєдіяльності населення відповідного населеного пункту.

3. Запропоновано авторське визначення поняття «інфраструктура населеного пункту» під яким слід розуміти мережі споруд, сукупність засобів, які забезпечують життєдіяльність мешканців, відвідувачів населеного пункту.

4. Визначено, що інфраструктурі населеного пункту притаманні такі головні ознаки, як цілісність (всі складові інфраструктури населеного пункту пов'язані між собою, утворюють єдине ціле); цілі (зорієнтованість на задоволення інтересів мешканців, відвідувачів населеного пункту); просторовий фактор (зорієнтованість інфраструктури населеного пункту на відповідних межах населеного пункту); цілеспрямованість (логіка функціонування та розвитку інфраструктури населеного пункту завжди спрямована на досягнення відповідної мети); здатність до розвитку; присутність у повсякденному житті кожного мешканців, відвідувачів населеного пункту; ресурсоємність (функціонування та розвиток інфраструктури населеного

пункту потребує значних інвестицій); складність (інфраструктура населеного пункту складається з великої кількості структурних елементів); відкритість (інфраструктура населеного пункту постійно взаємодіє із зовнішнім середовищем, мешканцями та відвідувачами цього населеного пункту); несуперечливість (використання об'єктів інфраструктури населеного пункту одними мешканцями відвідувачами населеного пункту не обмежує його доступність для інших).

5. Встановлено, що інфраструктура населеного пункту включає в себе такі складові, зокрема, соціальну інфраструктуру; виробничу інфраструктуру; інноваційну інфраструктуру; інформаційну інфраструктуру; національну інфраструктуру геопросторових даних; рекреаційну інфраструктуру; ринкову інфраструктуру; фінансову інфраструктуру; екологічну інфраструктура; житлово-комунальну інфраструктуру; критичну інфраструктуру; курортну інфраструктуру; інженерно-транспортну інфраструктуру; транспортну інфраструктуру тощо.

Література:

1. «Інфраструктура» (Матеріал з Вікіпедії). URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Інфраструктура
2. Historical Evolutions of Infrastructure: 15,000 Years of History. Demeter G. Fertis, Anna Fertis. New York: Vantage Press, 1998. 191 pages.
3. Брунець Б.Р. Сутність означення поняття інфраструктура. Науковий вісник НЛТУ України. 2012. Вип. 22.5. С. 372–377.
4. Словник української мови. Київ: Наукова думка, 1980. Т. 11 С. 686.
5. Енциклопедичний словник з державного управління. Ю.В. Ковбасюк, В.П. Трощинський, Ю.П. Сурмін. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
6. Етимологічний словник української мови: В 7 т. – Т. 2: Д – Копці. О.С. Мельничук, І.К. Білодід, В.І. Коломієць, О.Б. Ткаченко. АН УРСР. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. К. : Наукова думка, 1985. 572 с.
7. Юридична енциклопедія: в 6 т. Ю.С. Шемшученко та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2. Д-Й. 1999. 744 с.

8. Laak van D. Technological Infrastructure, Concepts and Consequences. Icon, Vol. 10. 2004, pp. 53–64. URL: https://www.jstor.org/stable/23787127?read-now=1&seq=7#page_scan_tab_contents

9. «Infrastructure». Cambridge Dictionary. URL: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/infrastructure (accessed: 11.02.2022).

10. British Dictionary for Infrastructure. URL: https://www.dictionary.com/browse/infrastructure (accessed: 11.02.2022).

11. Infrastructure. John Berenyi. The Modern American Business Dictionary. William Morrow & Co. 1982. 288 p.

12. Новикова В.І. Рекреаційна інфраструктура: суть поняття, види, методи дослідження / Географія в інформаційному суспільстві. 2008. Т. 4. С. 163–165.

13. Васильєв О.В. Методологія і практика інфраструктурного забезпечення функціонування і розвитку регіонів України : монографія. Харків : Видавництво ХНАМГ, 2007. 341 с.

14. Федько В.П. Инфраструктура товарного рынка. Ростов-н/Д : Вид-во «Феникс». 2000. 512 с.

15. Угода про порядок утримання і використання об'єктів космічної інфраструктури в інтересах виконання космічних програм від 15 травня 1992 р. № 997_126. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_126

16. Про державну програму розвитку мережі пунктів пропуску через митний кордон України та відповідної сервісної інфраструктури : Розпорядження Президента України від 22.06.1992 № 112/92-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112/92-%D1%80%D0%BF

17. Про національну програму створення танкерного флоту України та необхідних інфраструктурних об'єктів : Розпорядження Президента України від 15.12.1992 № 199/92. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199/92-%D1%80%D0%BF#Text

18. Про розроблення механізму створення інфраструктури Одеської вільної економічної зони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.09.1993 № 641-р (втратило чинність 27.08.1995). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/641-93-р

19. Про залучення інвестицій для будівництва та облаштування об'єктів митної інфраструктури і Прикордонних військ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.1994 № 157-94-п. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-94-п

20. Про передачу до комунальної власності міст об'єктів соціально-економічної інфраструктури, що належать до загальнодержавної

власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.1994 № 499-04-п. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/499-94-п

21. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 року № 3038-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text

22. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 року № 1882-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text

23. Конституція України від 28.06.1996 № 254К/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

24. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

25. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text

26. Про адміністративно-територіальний устрій України : проєкт Закону України від 04.10.1997. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?skl=4&pf3516=0907

27. Про територіальний устрій України : проєкт Закону України від 31.08.2010. URL: https://ips.ligazakon.net/document/JF5GI00A?an=3

28. Про правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306. Офіційний Вісник України. 2001. № 41.

29. Конвенція ООН про дорожній рух від 08.11.1968. URL: http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_041

30. Про дорожні знаки і сигнали: Конвенція ООН від 08.11.1968. URL: http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_041

31. Юридична енциклопедія: у 6 т. Ю.С. Шемшученко. К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2002. Т. 4: Н – П. 720 с.

32. «Населений пункт» (матеріал з Вікіпедії). URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Населений_пункт

33. Костюченко О.А. Конституційне право України : посібник. К. : КНЕУ, 2001. 116 с.

34. Проблеми визначення правового статусу населених пунктів. С.М. Глазунова. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. 2012. № 5. С. 99–104.

35. Конституційне право України. В.Я. Тацій, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика. К. : Український центр правничих студій, 1999. 376 с.

36. Данилейчук Р.Б. Методологічні підходи до формування інфраструктури малого бізнесу в сучасних умовах господарювання. Економічний форум. 2011. № 2. С. 18–23.

37. Weber B. Infrastructure as an asset class: investment strategy, sustainability, project finance and PPP Alfen: 2nd ed. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons, 2016. 408 p.

38. «Соціальна інфраструктура» (матеріал з Вікіпедії). URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Соціальна_інфраструктура

39. Про інноваційну діяльність : Закон України від 05.12.2012 № 40-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=40-15#Text

40. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 № 386-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80#n8

41. Про національну інфраструктуру геопросторових даних : Закон України від 13.04.2020 № 554-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20/ed20200413

42. Про затвердження положення про рекреаційну діяльність у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 22.06.2009 № 330. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/TM036987

43. Інфраструктура ринку. Економічна теорія. URL: http://www.asvanymuzeumkaposvar.tk/17.html

44. Фінансова система та її складові. Курс фінансів. URL: http://pidruchniki.com/10561127/finansova_sistema_skladovi

45. Костецька К.О., Фурса С.П. Екологічна інфраструктура транскордонних територій. Економічні інновації. 2011. Вип. 44. С. 122–127.

46. Курортологія : підручник. О.М. Кравець, А.А. Рябєв. Харків : ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2017. 167 с.

47. «Транспортна інфраструктура» (матеріал з Вікіпедії). URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Транспортна_інфраструктура

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-27

Чорноус Андрій
доктор філософії в галузі права

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ

Анотація. Даний розділ колективної монографії присвячений дослідженню поняття, структури, принципів та ознак національної інформаційної інфраструктури як об'єкта адміністративно-правового регулювання, дослідженню ґенези та розвитку національної та глобальної інформаційних інфраструктур. Проаналізовано інформаційну інфраструктуру як особливу систему інформаційно-організаційних елементів, метою якої є забезпечення належного функціонування та розвитку інформаційного суспільства, до складу якої входять електронні інформаційні ресурси, автоматизовані інформаційні системи, засоби доставки інформаційних ресурсів, інституційні складові, системи забезпечення функціонування інформаційної інфраструктури та системи формування якісних кадрових ресурсів.

У межах даного розділу детерміновано інформаційну інфраструктуру як особливу систему інформаційно-організаційних елементів, метою якої є забезпечення належного функціонування та розвитку інформаційного суспільства, до складу якої входять електронні інформаційні ресурси, автоматизовані інформаційні системи, засоби доставки інформаційних ресурсів, інституційні складові, системи забезпечення функціонування інформаційної інфраструктури та системи формування якісних кадрових ресурсів.

За результатами проведеного дослідження встановлено, що інформаційна інфраструктура виступає спеціальним організаційним та правовим фундаментом розбудови загальнодоступного та відкритого інформаційного суспільства, який складається з наступних структурних компонентів: інформаційних ресурсів, інформаційних систем, інституційних та кадрових складових, систем забезпечення засобів обміну інформації та функціонування інформаційної інфраструктури. В межах проведеного дослідження інформаційну інфраструктуру рекомендується розглядати та досліджувати одразу на трьох різних рівнях: глобальному, національному та місцевому. В цьому контексті зауважено першочергову необхідність забезпечення належного нормативно-правового врегулювання явища інформаційної інфраструктури України на національному рівні на підставі окремого закону або підзаконного акту.

Ключові слова: інформаційна інфраструктура, національна інформація інфраструктура, інформаційні ресурси, інформаційні відносини, інформаційне суспільство.

Вступ

В епоху постійного вдосконалення новітніх технологій та розширення спектру їх застосування в різноманітних сферах людського життя інформаційно-комунікаційні технології виступають фундаментальним фактором стимулювання економіки та бізнесу, розвитку економічної конкуренції, покращення якості життя громадян та підвищення рівня зайнятості населення. Можна констатувати, що саме рівень інформаційно-комунікаційних технологій визначає економічний потенціал сталого розвитку держави та бізнесу, масштаби та перспективи розвитку громадянського суспільства, роль та місце держави в глобальному суспільстві, а також перспективи міжнародної

економічної та політичної інтеграції. В роботі акцентовано, що сучасні інформаційні технології є своєрідним ключем до використання потенціалу державного управління в інтересах сталого соціально-економічного розвитку нашої країни і запобігання кризовим ситуаціям. Державний розвиток вимагає використання таких технологій і процедур, які сприяють прийняттю обґрунтованих політичних, економічних і соціальних рішень, а також досягненню намічених кінцевих результатів.

Як свідчить національний та зарубіжний досвід, рівень розвитку та доступність інфраструктури інформаційно-комунікаційних технологій залежать не лише від технологічних та технічних досягнень суспільства. Так, хоча сучасні цифрові технології й створюють всі необхідні передумови для всеосяжного, ефективного та інноваційного розвитку суспільства та економіки, однак право вибору вектору розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та їх інфраструктури все одно залишається виключною прерогативою держави.

У відповідності до міжнародних принципів побудови інформаційного суспільства розвиток та використання інформаційно-комунікаційних технологій має ґрунтуватися на чіткому розумінні потреб держави, суспільства та бізнесу та забезпечувати універсальний доступ всіх заінтересованих суб'єктів інформаційних правовідносин до необхідної їм інформації. В той же час, з огляду на компетенційну обмеженість окремих органів публічної адміністрації (органів державної влади та муніципальних органів) щодо прийняття рішень про імплементацію технологічних досягнень у свою діяльність нерідко інтереси бізнесу та суспільства залишаються належним чином неврахованими.

Постійна інтеграція нових, а також модернізація існуючих інформаційно-комунікаційних технологій у суспільні

відносини на національному та транснаціональному рівнях дозволяє констатувати сформованість так званого «інформаційного суспільства» – історично нового типу суспільства, в межах якого кожній людині гарантований безперешкодний доступ до інформаційних ресурсів та безпечних інформаційних технологій.

Беручи до уваги наявні в Україні непорозуміння між державою та бізнесом, беззаперечний вплив цінностей інформаційного суспільства на суспільний та економічний розвиток, існуючі євроінтеграційні процеси, необхідність розвитку національної інформаційної інфраструктури в державі, системи електронної демократії та електронного урядування, необхідність забезпечення належної інформаційної безпеки та імплементації міжнародних стандартів у сфері інформаційно-комунікаційних технологій, з метою створення належної теоретико-правової основи для подальшого нормативно-правового закріплення інформаційно-технічної платформи діяльності органів публічної адміністрації в роботі досліджено поточний стан та ретроспективний аспект формування та розвитку національної інформаційної інфраструктури та її структурних елементів, визначено перспективи розвитку національної інформаційної інфраструктури та її правової регламентації.

1. Поняття, ознаки та основні компоненти національної інформаційної інфраструктури як об'єкта адміністративно-правового регулювання

На сучасному етапі розвитку суспільства виникла необхідність перегляду значної кількості уявлень про правові категорії, що існували до останнього часу. Актуалізація цієї тези обумовлена курсом на подальшу розбудову демократичної, соціальної та правової держави, який потребує критичного

конструктивного аналізу досягнень і прорахунків загальнотеоретичної юридичної науки в минулому та її побудови на зовсім іншій, якісно досконалішій, методологічній основі.

Нині в Українській державі відбувається поступова переоцінка багатьох ідейних, у тому числі правових цінностей, їх нове переосмислення у світлі історичного досвіду XX ст., особливо глибоких протиріч теорії і практики радянського соціалізму [39, с. 22]. І суспільна свідомість, як завжди, опиняючись у кризовому стані, інтенсивно спрямовує свої прагнення на формування нових ціннісних ідеалів. Це повною мірою стосується і національної інформаційної інфраструктури як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Питання побудови сучасної інформаційної інфраструктури в нашій державі є завданням комплексним, яке охоплює різноманітні сфери суспільного життя, будучи разом із тим універсальним явищем, здатним адаптуватися під конкретні задачі й швидкозмінні умови навколишнього середовища залежно від суспільно-політичної ситуації та темпів соціально-економічного розвитку держави. За таких умов актуалізується питання вимірювання ступеня впливу цих факторів на систему публічного управління та окремі її елементи [44, с. 11; 47].

Отже, одним з наріжних каменів розвитку національної інформаційної політики є інформаційна інфраструктура (англ. information infrastructure), яка являю особою сукупність програмно-технічних засобів та способів, організаційних систем та нормативно-визначених баз, які забезпечують взаємодію інформаційних потоків, інформаційного простору та засобів інформаційної взаємодії та інформаційного простору певної країни або організації [11, с. 159].

Поняття інформаційної інфраструктури почало формуватися в наукових працях і розглядатися вченими як

окрема наукова дефініція у 90-х роках XX ст., оскільки саме в цей період почався стрімкий розвиток інформаційних технологій [8, с. 55].

Варто зазначити, що в зарубіжній науковій літературі до визначення поняття «інформаційної інфраструктури» існує декілька різноманітних підходів. Так, Х. Кібірідж у власній праці «Інформаційна дилема» надає визначення інформаційної інфраструктури як сукупності таких трьох чинників [48]: виробництво обчислювальної техніки; забезпечення надійного програмного забезпечення; надання інформаційних послуг [28, с. 65].

Тобто увага звертається як на виробничу складову інформаційної інфраструктури, забезпечення її належним професійно створеним програмним забезпеченням, так і на кінцевий результат – надання послуг в сфері інформаційних відносин.

Дефініції інформаційної інфраструктури, вперше запропоновані науковцями та законодавцями в 1990-х роках та рафіновані протягом останніх десятиліть, виявилися досить плідною інвестицією для подальших наукових досліджень та розробок у галузі становлення, формування та подальшого розвитку інформаційного простору та інформаційного суспільства [10, с. 14].

Варто зазначити, що на початку 1990-х років поняття інформаційної інфраструктури вперше було введено саме в якості політичної ініціативи А. Гором [246], а лише потім як більш конкретне науково-практичне поняття в межах сфери дослідження інформаційного суспільства.

Серед наукових здобутків вітчизняних та російських науковців, які займалися дослідженням поняття «інформаційної інфраструктури» варто виділити наступних.

Так, на думку І.П. Кінаш, інформаційна інфраструктура – це комплекс установ, організацій, програмно-технічних засобів,

які забезпечують взаємодії інформаційних потоків, функціонування та розвиток засобів інформації для задоволення потреб споживачів [13, с. 48].

А.О. Стрельцов у свою чергу, визначає інформаційну інфраструктуру суспільства як штучне середовище, яке покликане задовольняти потреби громадян, суспільства і держави щодо збору, зберігання, передачі, обробки та розповсюдження всієї необхідної вказаними суб'єктами інформації [43, с. 10].

На думку О.А. Баранова, інформаційна інфраструктура є складовою інформаційної сфери та являє собою сукупність систем: виробництва інформації та інформаційних послуг; поширення інформації та інформаційних продуктів; виробництва засобів створення інформації та інформаційних технологій; накопичення та зберігання інформації; сервісного обслуговування інформаційних засобів і технологій; підготовки кадрів; забезпечення інформаційної безпеки [2, с. 179–180].

Важливо звернути увагу на те, що інформаційна інфраструктура має похідний характер від інформаційної сфери. Так, О.А. Заярний зазначає, що інформаційна інфраструктура є елементом інформаційної сфери, яка, маючи в своїй основі інформаційну діяльність, являє собою середовище виникнення та задоволення законних потреб, інтересів учасників інформаційних відносин, шляхом виробництва продукції, надання інформаційних послуг, формування інформаційної інфраструктури [9, с. 121]. Відповідно, інформаційна інфраструктура являє собою сукупність інформаційних систем, які поєднують в собі інформаційно-телекомунікаційні структури, інформаційні комп'ютерно-телекомунікаційні технології, систему засобів масової інформації [3, с. 65, 66].

В умовах інтенсифікації інтеграційних процесів у світі та, зокрема, на території Європи, формування та розвиток

національної інформаційної інфраструктури набувають першочергового значення й для нашої України, як держави, що прагне вступити до європейського співтовариства та на конституційному рівні підтвердила євроінтеграційну складову нашої держави, проголосивши її стратегічний курс на набуття членства в ЄС [33; 50].

Практично в кожній європейській країні є програма по розробці національної політики побудови ефективного інформаційного суспільства, і така політика сприймається не як щось типове, а як якийсь імператив, недотримання якого неминуче веде до зниження конкурентоспроможності, зниження рівня життя, втрати темпів розвитку і передових економічних, торговельних і технологічних позицій в міжнародних рейтингах [15, с. 75].

З огляду на досвід зарубіжних країн, першочерговими завданнями на шляху до створення будь-якої національної інформаційної інфраструктури є:

– вдосконалення інформаційного законодавства з метою закріплення суспільних відносин, що виникають в ході формування та застосування інформаційних ресурсів;
– розмежування прав володіння, користування і розпорядження інформаційними ресурсами;
– дотримання міжнародних вимог щодо термінологічної та функціональної структуризації та стандартизації інформаційних ресурсів як складових компонентів інформаційної інфраструктури;
– забезпечення інтероперабельності елементів інформаційної інфраструктури, тобто мається на увазі спроможність взаємодіяти один з одним у процесі обміну та використання інформації;
– дотримання належного рівня національної інформаційної безпеки (зокрема, шляхом постійного оновлення

програмного та інформаційного забезпечення) тощо [29, с. 780].

Що ж до сучасного етапу формування та розвитку інформаційної інфраструктури, в контексті аналізу положень Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15 травня 2013 року № 386-р та Постанови Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України"» від 31 березня 2016 року № 1073-VIII, серед подальших державних кроків здійснення інформаційної політики варто виділити наступні:

– забезпечення взаємодії за допомогою електронних засобів органів державної влади між собою та з громадянами і організаціями;
– впровадження та розвиток електронних інформаційних ресурсів, технологій та інтегрованих систем баз даних в діяльність органів публічної адміністрації;
– створення додаткових можливостей доступу населення України до мережі Інтернет;
– покращення покриття та якості телекомунікаційний послуг, що надаються на території України;
– виконання взятих на себе зобов'язань щодо міжнародної взаємодії та співробітництва, направлених на вдосконалення інформаційної інфраструктури та залучення України до відповідних міжнародних ініціатив [31, с. 130].

Отже, з огляду на існуючу багатогранність підходів до правового регулювання інформаційної інфраструктури (як національної, так і глобальної), до визначення її поняття, структури та ознак, першочерговим завданням України залишається

продовження євроінтеграційного вектору міжнародної політики, спрямованого на стандартизацію та уніфікацію як теоретико-правової основи, так і правозастосовної діяльності в сфері розвитку інформаційного суспільства. Так, у відповідності до зарубіжного досвіду країн з достатньо високим рівнем розвитку інформаційної інфраструктури та рівнем впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, застосування сучасних інформаційно-технологічних досягнень завжди призводить до оптимізації соціально-економічних процесів у суспільстві.

Виходячи з вище викладеного серед ознак інформаційної інфраструктури слід виділити наступні:

1) цілісність інформаційної інфраструктури як сукупності самостійних організаційних структур, що забезпечують функціонування та розвиток інформаційного простору, виступають засобами інформаційної взаємодії та доступу користувачів до інформаційних ресурсів. При цьому варто зазначити, що хоча вказані організаційні структури й характеризуються власною самостійністю, в той же час вони залишаються окремими підсистемами єдиної інформаційної інфраструктури, що мають спільні ознаки та засади діяльності, певний ступінь однорідності та спільну кінцеву мету;
2) доступність інформації, що знаходиться в межах інформаційної інфраструктури за винятком випадків, прямо передбачених чинним законодавством;
3) захищеність інформаційної інфраструктури та її структурних компонентів від небажаного зовнішнього впливу;
4) забезпеченість належних умов безпечного формування та функціонування структурних компонентів інформаційної інфраструктури;

5) системність та ієрархічність рівнів інформаційного наповнення структурних компонентів інформаційної інфраструктури;
6) динамічність оновлення інформаційно-комунікаційних технологій та інформації, що використовується в структурних компонентах інформаційної інфраструктури [40, с. 175].

Що ж стосується структури інформаційної інфраструктури, то до її складу доцільно віднести наступні компоненти:

1. Електронні інформаційні ресурси. Вперше поняття інформаційного ресурсу з'явилося в перших статтях Законів України «Про науково-технічну інформацію» від 25 червня 1993 року № 3322-XII [32] та «Про Національну програму інформатизації» від 04 лютого 1998 року № 74/98-ВР [36] та поєднувало в собі дані, їхнє місце (засіб) зберігання, взаємозв'язок між інформаційними елементами, відомості про процеси надходження, зберігання та обробки інформації тощо. Необхідно зазначити, що в даному випадку мова йде саме про інформаційні ресурси, які зберігаються в різних інформаційних системах (комп'ютерні бази даних, бібліотеки, архіви) та зафіксовані на матеріальних носіях, що дозволяють ідентифікувати використану інформацію [22, с. 216].

2. Автоматизовані інформаційні системи як засоби формування, обробки, зберігання та розповсюдження інформації.

3. Засоби доставки інформаційних ресурсів напряму до користувачів і забезпечення належного інформаційного обміну (мережі телекомунікацій, лінії та засоби зв'язку).

4. Інституційні складові, що забезпечують організаційну основу інформаційної інфраструктури (обчислювальні центри, інформаційні агентства, оператори та провайдери тощо).

5. Системи забезпечення функціонування інформаційної інфраструктури, що включає засоби нормативно-правового

регулювання, державні технічні норми та стандарти, інструкції та іншу допоміжну документацію.

6. Системи формування якісного кадрового потенціалу як необхідного активного інструменту впливу на інформаційний простір [1, с. 356].

Синтезуючи результати дослідження, можна відзначити, що роль і місце національної інформаційної інфраструктури надзвичайно істотні в розвитку та діяльності держави. Адже саме компоненти національної інформаційної інфраструктури консолідують забезпечення належного функціонування та розвитку інформаційного суспільства, слугують зміцненню інформаційних систем, гарантують реалізацію державної політики, спрямованої на розвиток інформаційного суспільства.

Національна інформаційна інфраструктура є критерієм оцінки діяльності держави, її органів, методологічною основою її подальшого вдосконалення, оскільки саме на основі її компонентів оцінюють рівень й ефективність реалізації розвитку інформаційного суспільства.

Проблема наукового розуміння сутності, ознак і змісту національної інформаційної інфраструктури має сьогодні теоретичне і практичне значення й концентрує сучасні соціально-політичні аспекти юридичної науки. Крім того, важливо розуміти місце і роль національної інформаційної інфраструктури в політичній, економічній, духовній, правовій системах українського суспільства в контексті подальшого формування громадянського суспільства і демократичної, соціальної, правової держави.

Результати дослідження мають сприяти формуванню нового праворозуміння у процесі розвитку і функціонування управлінського механізму, демократизації практики сучасного державотворення, вдосконалення державних і недержавних

інституцій, підвищення рівня правової й політичної культури посадових і службових осіб державного апарату, населення, а також схваленню державної стратегії інформаційного розвитку.

Проведений аналіз національної інформаційної інфраструктури дозволяє зробити такі висновки.

Поняття національної інформаційної інфраструктури варто визначити як особливу систему інформаційно-організаційних елементів, метою якої є забезпечення належного функціонування та розвитку інформаційного суспільства, до складу якої входять електронні інформаційні ресурси, автоматизовані інформаційні системи, засоби доставки інформаційних ресурсів, інституційні складові, системи забезпечення функціонування інформаційної інфраструктури та системи формування якісних кадрових ресурсів.

До складу інформаційної інфраструктури слід віднести наступні компоненти: 1) електронні інформаційні ресурси; 2) автоматизовані інформаційні системи як засоби формування, обробки, зберігання та розповсюдження інформації; 3) засоби доставки інформаційних ресурсів безпосередньо до користувачів і забезпечення належного інформаційного обміну (мережі телекомунікацій, лінії та засоби зв'язку); 4) інституційні складові (обчислювальні центри, інформаційні агентства, оператори та провайдери тощо); 5) системи забезпечення функціонування інформаційної інфраструктури, що включає засоби нормативно-правового регулювання, технічні стандарти, інструкції та іншу допоміжну документацію; 6) системи формування якісних кадрових ресурсів як необхідного активного інструменту впливу на інформаційний простір.

Глобальна та національна інформаційні інфраструктури є взаємопов'язаними та взаємообумовленими категоріями, між

якими встановлено наявність родово-видового зв'язку, як між частиною та цілим. У питанні співвідношення понять «інформаційна інфраструктура», «національна інформаційна інфраструктура» та «глобальна інформаційна інфраструктура» слід виходити з їх розуміння як загального (інформаційна інфраструктур) та спеціального (національна та глобальна інформаційні інфраструктури).

Інформаційну інфраструктуру найбільш доцільно поділяти на глобальний, національний та місцевий ієрархічні рівні. Глобальна та національна інформаційні інфраструктури співвідносяться як частина та ціле, в свою чергу, одночасно є й коректним поділ місцевої та національної інфраструктур на частину та ціле.

Запропонована теоретична модель національної інформаційної інфраструктури є важливою для наукового забезпечення практики здійснення державних перетворень в Україні, зокрема в контексті процесу оптимізації інституціональних, організаційних та структурно-функціональних взаємозв'язків органів державної влади.

Результати проведеного дослідження сприятимуть послідовному, комплексному і системному реформуванню і розвитку інфраструктур інформаційного суспільства на базі досягнень в області розробок сучасних інформаційних систем і телекомунікацій.

2. Принципи, мета та завдання функціонування національної інформаційної інфраструктури

Процес побудови національної інформаційної інфраструктури, як спеціального фундаменту функціонування інформаційного суспільства, характеризується численними політичними, соціально-економічними, соціально-культурними перепонами, до числа яких, зокрема, варто віднести волатильність

політичного і економічного курсу державної політики, що не дозволяє їй швидко і ефективно вирішувати економічні проблеми, що виникають в ході інтеграції національного та глобального інформаційного простору [13, с. 48].

У контексті формування національної інформаційної інфраструктури надзвичайно важливе значення для ефективного функціонування всієї системи норм мають принципи (керівні ідеї) формування та функціонування національної інформаційної інфраструктури. Саме за допомогою принципів відбувається формування поточної державної політики та державних підходів до правового регулювання інформаційного суспільства та національної інформаційної інфраструктури в Україні.

Принципи національної інформаційної інфраструктури – неодноманітне явище, до його дослідження можна і необхідно підходити з різних сторін. Бажано ввести у визначення поняття принципів національної інформаційної інфраструктури, їх ознаки, перелік, логічну послідовність та зміст певною одноманітністю тією мірою, яка взагалі можлива в юридичній науці.

Принципами функціонування національної інформаційної інфраструктури виступають ті основоположні ідеї та положення, які визначають сутність національної інформаційної інфраструктури.

Зазвичай дані ідеї та положення законодавчо закріплюються у відповідних нормах права національного та наднаціонального рівнів, а потім реалізуються у правозастосовній практиці.

Оскільки на рівні національного законодавства України відсутнє законодавче закріплення принципів функціонування національної інформаційної інфраструктури, то, з метою їх детермінування, досліджено зарубіжний досвід їх виокремлення (зокрема, досвід Європейського Союзу та США).

Так, у липні 2001 року Європейська комісія опублікувала Білу книгу «Європейське врядування», якою запропоновано реформування та оптимізація управлінських процесів країн-учасниць ЄС [45, с. 31] з метою налагодження відносин у сфері державно-приватного партнерства Комісія закликає до більшої відкритості, підзвітності та відповідальності усіх задіяних сторін в ході формування політики ЄС. Окрім цього, Комісія визначає відкритість, участь, підзвітність, ефективність, злагодженість [4, с. 62].

Відповідно до Білої книги, з метою повернення довіри громадськості до процесу формування державної політики інституції та країни-учасниці ЄС повинні якомога активніше інформувати громадськість про прийняті рішення та забезпечувати їх розміщення шляхом використання сучасних технологічних можливостей. При цьому передбачено, що сайт Європейського Союзу має стати інтерактивною інформаційною платформою, базою для діалогу та дебатів, об'єднуючи аналогічні мережі в усіх країнах-членах ЄС.

Подальшим етапом розвитку інформаційного суспільства варто виділити проведений під егідою ООН двохетапний Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства (надалі – ВСІС), першого етап якого мав місце в 2003 році в Женеві, а другий – в 2005 році в Тунісі.

У Женевській Декларації сформовано перелік основоположних принципів побудови інформаційного суспільства, серед яких пріоритетними є взаємодія органів державного управління та всіх зацікавлених у використанні інформаційно-комунікаційних технологій осіб з метою розвитку та поширення інформаційних технологій, а також нівелювання «цифрових розривів» на міжнародному та національному рівнях [21, с. 201]. Відповідно до змісту Женевської

декларації напрочуд важлива роль в ході розвитку інформаційного суспільства відводиться органам державного управління, приватному сектору, громадянському суспільству, Організації Об'єднаних Націй та іншим міжнародним організаціям.

Відповідно до прийнятих на другому етапі Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства «Туніського зобов'язання» та «Туніської програми дій» [12, с. 25] Генеральною Асамблею ООН підтверджено такі ключові принципи побудови відкритого для всіх інформаційного суспільства як розширення доступу до інформації, знань, інформаційних і комунікаційних інфраструктур та технологій, підвищення довіри та безпеки в ході використання інформаційно-комунікаційних технологій; створення сприятливого середовища для розробки програмного забезпечення інформаційно-комунікаційних технологій, розширення сфери їх застосування, а також заохочення міжнародного та регіонального співробітництва з метою подолання так званої глобальної «цифрової нерівності» [18, с. 32].

У Підсумковому документі наради високого рівня Генеральної Асамблеї ООН, присвяченої загальному огляду ходу здійснення рішень Всесвітньої зустрічі на вищому рівні з питань інформаційного суспільства від 16 грудня 2015 року № A/RES/70/125 (надалі – Підсумковий документ) задекларована необхідність побудови інформаційного суспільства, орієнтованого на інтереси людей, відкритого для всіх та спрямованого на розвиток, в якому кожен міг би створювати, користуватися та обмінюватися та знаннями та необхідною інформацією [49].

Окрім цього, відповідно до змісту Підсумкового документа, Генеральною Асамблеєю ООН визнано виняткову важливість здійснення інвестицій приватного сектора в інфраструктуру інформаційно-комунікаційних технологій, необхідність

інформаційного наповнення такої інфраструктури, стратегічну значимість надання послуг на базі інформаційно-комунікаційних технологій, важливість державно-приватного партнерства, стратегій забезпечення універсального доступу до інформації тощо. з метою забезпечення ефективного досягнення намічених цілей Генеральна Асамблея рекомендувала урядам країн-учасниць створити правову та регламентаційну базу, яка сприятиме зростанню капіталовкладень і активізації інноваційної діяльності [19, с. 122].

Що ж стосується досвіду США у впровадженні принципів національної інформаційної інфраструктури, то акцент робиться на настанні інформаційної ери, внаслідок якої надано обіцянку у проведенні суцільної мережі зв'язку, комп'ютерів, баз даних і побутової електроніки. Здатність отримувати, обробляти, передавати та зберігати інформацію за прийнятною ціною ніколи не була більшою, а продовження досягнень у галузі комп'ютерних та телекомунікаційних технологій призведе до постійного збільшення створення, використання та зберігання інформації.

НІІ обіцяє величезні вигоди, серед яких слід назвати: надання можливості для більшої участі громадян у консультативній демократії, досягнення у медичному лікуванні та дослідженні, а також швидка перевірка критичної інформації, такої як кримінальний огляд покупця гармати. Ці переваги, однак, не приходять без витрат: втрата конфіденційності. Конфіденційність у цьому контексті означає «інформаційну конфіденційність», претензію особи, яка контролює умови, за яких особиста інформація – інформація, що ідентифікується окремій особі – набувається, розкривається та використовується.

За таких умов збігаються дві тенденції – одна соціальна, інша технологічна, що призводить до підвищеного ризику для

приватного життя у процесі розвитку НІІ. Щодо соціальної тенденції, то люди будуть використовувати НІІ для спілкування, замовлення товарів та послуг, а також для отримання інформації. Але, на відміну від оплати готівкою, щоб купити журнал, використання НІІ для таких цілей буде генерувати дані, що документують транзакцію, яка може бути легко збережена, відновлена, проаналізована і повторно використана. Дійсно, транзакційні дані НІІ можуть показувати, хто спілкувався з ким, коли і як довго, а також хто купив що, за яку ціну. Важливо, що цей тип особистої інформації генерується автоматично, в електронному вигляді, і тому є особливо недорогим для зберігання та обробки [24, с. 110].

У свою чергу, технологічна тенденція полягає в тому, що можливості апаратних, програмних та комунікаційних мереж постійно зростають, а витрати постійно зменшуються, що дозволяє використовувати інформацію, яка раніше була неможливою чи економічно недоцільною. Наприклад, для того, щоб сформувати особисту справу, яка жила в різних штатах, потрібно було б подорожувати від штату до штату та шукати публічні записи, щоб отримати інформацію про особу. Цей процес вимагав би заповнення форм, сплати зборів та очікування черги для реєстрації записів у місцевих, штатних та федеральних органах, таких як автотранспортні управління, картотеки, виборчі комісії та бюро реєстрації округів тощо. Незважаючи на те, що така особиста справа могла бути сформована вручну, це забирало би багато часу і коштувало б, і не було б зроблено, якщо винагорода за компенсацію була значною. На відміну від цього, сьогодні, коли все більше і більше особистої інформації з'являється в інтернеті, такий особистий файл можна створити за лічені хвилини з мінімальними витратами.

Ці дві збіжні тенденції гарантують, що з розвитком НІІ, буде генеруватися більше особистої інформації, і відповідно з'явиться більше можливостей з цією інформацією. Проте, за таких умов існує підвищений ризик приватності. Цей ризик має бути вирішений як для забезпечення цінності приватного життя для окремих осіб і суспільства, так і для забезпечення того, щоб НІІ досягла повного потенціалу. Якщо це не зроблено, окремі особи не можуть брати участь у НІІ, побоюючись, що витрати на конфіденційність переважатимуть переваги. Прийняття принципів справедливої інформаційної практики є критичним першим кроком у вирішенні цієї проблеми.

Структурно систему принципів, що застосовуються у сфері формування та розвитку інформаційного суспільства та національних інформаційних інфраструктур варто розділити на принципи забезпечення організації та принципи функціонування НІІ.

Значення організаційного забезпечення НІІ визначається своєчасністю та правильністю управлінських рішень, що приймаються органами публічної адміністрації та іншими учасниками відносин у сфері НІІ, а також правильністю способів та методів дослідження та регулювання суспільних відносин у сфері НІІ. Організаційні методи забезпечення НІІ передбачають проведення організаційно-технічних та організаційно-правових заходів та включають наступні принципи:

1. Принцип конфіденційності інформації. Згідно з частинами другою та третьою Закону України «Про інформацію» конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень [20]. Така інформація може поширюватися на підставі згоди її володільця або в окремих випадках, передбачених Законом України «Про інформацію».

2. Принцип цілісності інформації. Значення даного принципу полягає в недопустимості несанкціонованої модифікації інформації та недопустимості внесення змін до інформації або баз даних неавторизованими користувачами та/або процесами.

3. Принцип захищеності інформації. Суб'єкти державного регулювання та формування національної інформаційної інфраструктури, які є розпорядниками інформації, зобов'язуються забезпечувати безперервну організаційно-технічну підтримку захисту зібраних даних, мати ефективно діючий та постійно оновлюваний механізм превентивних заходів безпеки, регулярно здійснювати перевірку рівня захищеності даних, вживати достатніх заходів захисту інформацію.

4. Принцип забезпечення доступу до відкритої інформації. Запитувачі інформації не мають пояснювати причину свого запиту на отримання інформації, а відповідь на такі запити має надаватися в повному обсязі, крім інформації з обмеженим доступом, та в найкоротші строки (протягом п'яти робочих днів з можливістю продовження до 20 робочих днів).

5. Системний підхід до організації та планування захисту інформації. Заходи захисту джерел інформації мають застосовуватися не хаотично, а у повній відповідності до нормативних та методичних документів у сфері захисту інформації.

6. Принцип особистої відповідальності за збереження інформації. Службові особи, яким ввіряється доступ до інформації з обмеженим доступом мають нести особисту відповідальність за захищеність такої інформації (не лише в розрізі окремих категорій інформації, таких як службова інформація, таємниця досудового розслідування, державна таємниця).

7. Принцип автономізації управлінських процесів. Можливість людського впливу на функціонування інформаційно-аналітичних автоматизованих систем органів публічної

адміністрації та кількість осіб з доступом до інформації з обмеженим доступом мають бути зведені до необхідного мінімуму [46, с. 53].

8. Принцип відшкодування шкоди, заподіяної несанкціонованим розголошенням інформації. Суб'єкти державного регулювання та формування національної інформаційної інфраструктури, які є розпорядниками інформації, мають забезпечити наявність майнової відповідальності осіб, винних за несанкціоноване розголошення інформації з обмеженим доступом, а також забезпечити наявність функціонуючих компенсаційних механізмів.

Проаналізувавши численні міжнародні принципи, стандарти та рекомендації у сфері формування та розвитку інформаційного суспільства та національних інформаційних інфраструктур, основними принципами функціонування системи НІІ органів публічної адміністрації варто виділити наступні:

1) дотримання основних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина в інформаційній сфері;
2) захищеність персональних даних та державних електронних інформаційних ресурсів;
3) дотримання балансу прав і обов'язків суб'єктів владних повноважень та громадян у сферах інформації, інформатизації та інформаційної безпеки, а також закріплення на законодавчому рівні окремих державних функцій у вказаних сферах (зокрема, контрольно-наглядових);
4) презумпція відкритості та загальнодоступності інформації, якою володіють та розпоряджаються посадові та службові особи;
5) транспарентність (прозорість) управлінської діяльності органів публічної адміністрації;

6) інтероперабельність та технологічна сумісність електронних інформаційних систем, баз даних та інформаційних ресурсів органів публічної адміністрації;
7) диференціації запитів та звернень що надходять до суб'єктів державного регулювання та формування національної інформаційної інфраструктури залежно від змісту запиту та категорії заявника (фізична особа, юридична особа, суб'єкт владних повноважень, запит правоохоронного органу тощо) [41, с. 128].

Метою впровадження національної інформаційної інфраструктури є досягнення запланованого (очікуваного) стану організації інформаційного простору, при якому національна інформаційна інфраструктура є невід'ємною складовою глобальної інформаційної інфраструктури. Очевидно, що подібна консолідація світового інформаційного простору матиме низку національних та наднаціональних переваг як для держави в цілому, так і для її суспільно економічних процесів. Так, зокрема, прогнозованим наслідком підвищення ефективності та якості адміністративних послуг, що надаються органами публічної адміністрації, забезпечення відкритості та прозорості управлінських процесів стане покращення бізнес-клімату та рівня життя населення [25, с. 26]. Дійсно, надаючи достатній обсяг інформації про діяльність суб'єктів публічної адміністрації, держава створює додатковий механізм підвищення довіри до їх дій та рішень [17, с. 84].

Обов'язковою умовою досягнення конкретної мети є виконання певних завдань. Так, в європейській стратегії "Цифровий порядок денний для Європи" виокремлено сім основоположних стовпів, які потребують встановленню в ході реалізації стратегії розвитку інформаційного суспільства до 2020 року [26].

1. Створення єдиного цифрового ринку у зв'язку з ліквідацією інформаційних кордонів, уніфікації правил надання інтернет-послуг та створення єдиного простору для здійснення онлайн-платежів.

2. Розвиток інтероперабельності (експлуатаційної сумісності) та стандартизації інформаційно-комунікаційних технологій, програмного забезпечення та сервісів з надання послуг у відповідності до міжнародних стандартів.

3. Забезпечення достатнього рівня захисту онлайн-операцій та персональних даних від шкідливого програмного забезпечення.

4. Забезпечення населення високошвидкісним (широкосмуговим) інтернетом, створення сприятливих умов для інвестування коштів в радіочастотні ресурси.

5. Науковий розвиток та впровадження інновацій у сферу інформаційної інфраструктури та електронної комерції, координація технологічних надбань та нівелювання науково-технічних відмінностей на теренах Європи.

6. Забезпечення належного рівня освіченості населення з метою повноцінного використання інформаційно-комунікаційних технологій та отримання відповідних інформаційних послуг.

7. Використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою вирішення соціальних проблем [16, с. 102].

Системно проаналізувавши зміст Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 15 серпня 2007 року № 653-р, Постанови Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» від 31 березня 2016 року № 1073-VIII, Окінавської

хартії глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 року, резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Підсумковий документ наради високого рівня Генеральної Асамблеї ООН, присвяченої загальному огляду ходу здійснення рішень Всесвітньої зустрічі на вищому рівні з питань інформаційного суспільства» від 16 грудня 2015 року № A/RES/70/125 серед стратегічних завдань функціонування національної інформаційної інфраструктури варто виокремити наступні:

1) оптимізація управлінських процесів в ході функціонування органів публічної адміністрації;
2) підвищення доступності та якості адміністративних послуг;
3) вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів публічної адміністрації;
4) створення механізмів контролю за діяльності органів публічної адміністрації;
5) забезпечення електронної взаємодії органів публічної адміністрації як між собою, так з фізичними й юридичними особами;
6) використання можливостей інформаційних технологій з метою комплексного вирішення найгостріших соціальних і гуманітарних проблем;
7) гармонізація національного та міжнародного законодавства в інформаційній сфера, зокрема щодо розвитку інформаційного суспільства на платформі інформаційної інфраструктури за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;
8) міжнародне співробітництво з метою інтеграції національної інформаційної інфраструктури до рівня глобальної;
9) забезпечення захисту інформації та інформаційної безпеки як елементу національної безпеки.

Принципами функціонування національної інформаційної інфраструктури виступають ті основоположні ідеї та положення, які визначають сутність національної інформаційної інфраструктури. Саме за допомогою принципів відбувається формування поточної державної політики та державних підходів до правового регулювання інформаційного суспільства та національної інформаційної інфраструктури в Україні [27, с. 7].

В ході розвитку інформаційного суспільства першочерговою є необхідність чіткого розуміння кінцевої мети створення та функціонування національної інформаційної інфраструктури як організаційно-правової платформи діяльності органів публічної адміністрації. у випадку відсутності розуміння кінцевих цілей державної політики ефективність будь-яких інвестицій (грошових, часових, кадрових) буде знижено, що матиме негативний наслідок як на соціально-економічній ситуації в країні, так і на інвестиційному бізнес-кліматі держави [45, с. 30].

Метою впровадження національної інформаційної інфраструктури є досягнення бажаного стану організації інформаційного простору, при якому національна інформаційна інфраструктура є невід'ємною складовою глобальної інформаційної інфраструктури. Варто зазначити, що з метою впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в систему органів публічної адміністрації та усунення існуючих недоліків державних управлінських процесів, в умовах реалізації державної політики, спрямованої на розвиток інформаційного суспільства, побудова функціонуючої національної інформаційної інфраструктури є першочерговим національним завданням, що постає перед Україною на сучасному етапі розвитку.

Підсумовуючи вище зазначене, варто зазначити, що з метою впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в систему органів публічної адміністрації та усунення

існуючих недоліків державних управлінських процесів, в умовах реалізації державної політики, спрямованої на розвиток інформаційного суспільства, побудова функціонуючої національної інформаційної інфраструктури є першочерговим національним завданням, що постає перед Україною на сучасному етапі розвитку.

При цьому, варто пам'ятати, що необхідною передумовою впровадження та розвитку національної інформаційної інфраструктури як організаційно-правової платформи діяльності органів публічної адміністрації є необхідність чіткого розуміння кінцевої мети та принципів (керівних ідей) такого впровадження. У випадку відсутності розуміння кінцевих цілей державної політики ефективність будь-яких інвестицій (грошових, часових, кадрових) буде знижено, що матиме негативний наслідок як на соціально-економічній стан ситуації в країні, так і на її міжнародний імідж.

Запропоновані висновки мають сприяти послідовному, комплексному і системному реформуванню і розвитку інфраструктур інформаційного суспільства на базі досягнень в області розробок сучасних інформаційних систем і телекомунікацій. До того ж, результати проведеного дослідження можуть бути використані в теоретико-методологічному аспекті, тобто як засоби вироблення нових знань, розвитку теорії та методології держави і права, галузевих юридичних наук.

3. Основні напрями розвитку адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері національної інформаційної інфраструктури України

В умовах розбудови та розвитку в Україні сучасної цивілізації концепція інформаційного суспільства є невід'ємною складовою стабільності та ефективності розбудови соціальної

сервісної держави в цілому. Стрімкий розвиток та постійне вдосконалення інформаційних технологій (медіа-технологій, Інтернету), стало відправною точкою розвитку сучасного суспільства, побудованого на використанні різної інформації у всіх сферах життя і професійної діяльності споживачів: в науці, економіці, побутовій сфері, охороні здоров'я, а також в освітній та культурній галузях.

Триваючі дискусії та трансформаційні процеси на українській політичній арені стали приводом до міжусобиць як органів влади нашої держави, так і зовнішніх партнерів, довіра яких з кожним неправильно прийнятим рішенням стрімко згасає. Кілька останніх років запровадження недієвих реформ у сфері забезпечення національної інформаційної інфраструктури України свідчать про їх недосконалість та певну лояльність органів влади до даного питання. Програми національного забезпечення інформаційної інфраструктури як дієвого механізму захисту інформаційних ресурсів на національному рівні як такої немає: є лише нариси того, що повинно бути. Враховуючи зазначене, слід детально проаналізувати ситуацію, яка виникла на сьогоднішній день, виявити законодавчі прогалини та існуючі проблеми практичної реалізації реформ у сфері забезпечення національної інформаційної інфраструктури й запропонувати можливі перспективи її розвитку та вдосконалення.

Важливо наголосити, що необхідним для нашої держави, яка характеризується перехідним періодом та незавершеністю ринкових перетворень є зміцнення всіх типів інфраструктур сучасного суспільства, що стане запорукою забезпечення стійкого розвитку країни. Головним чинником такого завершення є виокремлення першочергових завдань та їх практична реалізація. Особливе місце в цій сфері належить саме національній інформаційній інфраструктурі (надалі – НІІ), призначення якої,

насамперед, полягає у забезпеченні функціонування єдиного інформаційного простору по всій території України, поширення інтеграційних процесів та послідовного входження України в глобальну інформаційну інфраструктуру. Відтак, подальше входження та розвиток інформаційної інфраструктури України переважно детермінується загальним рівнем розвитку вітчизняних інформаційних технологій та інформатизації.

Детальний аналіз сучасного стану інформаційної інфраструктури національного рівня дає змогу констатувати, що головними завданнями державної політики у сфері інформаційно-комунікаційних технологій є наступні:

– створення сучасних інформаційних технологій на національному рівні та розвиток виробництва технічних засобів, необхідних для їх подальших використання та реалізації;
– сприяння розвитку виробництва та безпосереднє виробництво сучасних інформаційних систем та технічних засобів телекомунікацій, що зроблені вітчизняним виробником;
– допомога щодо впровадження поширених в зарубіжних інформаційних системах національного і транснаціонального масштабів інформаційних технологій в діяльність вітчизняних органів публічної адміністрації;
– підготовка кваліфікованих кадрів для роботи з сучасними інформаційними системами та технічними засобами.

Досліджуючи питання розвитку національної інформаційної структури, слід також відзначити необхідність врахування світових досягнень у галузі інформаційних технологій та засобів телекомунікаційного обміну. Адже як підтверджує позитивний зарубіжний досвід, лише такий вектор розвитку

вітчизняної інформаційної індустрії дозволить Україні стати повноцінним членом світового інформаційного простору та вийти на високий рівень технічного прогресу та інформаційного розвитку. Створення результативного глобального інформаційного простору потребує активного використання систем та мереж обміну інформацією, проведення широкомасштабної комп'ютеризації процесів обробки інформації у всіх сферах діяльності, зокрема діяльності органів публічної адміністрації, та використання досвіду передових інформаційних технологій різних країн світу.

Розвиток інформаційної інфраструктури неможливий без належної законодавчої підтримки. Дійсно, саме із належного законодавчого закріплення слід розпочинати процес інформатизації в нашій країні, адже чинне нормативно-правове регулювання інформаційної сфери України є застарілим та поверховим, що потребує вдосконалення та приведення у відповідність до світових та міжнародних стандартів. Варто відзначити, що в різних діючих законодавчих актах зафіксовані прагнення держави до інтегрування у світовий та європейський інформаційні простори. Наразі мова йде про Закони України «Про Національну програму інформатизації» [36], «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [37], Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» [7], Постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства» [34], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [42], Концепцію розвитку Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування, затверджену

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року № 711-р [38] та Концепцію Національної інформаційної політики України [35].

Крім того, враховуючи існуючий стан законодавчого забезпечення інформаційної інфраструктури, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації запропонувала внести зміни до Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», якими передбачається запровадити практику аналізу стану розвитку інформаційного суспільства в Україні; скоригувати стратегічні цілі, механізмів та нормативного забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні на період до 2020 року, виходячи із поточного стану його розвитку; визначити інституційне забезпечення координації діяльності державних органів з питань розвитку інформаційного суспільства; розробити національну систему показників оцінювання розвитку інформаційного суспільства та відповідних механізмів його моніторингу; створити національну систему кібербезпеки; створити Національну раду з розвитку інформаційного суспільства в Україні при Президентові України [23].

Україна сьогодні докладає певних зусиль щодо удосконалення власного законодавства у сфері інформаційних відносин [30, с. 226], але суттєвої модернізації і втілення європейських стандартів потребують більшість нормативно-правових актів у сфері інформаційного законодавства. Без сумніву, правове регулювання щодо інформаційного забезпечення відкритості та прозорості у діяльності органів публічної влади є дуже важливою проблемою [6, с. 116].

У контексті стрімкого розвитку інформаційних технологій, перш за все, слід виділити питання, пов'язані із захистом

автоматизованих систем і телекомунікаційних систем, враховуючи, що ці дві категорії є ключовим фактором у функціонуванні та розвитку інформаційної інфраструктури. Вектор дій щодо підвищення рівня безпеки національних автоматизованих систем і телекомунікаційних систем повинен бути спрямований не тільки на забезпечення вітчизняних баз даних, а й на глобальний рівень безпеки інформаційної інфраструктури. Різні міжнародні дослідницькі агенції під час проведення ранжирування електронної готовності (e-readiness, з англ. – електронна готовність) країн світу на перше місце ставлять технологічну інфраструктуру [5, с. 261].

Таким чином, для формування чіткого уявлення про те, які заходи потрібно провести аби забезпечити достатній рівень захищеності національної інформаційної інфраструктури слід провести аналіз діяльності й дієвості аналогічних зарубіжних систем. Очевидно, що подібне дослідження дасть змогу підвищити рівень національного захисту такої важливої категорії, як інформаційна інфраструктура. В той же час, створення національної інформаційної інфраструктури, яка б відповідала європейським та світовим стандартам, є досить тривалим та трудомістким процесом, який, у свою чергу, потребує значних фінансових та трудових ресурсів та має здійснюватися на основі узгоджених рішень та дій всіх представників публічної адміністрації та їх посадових осіб в напрямі організації, формування, захисту усіх інформаційних ресурсів, використовуючи їх виключно в інтересах суспільства та держави. При цьому ключовим орієнтиром зовнішньої інформаційної політики України буде виступати забезпечення національного інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки [14].

Процес створення Україною власної правової системи обумовлюється реальними потребами розвитку суспільства,

а також спирається на історичні традиції українського права. Разом з тим, оскільки Україна розташована на європейському континенті, а також беручи до уваги глобальний характер інтеграційних тенденцій правових систем країн Європи, становлення вітчизняної правової системи не може відбуватися ізольовано. Зважаючи на це, доцільним і надзвичайно важливим є вивчення відповідного досвіду провідних держав світу. Особливо це стосується незнайомих українському праву інструментів правового регулювання, потенціал яких широко застосовується іншими країнами.

Запровадження кібербезпеки країни на шляху реформування правоохоронної системи є важливим кроком в побудові європейської моделі інформаційної інфраструктури. Формування в Україні правової держави та громадянського суспільства безпосередньо пов'язано з проблемою створення належного механізму національної інформаційної інфраструктури. При цьому ключовим орієнтиром зовнішньої інформаційної політики України буде виступати забезпечення національного інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки.

Вищезазначене свідчить про те, що рівень національного законодавства в частині забезпечення безпеки національної інформаційної інфраструктури на сьогоднішній день є досить низьким, адже ми перебуваємо ще на етапі законодавчого визначення базових понять та їх структурних елементів. Разом з цим, збільшення кількості наукових робіт, присвячених дослідженню даного питання, безумовно свідчить про очевидно виражену зацікавленість наукових кіл та суспільства до запровадження зарубіжного досвіду з питань формування, впровадження й забезпечення національної інформаційної інфраструктури.

Перехід до інформаційного суспільства має здійснюватися при активній ролі держави, яка бере на себе організацію

інформаційно-комунікаційної системи в публічній сфері. Саме держава розробляє цілісну політичну концепцію переходу до інформаційного суспільства, вказує на необхідні для цього програми та стратегії, а також забезпечує наявність загальних умов для розвитку інформаційно-комунікаційних технологій. Проте, сучасна організація роботи державних інформаційно-аналітичних систем органів публічної адміністрації характеризується своєю неузгодженістю та децентралізацією, збереженням відомчого підходу до їх створення, постійним дублюванням інформації, відсутністю єдиних стандартів, несумісністю окремих інформаційних ресурсів, складністю пошуку та доступу до окремих видів інформації тощо. Очевидно, що подібні проблемі питання на лише погіршують умови надання та отримання адміністративних послуг за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, а також негативно впливають на бізнес-процеси в Україні та за її межами.

Україна в сучасних умовах може забезпечити реформування системи національної інформаційної інфраструктури лише за умови внутрішньої та зовнішньої матеріально-технічної підтримки. Однак для цього має бути підготовлений та внесений цілий комплекс прозорих науково-вироблених та науково-обґрунтованих реформ не лише у сфері державних інформаційних ресурсів, але й у цілій правоохоронній системі, у адміністративній, податковій, соціальній сферах тощо в рамках цілісної інформаційно-телекомунікаційної системи.

Висновки

Проведений аналіз свідчить, що останнім часом спостерігається підвищення інтересу до проблематики національної інформаційної інфраструктури як з боку науковців, так і практикуючих юристів. Посилення уваги до вивчення цього питання

детерміновано глибокими трансформаційними змінами в політичній, соціально-економічній, культурній та інших сферах.

У правовій науці існують різноманітні підходи до визначення поняття «національна інформаційна інфраструктура», що дає можливість розглядати їх під різними кутами зору, вивчати та аналізувати їх особливості. Такий стан речей потребує системного підходу, що дозволить впорядкувати науковий матеріал з метою створення цілісної концепції національної інформаційної інфраструктури.

Сучасні інформаційні технології є своєрідним ключем до використання потенціалу публічної адміністрації в інтересах сталого соціально-економічного розвитку нашої країни і запобігання кризовим ситуаціям. Саме рівень інформаційно-комунікаційних технологій визначає економічний потенціал сталого розвитку держави та бізнесу, масштаби та перспективи розвитку громадянського суспільства, а також визначає роль і місце держави в глобальному суспільстві, перспективи міжнародної економічної та політичної інтеграції. Реалізовані мета і завдання цього дослідження надали можливість зробити наступні висновки.

Національну інформаційну інфраструктуру визначено як систему інформаційно-організаційних елементів, створену з метою забезпечення належного функціонування та розвитку інформаційного суспільства, до складу якої входять електронні інформаційні ресурси, автоматизовані інформаційні системи, засоби доставки інформаційних ресурсів, інституційні складові, системи забезпечення функціонування інформаційної інфраструктури та системи формування якісних кадрових ресурсів. Характерними особливостями інформаційної інфраструктури є: самостійність, автономність, системність та ієрархічність її підсистем, доступність інформації, її захищеність та

безпечність, а також динамічність оновлення інформаційно-комунікаційних технологій, як технологічної основи діяльності інформаційної інфраструктури.

У ході розвитку інформаційного суспільства першочерговою є необхідність чіткого розуміння кінцевої мети створення та функціонування національної інформаційної інфраструктури як організаційно-правової платформи діяльності органів публічної адміністрації. у випадку відсутності розуміння кінцевих цілей державної політики ефективність будь-яких інвестицій (грошових, часових, кадрових) буде знижено, що матиме негативний наслідок як на соціально-економічній ситуації в країні, так і на інвестиційному бізнес-кліматі держави.

Метою впровадження національної інформаційної інфраструктури є досягнення бажаного стану організації інформаційного простору, при якому національна інформаційна інфраструктура є невід'ємною складовою глобальної інформаційної інфраструктури. Варто зазначити, що з метою впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в систему органів публічної адміністрації та усунення існуючих недоліків державних управлінських процесів, в умовах реалізації державної політики, спрямованої на розвиток інформаційного суспільства, побудова функціонуючої національної інформаційної інфраструктури є першочерговим національним завданням, що постає перед Україною на сучасному етапі розвитку.

Категорія національної інформаційної інфраструктури є важливим об'єктом адміністративно-правового регулювання, що має стратегічний характер, адже державі слід мати програму, присвячену формуванню національної політики з метою побудови ефективного інформаційного суспільства, причому така політика сприймається не як щось типове, а як певний імператив, невиконання якого обов'язково призводить

до зниження конкурентоспроможності країни, зниження загального рівня життя населення, втрати темпів розвитку та передових економічних, торгових та технологічних позицій у міжнародних рейтингах.

Література:

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. Бандурки О.М. Харків : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. 368 с.

2. Баранов О.А. Теоретико-методологічні основи правового забезпечення інформаційної сфери України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О.А. Баранов; НДІ інформатики і права НАПрН України, Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків, 2015. 40 с.

3. Бачило И.Л. Информационное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2011. 522 с.

4. Бландиньер Ж.П. Изменение основополагающих производственных и общественных парадигм. Трансформация общественного сектора в Европе (опыт стран ЕС). Российско-Европейский центр экономической политики (РЕЦЭП). М., 2012. № 1. С. 62.

5. Бондаренко О.В. Стан і перспективи розвитку національної інформаційної інфраструктури. Науковий вісник НЛТУ України. 2013. Вип. 23.18. С. 260–264.

6. Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України : монографія / Ю.Г. Барабаш, І.І. Дахова, О.П. Євсєєв, та ін.; за заг. ред. Ю.Г. Барабаша. Харків : Право, 2013. 272 с.

7. Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 вересня 2016 року. № 386-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-п

8. Жук О. Наукові положення визначення сутності категорії «інформаційна інфраструктура». Проблеми і перспективи економіки та управління. 2019. № 4. С. 52–60.

9. Заярний О.А. Адміністративна деліктологія в інформаційній сфері: проблеми теорії та практики : дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 561 с.

10. Заярний О.А. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект : монографія. Київ : ВД «Гельветика». 2017. 700 с.

11. Ільницька У.В. Розвиток інформаційної інфраструктури як фактор реалізації європейського вектору зовнішньої політики України. Проблеми формування та розвитку інноваційної інфраструктури: європейський вектор нові виклики та можливості : тези доповідей III Міжнародної науково-практичної конференції, Львів, 14–16 травня 2015 року: до 50-річчя Інженерно-економічного факультету (Навчально-наукового інституту економіки і менеджменту) / Національний університет «Львівська політехніка» [та інші]. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2015. С. 159–160.

12. Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості : аналіт. доп. / Д.В. Дубов, О.А. Ожеван, С.Л. Гнатюк. Київ : НІСД. 2010. 64 с.

13. Кінаш І.П. Зарубіжний досвід формування інформаційної інфраструктури. Сталий розвиток економіки. 2013. № 2. С. 48–50.

14. Концепція Національної програми інформатизації : Закон України від 04 лютого 1998 року № 75/98-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80#Text

15. Крестовська Н.М. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести [Текст]: [підруч. для юрид. ВНЗ]. 2-ге вид., випр. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 581 с.

16. Матюшенко І.Ю. Основні напрямки реалізації спільної політики ЄС в галузі досліджень і технологій при реалізації стратегії «Європа 2020». Глобальні та національні проблеми економіки. Миколаїв, 2014. Випуск 2. С. 102–107.

17. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

18. Михайлюк Я. Поняття адміністративних послуг та характеристика їх нормативно-правового регулювання. Юридична Україна. 2014. № 6. С. 31–35.

19. Міхровська М.С. Деякі аспекти впровадження електронного урядування в Україні на прикладі досвіду зарубіжних країн. Право і суспільство. 2016. № 2(2). С. 122–127.

20. Модельний інформаційний кодекс від 03 квітня 2008 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_i45

21. Мукомела І.В. Інформаційні ресурси та їх вплив на державно-правовий розвиток. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 26. С. 190–202.

22. Нестеренко О.В. Проблеми формування національної інформаційної інфраструктури та забезпечення її безпеки. Реєстрація, зберігання і обробка даних. 2014. Т. 12. № 2. С. 216–226.

23. НКРЗІ пропонує зміни до Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»: Офіційний сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. URL: https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg= 99&id=230&language=uk

24. Олійник О.В. Структура суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2012. Вип. 68. С. 110–117.

25. Пилипчук В.Г. Забезпечення інформаційної безпеки України: сучасні тенденції та проблеми. Запобігання новим викликам та загрозам інформаційній безпеці України: правові аспекти : матеріали наук.-практ. конф. 06 жовт. 2016 р. / Упоряд.: В.М. Фурашев. Київ : НТУУ «КПІ імені Ігоря Сікорського», Вид-во «Політехніка», 2016. С. 24–28.

26. Повідомлення Європейської Комісії. «Європа 2020». Стратегія для розумного, сталого та всеохоплюючого зростання. URL: http://www.minjust.gov.ua/file/31493

27. Пожуєв В.І. Глобальне інформаційне суспільство як новий соціальний та економічний феномен XXI століття. Гуманіт. вісн. Запорізьк. держ. інженерної академії: зб. наук. пр. Запоріжжя : ЗДІА, 2013. Вип. 52. С. 5–14.

28. Попова І.А. Інформаційна інфраструктура міжрегіонального співробітництва. Економіка та право. Серія: Економіка. 2015. № 3. С. 63–69.

29. Правова доктрина України: у 5 т. Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. 864 с. Зі змісту: Баранов О.А. Концептуальні основи кодифікації інформаційного законодавства України. Харків : Право, 2013. Т. 2: Розд. 5. С. 780–806.

30. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / Ю.П. Битяк, О.Г. Данильян, О.П. Дзьобань та ін.; за ред. Ю.П. Битяка, О.Г. Данильяна. Х. : Право, 2010. 384 с.

31. Приймак Ю.Ю. Розвиток електронного урядування в Україні: організація національних електронних інформаційних ресурсів. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. № 4. С. 126–133.

32. Приймак Ю.Ю. Національні інформаційні ресурси-джерело державних інформаційних продуктів та послуг. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Priymak.pdf

33. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі

та в Організації Північноатлантичного договору: Закон України від 07.02.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-viii

34. Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2012 року. № 386-р. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1134-2012-%D0%BF

35. Про Концепцію національної інформаційної політики : Постанова Верховної Ради України від 03 квітня 2003 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/687-15

36. Про Національну програму інформатизації : Закон України 04 лютого 1998 року № 74/98-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text

37. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09 січня 2007 року № 537-V. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/537-16

38. Про схвалення Концепції розвитку Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року № 711-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/711-2009-р

39. Селіванов В. До проблеми методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення в Україні. Право України. 2006. № 4. С. 21–28.

40. Сидоренко О. Інформаційні ресурси як об'єкт інформаційних правовідносин. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 4. С. 173–182.

41. Скакун О.Ф. Теорія права і держави. 4-те видання, стереотипне. Підручник. Київ : Алерта, 2021. 528 с.

42. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року № 386-р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80

43. Стрельцов А.А. Содержание понятия «обеспечение информационной безопасности». Информационное общество. 2001. № 4. С. 10–16.

44. Твердохліб О.С. Організаційні та правові аспекти формування сучасної інформаційної інфраструктури в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29(68), № 3. С. 11–16.

45. Цимбалюк В.С. Мас-медіа право в інформаційному суспільстві. Інформація і право. 2011. № 1. С. 30–33.

46. Чунарьова А.В. Принципи організації захисту інформації в сучасних інформаційно-комунікаційних системах і мережах. Найоновите постижения на европейска наука 2010 : VI международна науч.-практ. конф. (София (Болгария), 17–25 июня 2010 г.). София : Бял ГРАД-БГ, 2010. Т. 19. С. 53–57.

47. Chornous A. Legal Regulation of Institutional Components of National Information Infrastructure of Ukraine. European political and law discourse. Vol. 6, Issue 4, 2019. 98 p.

48. Kibirige H. The information dilemma: a critical analysis of information pricing and fees controversy. Wesport, Connecticut: Greenwood Press, 1983 (New Directions in Librarianship, Number 4).

49. United Nations, General Assembly, Seventieth session. (2015). Outcome document of the high-level meeting of the General Assembly on the overall review of the implementation of the outcomes of the World Summit on Information Society (A/RES/70/125). URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ares70d125_en.pdf

50. Vilgushysnkyi M., Chornous A. № 4/2018 Administrative and Legal Regulation of Information Relations of Public Procurements Subjects in the Economy Sphere. Baltic Journal of Economic Studies. Vol. 4, 2019. Pp. 74–81.

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-28

Чернявська Богдана
докторка філософії в галузі права

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВОЮ ПРАВА НА ОБ'ЄДНАННЯ У ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВОЛОНТЕРСЬКОГО ТА БЛАГОДІЙНИЦЬКОГО СПРЯМУВАННЯ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. У підрозділі досліджуються питання зобов'язання держави гарантувати та забезпечувати право на об'єднання у громадські організації під час воєнних дій, та їх роль у допомозі державі та місцевій владі у захисті інтересів та сприянні у забезпеченні прав населення, що страждає від збройної агресії. Автор обґрунтовує важливість та значення громадських організацій (далі – ГО) волонтерського спрямування, а також благодійних організацій для суспільства і держави. Право на об'єднання є природним правом, через нього громадяни мають змогу колективно відстоювати та захищати свої інтереси, ефективно їх реалізовувати, що допомагає їм спільно досягти своїх цілей, особливо у кризові часи.

Аналітична база статті будується як на теоретичних засадах та нормативно-правовій базі, так і на успішній практиці функціонування громадських, а також благодійних організацій. Після короткого огляду інституційних форм здійснення волонтерської та благодійницької діяльності підкреслюється, що найважливішим аспектом права на свободу об'єднання є те, що держава повинна забезпечити громадянам можливість створювати організації

навіть у складні воєнні часи, адже саме так громадяни можуть ефективно реалізовувати свої права та допомагати іншим.

Для наглядовості та надання практичного характеру дослідженню автор наводить приклади функціонування громадських організацій, благодійних організацій, які провадять активну діяльність під час збройної агресії Російської Федерації, що почалась на усій території України 24 лютого 2022 року.

Запропоновано вважати, що саме об'єднання громадян є каталізаторами зв'язку між суспільством та державою, показником рівня демократії, саме організації волонтерського та благодійницького спрямування зіграли важливу роль в успішному захисті нашої країни – України. Зроблено висновок, що держава має забезпечувати можливість реалізації досліджуваного права у повній мірі, сприяти об'єднанню громадян у різних інституційних формах, має створити ефективний механізм його адміністративно-правового забезпечення.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, адміністративне право, право на об'єднання, громадські об'єднання, громадські організації, волонтерська діяльність, благодійна діяльність, благодійні організації, воєнний стан, військова агресія, внутрішньо переміщені особи.

Вступ

Воєнний стан, в якому наразі перебуває Україна, кидає виклик усьому громадянському суспільству, та є своєрідною перевіркою на дієздатність та загальнонаціональну консолідацію. Громадянський сектор, який представлений благодійницьким та волонтерським рухом, наразі відіграє досить важливу, навіть ключову, роль в даному процесі. Немає майже жодного українця, який би в цей важливий для країни момент, не думав про те, як допомогти державі, своїм знайомим та

близьким, як підсилити українську армію, яка тримає оборону за нашу територію та наших громадян. Кризовий стан у державі завжди приводить до активізації певних громадянських ініціатив, є каталізатором змін у суспільстві.

Варто зазначити, що основним призначенням громадських та благодійних організацій є узгодження та реалізація інтересів та завдань окремих громадян, соціальних груп, що складає основну мету діяльності організації. Кожна демократична, соціальна та правова держава, обов'язково має гарантувати і забезпечувати право на об'єднання. Це необхідно з огляду на важливість розвитку громадянського суспільства та природну потребу людини в комунікації з іншими людьми [17, с. 17].

Історично люди об'єднувались у певні осередки, організації, інституції. Так людина відчуває більше можливостей впливу на навколишнє середовище, через бажання забезпечити безпеку як першочергову потребу кожної людини, задля обміну інформацією та навичками і, звісно ж, задля реалізації певних інтересів [28, с. 222–223]. Так виник унікальний витвір людської цивілізації – держава, як форма організації суспільства, носій публічної влади, сукупність взаємопов'язаних установ і організації, що здійснюють управління суспільством від імені народу [2, с. 142]. У держави як інституту, що має усі важелі впливу, ресурси та інструменти, в свою чергу, виникає обов'язок та необхідність захищати менші за себе об'єднання, співпрацювати з ними та враховувати їх потреби та інтереси.

В Україні та світі діє величезна кількість так званих «неурядових організацій». Ці організації різні: деякі з них невеликі та обмежені за територіальною ознакою, інші – значні організації з різноманітними напрямками діяльності.

Громадська організація це інструмент, який формує механізм, який відповідає людським потребам і забезпечує

розв'язання важливих суспільних проблем, в результаті чого, стає засобом справжнього покращення життя людей та захисту інтересів усіх соціальних верств населення [14, с. 105]. Це стосується як мирного часу, так і воєнного. Під час воєнного стану, ведення активних бойових дій на території країни, людина у більшій мірі потребує сприяння у реалізації її прав, допомоги і захисту. Більша кількість людей потрапляють у складні життєві ситуації, їм необхідна підтримка. Держава у цей складний час зосереджена на захисті територій та своїх громадян, а тому відбувається боротьба на декількох фронтах.

Підвищення ролі громадських організацій в Україні останнім часом є об'єктивною закономірністю з огляду на те, що існує тенденція активізації та об'єднання людей, коли їм потенційно загрожує небезпека. Процеси інтеграції України до європейського співтовариства зумовили необхідність переходу від пасивної життєвої позиції, яка не так давно домінувала в масовій свідомості, до активної та ініціативної. З'явилась велика кількість волонтерських організацій, об'єднань ветеранів, правозахисних організацій, організацій, що відстоюють та контролюють дотримання органами державної влади, іншими суб'єктами принципу прозорості та організацій, що здійснюють антикорупційну діяльність тощо. Саме через організації привертається увага громадськості та держави до проблем певних соціальних груп, вони сприяють позитивним змінам у свідомості людей. Подібні об'єднання відіграють важливу роль у наданні допомоги людям, які перебувають у важких життєвих ситуаціях. Вони мають велике значення там, де держава з певних причин не надає допомогу або не вирішує такі нагальні питання [28, с. 223–227].

Метою нашого дослідження є аналіз адміністративно-правового забезпечення права на об'єднання у громадські

організації волонтерського та благодійницького спрямування з огляду на їх роль та значення у вирішенні соціальних та інших проблем, що мають місце під час воєнного стану в Україні.

У сучасних дослідженнях приділяється увага вивченню окремих сторін проблеми соціального захисту населення за допомогою активної діяльності громадських об'єднань та благодійних організацій. Особливого значення, в даному випадку, набувають дослідження проблематики такими вченими, як: О.В. Безпалько, Г.М. Коваль, Г.Д. Звєрєва, Т.В. Самигіна, Н.В. Кабаченко, А. Огорчак, В.А. Головенько, А.В. Бодров, І.Б. Іванова, А.Л. Андрющенко, Е.Л. Холостова, С.Л. Грігор'єв, Л.Г. Гуслякова та ін. Проте питання забезпечення реалізації права на об'єднання у громадські організацій волонтерського та благодійницького спрямування в адміністративно-правовому аспекті у воєнний час досліджено недостатньо.

1. Теоретичні засади та аналіз правового поля

На сучасному етапі громадські організації перебирають на себе більший об'єм завдань, в першу чергу у соціальній сфері, котрі ще нещодавно виконували переважно державні інституції. Напрямки їх розвитку показують те, що, в порівнянні з державними установами, вони спроможні надавати всі суспільні послуги набагато швидше та використовувати матеріальні й інші ресурси суспільства набагато ефективніше.

Варто розпочати з теоретичних основ дослідження. Під «неурядовою організацією» відповідно до Рекомендацій CM/Rec (2007)14 слід розуміти добровільний самоврядний орган чи організацію, що базується на членстві або без членства, які створено переважно для досягнення некомерційних цілей її засновників або учасників [32]. Варто підкреслити, що цей термін не єдиний, який притаманний для більшості правових

систем Європейського Союзу, його використання в універсальних та регіональних стандартах стосується дуже широкого спектру інституційних форм, зокрема: асоціацій, громадських організацій, коаліцій, благодійних організацій, фондів, неприбуткових корпорацій, товариств, трастів тощо [31].

Про значення та важливість неурядових організацій як форми реалізації права на об'єднання свідчить закріплення цього права у «міжнародному документі першої важливості» – Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, стаття 20 якої проголошує: «Кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій...» [13]. У статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) від 04 листопада 1950 року міститься більш розширене положення: «Кожна людина має право на свободу мирних зборів і свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам...» [15, с. 270]. Крім того, існують гарантії свободи об'єднання, що стосуються певних верств суспільства, таких як діти, захисники прав людини, державні службовці, національні меншини, біженці і особи без громадянства, захисники природи, а також неурядові організації міжнародного характеру [28, с. 225–227].

Обов'язковим елементом розвинутої держави є громадянське суспільство, в основі якого лежить розгалужена мережа незалежних від держави інституцій, об'єднань та організацій, створених самими громадянами для виявлення й здійснення різних громадських ініціатив, задоволення своїх суспільних

потреб та обстоювання колективних інтересів [12]. Саме громадські організації допомагають стати державі правовою, а суспільству – громадянським, адже вони сприяють розв'язанню низки державних завдань.

Варто зазначити, що Рада Європи визнала значення неурядових організацій не тільки на національному, а й на міжнародному рівні, про що свідчить прийняття Європейської конвенція про визнання правового статусу міжнародних неурядових організацій (далі – МНО) від 24 квітня 1986 року [30]. Громадські об'єднання, як інститути громадянського суспільства, відіграють надзвичайно важливу роль у забезпеченні дотримання прав людини, демократії та верховенства права, на що неодноразово зверталась увага представників країн-учасниць ОБСЄ. У низці документів ОБСЄ, особливо в Копенгагенському документі 1990 року, вказується, що всі види об'єднань, груп, які відстоюють спільні інтереси, надзвичайно важливі для життєздатної демократії та функціонування розвиненої країни. У цьому документі підкреслюється значення поваги до «права кожного самостійно або спільно з іншими вивчати та обговорювати питання дотримання прав людини і основних свобод, готувати та обговорювати міркування щодо поліпшення захисту прав людини і більш досконалих засобів забезпечення дотримання міжнародних стандартів в сфері прав людини» [10].

Протягом останніх десятиліть роль неурядових (громадських) організацій, зокрема в пострадянських країнах, неухильно зростає. Це пояснюється тим, що в процесі адміністративної реформи держави відмовилися від низки функцій з управління суспільством, що можуть бути виконані громадськими організаціями [28, с. 223–224].

Варто зазначити, що волонтерство та благодійність сьогодні розвивається поза державним апаратом, це ініціатива

та самоорганізація пересічних громадян. Проте держава встановлює правове регулювання даної сфери правовідносин. Звичайно і на міжнародному рівні прийнято низку міжнародних документів.

Так, шляхом об'єднання зусиль світового волонтерства 14 вересня 1990 року на XI Конгресі Міжнародної Асоціації Волонтерів була прийнята Загальна декларація волонтерів [11]. У січні 2001 р. у Амстердамі (Нідерланди) на XVI Всесвітній конференції волонтерів прийнята Загальна декларація про волонтерську діяльність [7]. У ній міститься заклик до ООН, лідерів урядів, бізнесу, преси, закладів освіти, релігійних і громадських організацій сприяти розвитку волонтерського руху у світі як інструменту зміцнення інститутів вільного громадянського суспільства.

У контексті цього питання слід зазначити про ряд міжнародних організацій, що здійснюють благодійну діяльність, у тому числі волонтерську, та впливають на порядок денний у цій сфері. Так, зокрема CCIVS – Координаційний комітет міжнародних волонтерських організацій був створений в 1948 році під егідою ЮНЕСКО. Комітет CCIVS координує діяльність більше 250 національних волонтерських організацій в 100 країнах світу. AVSO – Асоціація волонтерських організацій, в свою чергу, координує діяльність європейських волонтерських організацій та пропагує інтереси волонтерства на рівні урядів, соціальних інститутів і громадських організацій [18].

Для повноти нашого дослідження слід зупинитися і на визначенні такого явища, як волонтерська діяльність. В Україні цей термін визначається Законом України «Про волонтерську діяльність» від 19 квітня 2011 року № 3236-VI як добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської

допомоги. Варто звернути увагу на те, що згідно закону волонтерська діяльність є формою благодійної діяльності [23].

У березні 2015 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності». Пріоритетним завданням цього документу законотворець визначив забезпечення ефективного регулювання правовідносин, що виникають в процесі провадження волонтерської діяльності в Україні, і як результат, сприяння розвитку волонтерського руху в Україні, підвищення якості надання волонтерської допомоги [21].

За загальним правилом в Україні особа може провадити волонтерську та іншу благодійну діяльність двома способами. Перший спосіб – від свого власного імені. Другий – від імені юридичної особи. Юридичні особи, які мають право здійснювати благодійну діяльність – це благодійні товариства, благодійні установи та благодійні фонди. Такі фізичні та юридичні особи здійснюють благодійну діяльність в порядку, передбаченому Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 5 липня 2012 року № 5073-VI. Але все не так вже й просто. Юридична особа повинна зазначити у своєму установчому документі цілі та сфери благодійності.

Волонтерською діяльністю через створення юридичної особи можуть займатися громадські організації, якщо у статуті метою їх діяльності прописано мету допомоги громадянам, армії тощо. Правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань встановлюється та регулюється Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI.

Відповідь на питання як саме держава забезпечує право громадян на об'єднання та сприяє діяльності громадських

організацій волонтерського та благодійних організацій ми розкриємо у наступному параграфі.

2. Роль та значення громадських організацій волонтерського та благодійницького спрямування у воєнний час

Під час воєнних дій присутня величезна кількість соціальних та інших проблем, які повинні вирішуватися оперативно. Це зумовлює пошук нових інструментів та нових ресурсів. З огляду на це, залучення громадських організацій для формування й реалізації соціальної політики, вирішення гуманітарних питань, стає одним із перспективних напрямків. «Громадські організації, з одного боку, гнучкі, а з другого, схожі на людську совість. Треба навчитися прислухатися та радитися з ними», – зазначав Сафарі Здравка. Громадські організації здатні не тільки порушувати питання соціального розвитку держави і суспільства, а й ставити на порядок денний та допомагати вирішувати цілий ряд соціальних проблем [16]. Зацікавленість влади тут стає очевидною:

- широка децентралізація та деконцентрація державної влади, особливо під час введення воєнного стану, стає причиною значного розширення повноважень місцевих владних структур, яке потребує додаткових кадрових і бюджетних ресурсів;
- для військового часу характерним є внутрішнє переміщення осіб, а отже навантаження на місцеві органи деяких регіонів стає більшим;
- довіра до всіх органів влади має велику залежність від її відносин із активними членами громадських організацій, а вже за рахунок залучення їх до процесу вироблення і здійснення соціальної політики стає можливим зменшення критики на свою адресу;

– низка соціальних послуг, за надання котрих відповідають місцеві органи влади, вузько сфокусовані на окремі категорії громадян, саме тому реалізація вказаних послуг за участю організацій, які представляють інтереси цих груп чи безпосередньо складаються із осіб, котрі належать до них, може бути значно оперативнішою та ефективнішою [27, с. 110–119].

Варто зазначити, що від початку повномасштабної війни на території України, її державний бюджет України та місцеві бюджети зазнали низки проблем:

1) здебільшого повне зупинення надходження грошових коштів через часткове призупинення економічних процесів в країні;
2) необхідність виділення великої кількості коштів для оборони держави від збройної агресії;
3) необхідність виділення коштів для допомоги постраждалим, безробітним, внутрішньо переміщеним особам, а також на відновлення критично важливих об'єктів інфраструктури.

Отже, бюджет країни майже не поповнюється, але країна потребує видатків ще й більших, ніж раніше. Це призводить до нестачі коштів для певних потреб громадян та самої держави в цілому.

В такому випадку на допомогу можуть прийти самі громадяни, створюючи для цього відповідні організації для здійснення волонтерської діяльності. Такі організації здійснюють допомогу на фронті і в тилу. Відтак, з початку повномасштабної війни було створено чимало благодійних та громадських організацій, які націлені на допомогу як обороноздатності держави, так і допомоги постраждалим внаслідок бойових дій.

Відповідно до положення частини 3 статті 1 Закону України «Про волонтерську діяльність», надання волонтерської допомоги зазвичай провадиться з метою підтримки малозабезпечених, безробітних, багатодітних, бездомних, безпритульних, осіб, що потребують соціальної реабілітації; здійснення догляду за хворими, особами з інвалідністю, людьми похилого віку та іншими особами, які через свої фізичні, матеріальні чи інші особливості потребують підтримки та допомоги; надання допомоги громадянам, які постраждали внаслідок правових режимів надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації (надалі – РФ) у Донецькій та Луганській областях, у результаті соціальних конфліктів, нещасних випадків, а також жертвам кримінальних правопорушень, біженцям, внутрішньо переміщеним особам; надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони тощо.

Суб'єктами надання допомоги під час воєнних дій для громадських об'єднань та благодійних організацій є будь-які категорії осіб: діти, жінки, постраждалі військові, будь-які люди, які потребують соціальної, медичної підтримки, допомоги й реабілітації. Це сім'ї з територій, де ведуться активні бойові дії, внутрішні переселенці, люди, які втратили свої домівки, втратили своїх близьких, бідні й малозабезпечені сім'ї тощо [25, с. 67–73].

Виходячи з цього, основними напрямами діяльності громадських організацій під час воєнних дій є:

– соціальний супровід дітей, молоді, вагітних жінок, літніх осіб, та інших категорій осіб, які перебувають у важкій життєвій ситуації та потребують допомоги;
– надання гуманітарної допомоги (безкоштовний одяг, ліки, продукти харчування тощо);
– організація переміщення осіб до територій, що не знаходяться в активній фазі війни;
– допомога на кордоні жінкам з дітьми, дітям, літнім людям, тим хто потребує допомоги;
– реалізація соціальних програм у партнерстві з державними та міжнародними організаціями;
– пошук та забезпечення ліками шпиталів, лікарень, громадян, що потребують певних ліків;
– пошук та забезпечення необхідним одягом, предметами особистого захисту, матеріалами для перев'язки тощо військовослужбовців;
– оздоровлення дітей та молоді, що не мають або втратили батьків [6, с. 178–192];
– участь громадськості у інформаційній війні, знешкодження пропаганди, неправдивих відомостей;
– залучення громадськості до вирішення проблем з гуманітарними коридорами тощо.

Громадські організації справедливо називають каталізаторами зв'язку між громадянами та державою, що займаються суспільно значущою діяльністю, які через механізми громадського контролю сприяють підвищенню ефективності роботи державних служб. Варто зазначити, що чим активніше громадські організації працюють у регіоні, тим краще виконують свої функції органи державної влади та органи місцевого самоврядування і тим меншою стає соціальна напруга у суспільстві [5, с. 441]. Згуртованість

населення мотивує державних службовців виконувати свої функції якісно.

Наведемо приклади громадських організацій волонтерського спрямування та благодійних організацій, що дуже активно здійснюють діяльність у воєнний час. Серед названих організацій є ті, що є відомими, або ті, у створенні чи діяльності яких я, як практикуючий юрист, брала безпосередню участь. Серед таких можна виділити:

Громадська організація, створена з благодійною метою «ПОВЕРНИСЬ ЖИВИМ». Ця організація зібрала найбільшу суму пожертвуваних коштів, понад 100 мільйонів доларів США. Фундація підтримує Збройні Сили України, фінансуючи лише оборонні ініціативи. Із 2014 року ГО забезпечила близько 1000 тепловізорів та понад 250 безпілотних дронів. Окрім матеріальної допомоги, ГО підвищила рівень технологічності армії з допомогою 1500 планшетів із програмним забезпеченням «Армор» для виявлення артилерії. Громадська організація «ПОВЕРНИСЬ ЖИВИМ» також проводить тренінги, аби надати нашим військовим якомога ширший набір навичок. З 2015 року ГО запровадила курси для медичних працівників, артилеристів, снайперів, саперів та аналітиків з оборони. Після повернення додому із передової оборони завдяки цій ГО військові отримують підтримку у спортивній реабілітації та розвитку ветеранського бізнесу [26].

Деякі громадські організації було створено підприємцями на початку війни. Вони об'єднали зусилля, маючи ресурси та зв'язки, або допомагати населенню України. Таким прикладом є громадська організація «КОНТРАМАРКАХЕЛП», в команді якої 15 осіб. Серед досягнень цієї ГО: купівля автомобілів, дронів, тепловізорів, спецодягу на передову, відправка медичних засобів, предметів особистого захисту у шпиталь,

постійна робота з військовими частинами. Особливістю форматів роботи цієї ГО є організація благодійних концертів за кордоном з українськими зірками для збору коштів, в тому числі для купівлі мобільних пересувних шпиталів.

Є приклади громадських організацій, що повністю змінили напрями діяльності, якою займались до війни. Такою є громадська організація «ДІЮ Я – ДІЙ І ТИ». Команда ГО позиціонує себе як великий волонтерський штаб, який координує людей у режимі «онлайн». ГО відрізняємося тим, що вся інформація структурована та актуалізована, а графік роботи – 24/7 задля допомоги населенню України. ГО допомагає людям з житлом – заселяє жінок та дітей, відправляє фурами гуманітарну допомогу, команда скоординувала відправку майже 200 000 літрів води у різні міста країни, створила готову стратегію роботи онлайн-волонтерів.

Слід також згадати благодійні організації, які було створено для залучення, акумулювання та розподілу коштів на різні актуальні цілі. Так, команда Благодійної організації «THE RENAISSANCE OF UKRAINE» займається пошуком підтримки у донорів, місцевих органів влади та корпоративних структур на реалізацію проєктів соціального житла для внутрішніх переселенців та осіб, що отримали тимчасовий захист за кордоном, щоб забезпечити швидкий та екологічний девелопмент місць тимчасового проживання для жертв війни, що втратили домівки та не мають куди повернутися. Благодійна організація знаходить та налагоджує належні зв'язки з міжнародними організаціями, які будуть залучені до реалізації комплексних програм реабілітації та реконструкції притулків та бомбосховищ по всій Україні.

Відомим є Благодійний фонд Сергія Притули. Сергій Притула займається волонтерською допомогою українській

армії з 2014 року, відколи РФ почала окупацію АРК та Донецької області України. Фонд спершу допомагав екіпіруванням, бронею, харчами. Згодом почав забезпечувати підрозділи ще й високоточною технікою, дронами і обладнанням для командних пунктів. З лютого 2022 через повномасштабний наступ РФ Фонд відкрив власні логістичні пункти на кордоні з Польщею та у Львові для ефективного доправлення вантажів з Європи до України. Зараз Фонд Притули закуповує екіпірування, обладнання, медичні засоби і транспорт для військових. Ще один наш напрямок роботи Фонду – гуманітарна допомога [29].

Суспільна ініціатива, не зареєстрована як юридична особа, але яка зробила вагомий внесок – HelpUkraine.center. Напрям благодійності – гуманітарна допомога. Загалом зібрано близько 8 мільйонів євро. Це об'єднання приймає гуманітарну та медичну допомогу, обробляє вантажі та безпечними коридорами доправляє в Україну [4].

Слід зазначити, що у мирні часи більшість громадських організацій були зосереджені, переважно, у великих містах та обласних центрах. На жаль, у малих містах зустрічаються лише поодинокі приклади активної діяльності громадських організацій, а в селищах і селах вони майже відсутні. Безумовно, що життєдіяльність громадської організації можлива за умови певних фінансових дотацій, які швидше можна знайти в містах з розвинутою соціально-економічною інфраструктурою, де краще наповнені місцеві бюджети та більше можливостей для пошуку спонсорів. З іншого боку, війна показала, що кордонів всередині країни немає. Люди допомагали один одному з різних навіть протилежних міст України. Критерій – лише соціальна відповідальність та наявність бажання.

3. Забезпечення державою права на об'єднання у громадські організації волонтерського та благодійного спрямування у воєнний час

Об'єднавшись для благодійної мети, громадяни частіш за все обирають шлях реєстрації юридичної особи – громадського об'єднання чи благодійної організації, оскільки це дає низку додаткових прав та можливостей: відкривати рахунок у банку, співпрацювати з міжнародними партнерами, укладати договори, угоди, платити по рахункам, офіційно розподіляти кошти та заохочувати людей, що здійснюють адміністративні функції у громадській організації. Відповідно до статей 121, 20 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [24], Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» [20] Кабінет Міністрів України видав Постанову від 06 березня 2022 року № 209 «Деякі питання державної реєстрації в умовах воєнного стану та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 164». Державна реєстрація громадських організацій та благодійних фондів відповідно до вищезазначеної постанови проводиться невідкладно після отримання у повному обсязі належних документів для державної реєстрації. Якщо документи для державної реєстрації надіслано електронною поштою або за допомогою інших засобів зв'язку, таке повідомлення заявнику здійснюється електронною поштою або за допомогою інших засобів зв'язку. Варто зазначити, що адміністративний збір не справляється за державну реєстрацію благодійних організацій, громадських об'єднань, предметом діяльності яких є надання допомоги Збройним Силам, іншим військовим формуванням, правоохоронним (спеціальним) органам, органам цивільного захисту, добровольчим формуванням територіальних громад, іншим особам, які забезпечують національну безпеку і оборону,

відсіч і стримування збройної агресії іноземної держави, а також особам, які постраждали чи можуть постраждати від такої збройної агресії. Державна реєстрація проводиться виключно державними реєстраторами юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, державними реєстраторами речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі – державні реєстратори), посадовими особами Міністерства юстиції, його територіальних органів (далі – посадові особи), включеними до затвердженого Міністерством юстиції переліку державних реєстраторів та посадових осіб (далі – перелік), яким в умовах воєнного стану надається доступ до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та/або Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (далі – реєстри). Перелік може передбачати обмеження (умови) проведення (прийняття) включеними до нього державними реєстраторами, посадовими особами реєстраційних дій (рішень про державну реєстрацію прав) [9].

15 березня 2022 року, законодавець змінив деякі положення Податкового кодексу, чим надав громадським організаціям та юридичним особам, які здійснюють благодійну діяльність, картбланш у питанні розпорядження коштами. З дня прийняття змін до Податкового кодексу, громадські та благодійні організації можуть використовувати своє майно, надавати послуги або використовувати доходи для підвищення обороноздатності держави та надання допомоги постраждалим від збройної агресії РФ [22].

Згідно положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану»: «На період дії правового режиму воєнного, надзвичайного стану не вважається порушенням вимог пункту 133.4 статті 134 Податкового

кодексу передача майна, надання послуг неприбутковою організацією, використання доходів (прибутків) неприбуткової організації для фінансування видатків, не пов'язаних з реалізацією мети (цілей, завдань) та напрямів діяльності, визначених її установчими документами, за умови що такі послуги, майно добровільно перераховані (надані, передані):

1) Збройним Силам України;
2) Національній гвардії України;
3) Службі безпеки України;
4) Службі зовнішньої розвідки України;
5) Державній прикордонній службі України;
6) Міністерству внутрішніх справ України;
7) Управлінню державної охорони України;
8) Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України;
9) добровольчим формуванням територіальних громад;
10) іншим утвореним відповідно до законів України військовим формуванням, їх з'єднанням, військовим частинам, підрозділам, установам або організаціям, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету, для потреб забезпечення оборони держави;
11) на користь центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, сил цивільного захисту;
12) закладам охорони здоров'я державної, комунальної власності, та/або структурним підрозділам з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;
13) грошові кошти, перераховані на спеціальні рахунки, відкриті Національним банком України для збору коштів» [22].

Відповідно до ч. 3 ст. 3 вищезгаданого Закону України «Про волонтерську діяльність» «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності:

– забезпечує реалізацію державної політики у сфері волонтерської діяльності;
– вживає інших заходів для розвитку та популяризації волонтерської діяльності;
– сприяє поширенню інформації про волонтерську діяльність;
– сприяє громадським об'єднанням та благодійним організаціям у їхній діяльності, спрямованій на розвиток волонтерської діяльності;
– поширює інформацію про стан реалізації галузевих та регіональних програм сприяння та підтримки волонтерської діяльності;
– оприлюднює на своєму вебсайті наявну інформацію про організації та установи, що залучають до своєї діяльності волонтерів, зокрема, інформацію про організації та установи, що залучають іноземців та осіб без громадянства для провадження волонтерської діяльності на території України, протягом трьох робочих днів з дня отримання відповідної інформації;
– сприяє здійсненню міжнародного співробітництва з питань волонтерської діяльності, узагальнює і поширює практику роботи у цій сфері».

Варто зазначити, що збройна агресія РФ у Донецькій та Луганській областях змотивувала законодавця у 2015 році внести зміни у законодавство про волонтерську діяльність, розширивши можливості волонтерів з метою захисту їх прав та сприяння їх діяльності. Варто зазначити, що з грудня 2013

по березень 2015 року 132 громадським об'єднанням надавався статус «волонтерської організації» відповідно до вищезгаданого Закону [3; 23].

Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності» було скасовано необхідність надання організаціям статусу волонтерських організацій; передбачено здійснення волонтерської діяльності в зоні проведення антитерористичної операції (проведення бойових дій); передбачено надання одноразової грошової допомоги сім'ям волонтерів, як загинули в ході проведення антитерористичної операції, волонтерам, які отримали поранення; врегульовано питання добровільного страхування волонтерів, укладання договорів на провадження волонтерської діяльності лише за бажанням; визначено, що діти віком від 14 років можуть займатися волонтерською діяльністю за згодою батьків [21].

Постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 556 затверджено Порядок надання волонтерської допомоги за окремими напрямами волонтерської діяльності [19]. Постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 604 затверджено порядок виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, бойових дій та збройного конфлікту [8].

З цього ми робимо висновок, що нормативно держава визнає роль та важливість громадських організацій волонтерського спрямування та їх значення у вирішення ними нагальних питань різного характеру. Законодавець закріпив свій обов'язок різносторонньо підтримувати волонтерів, благодійників та їх об'єднання. Але важливим, як завжди, є те, як це відбувається

на практиці, чи відпрацьовані процеси реалізації приписів цих норм та чи є насправді ефективним механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації громадянами України права на об'єднання під час збройних конфліктів, воєнних дій та після їх закінчення.

Варто відзначити наявний прогрес в певних відносинах владних структур із громадськими організаціями. Сьогоднішня ситуація характеризується позитивними тенденціями. Завдяки процесу європейської й євроатлантичної інтеграції Україна починає опановувати показові зразки й багатий зарубіжний досвід ефективного функціонування і неперервного розвитку громадянського суспільства та його стосунків з владними структурами, їхнього демократичного контролю, в тому числі нарощування суспільної інституційної спроможності. Зазначені процеси під впливом інтеграційних чинників на сучасному етапі активізуються і в Україні. Варто зазначити, що якщо у мирний час громадські організації здебільшого потребують матеріальної підтримки з боку держави, з боку органів місцевого самоврядування, сприяння у реалізації ними їх планів, то з практики воєнного часу основне, чим може сприяти держава – є не створення бюрократичних перешкод на шляху їх діяльності, оперативне надання адміністративних послуг. Надання їм певної допомоги дозволить забезпечити досягнення мети, на котру в іншому випадку довелося б витратити більше ресурсів з державного чи місцевих бюджетів.

Висновки

Об'єднання громадян є невід'ємною складовою будь-якого демократичного суспільства. Саме в їх діяльності втілюються дух і сутність громадянського суспільства. Від суспільно-політичної активності громадських організацій залежить підтримка

стабільного функціонування держави та рівень благополуччя населення. До того ж, неурядові організації, які пріоритетами своєї діяльності визначили підвищення обороноздатності держави та допомогу постраждалим від бойових дій, працюють у цих напрямках, можна вважати повноправними суб'єктами волонтерської та гуманітарної діяльності.

Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

– на сьогоднішній день, громадські, благодійні та інші неурядові організації стали важливим чинником об'єднання громадян, активна участь громадян зміцнює усвідомлення національних цінностей та формує позитивну свідомість, що в свою чергу надає Україні ознаку розвинутої країни. Отже, громадські організації відіграють важливу роль у розбудові громадянського суспільства, його консолідації, позитивних змінах, піднесенні патріотичного духу та єднанні народу України;
– в сучасних умовах, держава зобов'язана гарантувати та забезпечувати оперативну можливість об'єднання у різні форми неурядових організацій, які будуть підтримувати економічну, соціальну стабільність самої держави в кризових ситуаціях, зокрема таких як воєнний стан;
– свобода об'єднання у різні неурядові організації є надзвичайно важливою для суспільства, адже саме за допомогою таких організацій, незахищені верстви населення можуть отримати важливу для життя допомогу. Громадські, благодійні та інші неурядові організації наразі виступають ініціаторами розв'язують проблеми, що не можуть бути вирішені за допомогою власних ресурсів самою державою;

– через громадські, благодійні та інші неурядові організації забезпечується можливість участі кожного громадянина України у вирішенні реальних актуальних проблем, які викликані збройною агресією, а саме економічних (збір на надання коштів на підтримку армії) та соціальних (збір та надання коштів/важливих предметів побуту та гігієни на підтримку постраждалих). Волонтери та благодійники забезпечують українську армію наступними ресурсами та послугами: медикаменти; лікування; безпілотні літальні апарати; техніка; ремонт техніки (автомобілі, бойові машини, літаки); ремонт будівель; модернізація зброї (приціли, тепловізори, прибори нічного бачення тощо); постачання закордонних виробів; засоби особистої безпеки; одяг (форма); зимове обладнання; їжа; засоби зв'язку; грошове забезпечення; юридична підтримка; обмін полоненими тощо;
– авторитетність та вплив громадських організацій підтверджується тим, що за кордоном їм довіряють гуманітарну допомогу, предмети особистого захисту, передають техніку, довіряють розподіл коштів тощо. Саме громадські організації часто ініціюють активізацію допомоги партнерів через інформування їх про те, що є необхідним державі та її населенню у цей час;
– сама держава підкреслила важливість громадських, благодійних та інших неурядових організацій тим, що надала їм можливість швидко та безперешкодно реєструватись для початку здійснення благодійної, волонтерської діяльності та інших видів допомоги;
– беручи до уваги масштаб вкладу неурядових організацій, у тому числі міжнародних, в економіку України

та допомогу її громадянам, можна наголошувати на обов'язку держави підвищити значимість таких організацій, шляхом гарантування необхідної нормативно-правової бази, яка забезпечить необхідні повноваження та статус;

– механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації досліджуваного права можемо визначити як ефективний з огляду на те, що волонтери захищені в соціальному плані, практично відсутні бюрократичні перепони в їх роботі, є можливість оперативно зареєструвати громадську організацію або благодійну організацію, досить висока самостійність у виборі напряму волонтерської діяльності.

Таким чином, у сферах, в яких держава власними ресурсами не може забезпечити усіх потреб населення України у кризовий час, на допомогу приходять громадські організації волонтерського спрямування, благодійні організації, надаючи допомогу тим, хто цього потребує. Держава, у свою чергу, повинна сприяти створенню та діяльності таких організацій, посилювати роль, значення та статус таких організацій на законодавчому рівні, не створювати бюрократичних перепон на шляху їх діяльності. Україна має досить потужний сегмент громадянського суспільства, який надає новий імпульс у її розвитку, консолідує українське суспільство, підтримує патріотичних дух громадян у цей складний, але такий важливий для виборювання своєї свободи період.

Література:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.

2. Ващенко К.О., Корнієнко В.О. Політологія для вчителя : навч. посібн. для студ. педагогічних ВНЗ. Київ : Вид-во імені М.П. Драгоманова, 2011.

3. Волонтерський рух в Україні під час проведення антитерористичної операції: історія, стан, проблеми. URL: http://ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Volonterskyj-ruh-pid-chas-ATO.pdf

4. Гуманітарна та медична допомога Україні. Help Ukraine.center. URL: https://helpukraine.center/ukr

5. Гарькін І.Н., Гарькіна І.А. Роль громадських організацій у розвитку будівельного комплексу. Молодий вчений, 2014. № 5 С. 440–442. URL: https://moluch.ru/archive/64/10327/

6. Головенько В.А. Взаємодія органів влади та організацій громадянського суспільства як важливий чинник пом'якшення проблем соціальної нерівності. Український соціум. 2011. № 1. С. 177–192.

7. Декларація про волонтерську діяльність, прийнята на XVI Всесвітній конференції волонтерів у січні 2001 р. URL: https://www.unv.org/publications/unga-resolution-5217-declaration-2001-international-year-volunteers

8. Деякі питання виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, бойових дій та збройного конфлікту : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 604. URL: http://zakon.pedrada.com.ua/regulations/8451/471664/

9. Деякі питання державної реєстрації в умовах воєнного стану та внесення змін : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 164. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-derzhavnoyi-reyestraciyi-v-umovah-voyennogo-stanu-ta-vnesennya-zmin-do-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-28-lyutogo-2022-r-164-209

10. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ ОБСЄ: витяг з міжнародного документу від 29.06.1990 р. П. 26. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_082

11. Загальна Декларація Волонтерів, прийнята на XI Конгресі Міжнародної Асоціації Волонтерів 14 вересня 1990 р. URL: http://www.nbchr.ru/pdf/vseob_declar_dobrovol.pdf

12. Енциклопедія сучасної України. Інститут енциклопедичних досліджень НАН України. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=31976

13. Загальна декларація прав людини : резолюція Генеральної Асамблеї ООН (PES/217 A) від 10.12.1948 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015#top

14. Ібрагім Ю.С. Соціально-педагогічна підтримка багатодітних сімей громадськими організаціями: проблеми та перспективи. Педагогіка та психологія. 2015. Вип. 48. С. 100–108.

15. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ від 04.11.1950 р. Офіційний вісник України, 1998. № 13 (№ 32 від 23.08.2006). С. 270.

16. Марина К. Роль і місце громадських організацій у діалозі влади та суспільства. Інтернет-журнал «Меценат», 2003. № 11–12. URL: http://www.maecenas.ru/doc/2003_11_12.html

17. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. С. 17.

18. Надія Говорун. Хто ти є? URL: http://poruch.ua/wp-content/uploads/2016/10/Hto-ti-ye-volonter.pdf

19. Про затвердження Порядку надання волонтерської допомоги за окремими напрямами волонтерської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2015 року № 556. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/556-2015-%D0%BF

20. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64. URL: https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397

21. Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності : Закон Україн. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-19/

22. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text

23. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19 квітня 2011 року № 3236-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text

24. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

25. Рева С. Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики. Політичний менеджмент. 2006. № 3 (18). С. 67–73.

26. Сторінка громадської організації «ПОВЕРНИСЬ ЖИВИМ». URL: https://www.comebackalive.in.ua/uk

27. Сєчка С.В. До проблеми соціалізації студентської молоді у громадських організаціях та об'єднаннях. Вісник Луганського національного університету імені Тараса Шевченка. Педагогічні науки. 2017. № 1(1). С. 110–119.

28. Чернявська Б.В. Значення неурядових (громадських) організації як показник рівня демократії та розвитку громадянського суспільства у державі. Visegrad Journal on Human Rights. 2019. № 6. P. 3. С. 222–227. URL: https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/907944.pdf

29. Фонд Сергія Притули. URL: https://prytulafoundation.org/uk

30. Європейська конвенція про визнання правового статусу міжнародних неурядових організацій: Рада Європи від 24.04.1986 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_683

31. Associationline. Интерактивный путеводитель для государственных властей и гражданского общества по теме свободы ассоциаций / НПО. Введение в проблему свободы ассоциаций/НПО. URL: https://bit.ly/2SL7dFD

32. Recommendation CM/Rec (2007)14 of the Committee of Ministers to Member States on the legal status of NGOs in Europe. (Adopted by the Committee of Ministers on 10 October 2007 at the 1006th Meeting of the Ministers' Deputies). URL: https://www.osce.org/odihr/33742?download=true

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-29

Прокопенко Аліна
аспірантка

ДОСУДОВИЙ РОЗГЛЯД І ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ: ОСНОВИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ

Анотація. Це дослідження присвячене аналізу нормативного регулювання досудового урегулювання адміністративних спорів в Україні в контексті зображення цього явища як належної та ефективної заміни судового розгляду, а також як попередньої стадії перед подальшим вирішенням спорів адміністративними судами. Зокрема, окреслено досудове урегулювання адміністративних спорів як наукове поняття, визначено його сутність, значення і основні види; висвітлено загальні засади застосування необов'язкових та обов'язкових процедур досудового вирішення адміністративних спорів, а також наслідки незастосування останніх в окремих правовідносинах, їх законність та конституційність. За результатами проведеного дослідження окреслено основні проблемні аспекти застосування досудового вирішення адміністративних спорів з урахуванням сучасних правових тенденцій та сформованої юридичної практики їх використання в Україні. Здійснено загальний аналіз стану законодавчого регулювання досудового вирішення адміністративних спорів на сучасному етапі в Україні та ключові цілі в процесі його вдосконалення.

Ключові слова: досудове урегулювання, адміністративний спір, судова система, правосуддя, обов'язкові та необов'язкові процедури.

Вступ

Про досудове вирішення та розгляд адміністративних спорів в Україні почали порівняно недавно говорити конкретно, з перспективами реального впровадження. Це спричинено передусім декількома основними факторами: перший (внутрішній) – реальна проблема дотримання розумних строків розгляду справ в українських судах, проблема ефективності такого розгляду, ефективності процесу виконання судових рішень; другий фактор – зовнішній, це активний розвиток досудового вирішення спорів в розвинених країнах європейського та американського континентів, популяризація нових способів владнання правових конфліктів, які використовуються поза державними судовими системами цих країн.

Судова система України вже досить довгий час існує в умовах недостатності людських ресурсів, численних порушень процесуальних строків, як наслідок це зумовлює ситуацію постійного реформування (зміни юрисдикцій, округів, оновлення матеріально-технічної бази, численні зміни в кадрових складах судових органів). Тим не менш, ситуація з поліпшенням ефективності вирішення справ професійними суддями, збільшенням рівня довіри до судових та правоохоронних органів змінюється досить повільними кроками.

Побудова ефективно діючої судової системи є стратегічною метою, яку в апараті держави намагаються вирішити протягом всього часу існування України як незалежної держави. Не лише Україна ставить це своєю метою, такі суверенні держави як Польща, Росія, Туреччина, Румунія та багато інших (лідери за кількістю порушень в судовій системі за даними Європейського суду з прав людини) також наразі знаходяться у постійному русі з метою удосконалення механізму дії судових органів. Це явище є абсолютно закономірним, жодній молодій державі

не вдавалося відразу побудувати ефективно працюючу судову гілку влади. Однак, поряд із цією глобальною стратегічною метою, яка потребує значних інтелектуальних та матеріальних ресурсів, і головне – може продовжувати своє існування на довготривалий термін, існує безліч тактичних цілей – вирішення численної кількості правових спорів. Від результату вирішення таких правових конфліктів залежить ритм життя країни і ритм життя окремих людей – який розмір пенсії отримає особа, чи будуть відшкодовані особам спірні суми боргу, неустойки, пені; яку суму податків сплатить до бюджету суб'єкт господарювання, чи отримає публічну інформацію суб'єкт звернення тощо.

Досудове вирішення правових спорів є одним з тих шляхів, з впровадженням якого вже зараз з'явиться можливість вирішувати спори між особами без звернення до суду, без витрачання великості часу та коштів, але з високим рівнем результативності для суб'єктів правовідносин. Якщо щодо застосування досудового вирішення цивільно-правових, господарських спорів, спорів у сфері міжнародного приватного права, в комерційній сфері існує позитивна тенденція, то стосовно публічно-правових спорів, адміністративних спорів – зовсім навпаки. Правники це пояснюють тим, що за своєю природою спори між приватними суб'єктами є значно гнучкішими і більш сприятливими до використанням в їх межах так званих «експериментальних» способів вирішення спорів. Цим зумовлюється вже досить довготривале закріплення в законодавчих актах можливості звернення до третейських судів, різних видів арбітражів (постійно діючих та «ad hoc»), спеціально створених комісій тощо.

Адміністративні спори ж є пов'язаними з повноваженнями владних суб'єктів, порядок їх дій встановлюється законом або компетентним судом (так як це вищий рівень вирішення спорів

про право). Проте, це твердження є стереотипним і навіть хибним. Потреба у застосуванні досудового вирішення адміністративних спорів є на сьогодні як ніколи високою, запровадження такої практики і активне її використання є прогресивним методом і шляхом до зменшення кількості таких спорів в державі, ефективного їх урегулювання. Це дослідження присвячено саме сучасним досягненням України у вказаній проблематиці, а також – визначенню основних перепон, які слід подолати українському законодавцю та вітчизняним юристам на шляху до повноцінного введення правового інструменту досудового вирішення адміністративних спорів.

1. Поняття досудового урегулювання адміністративних спорів, його сутність, значення та основи нормативного закріплення

У юридичній літературі при опрацюванні матеріалу щодо способів вирішення правових конфліктів, які не пов'язані із судовими, вживають такі поняття як досудове, позасудове, альтернативне вирішення спорів. Ці інструменти вкрай рідко підлягають розмежуванню. Так, лише окремі дослідники зазначають про логічне виокремлення таких понять і очевидну різницю між ними. Наприклад, Р. Ханик–Посполітак стверджує, що «досудове» слід тлумачити як те, що передує зверненню до суду. «Альтернативне» передбачає якраз пошук альтернативного механізму, який дозволяє вирішити спір по суті без звернення до суду. А «позасудові» – це ті механізми, які застосовуються за межами судового провадження» [1, с. 40]. Л.Р. Юхтенко вказує, що існує диференціація «тих способів, які застосовуються до того як особа звертається до суду; тих способів, які застосовуються до початку судового процесу; тих способів, які застосовуються у позасудовому порядку.

Тому підхід, коли ознака «досудовий» застосовується до будь-яких способів врегулювання спору до моменту початку судового процесу, можна назвати «широким» [2, с. 53].

Вказану точку зору відображає таким же чином і судова практика. Так, у рішенні Київського апеляційного адміністративного суду від 14.03.2018 у справі № 826/11063/17 зроблені однойменні висновки, відповідно до яких під досудовим вирішенням спору слід розуміти врегулювання спірних питань між сторонами у позасудовому порядку (тобто, будь-якому не судовому порядку) [3].

Особливого значення наведені вище висновки мають при аналізі законодавчого регулювання такої вже досить поширеної в зарубіжних країнах процедури як медіація. Лише нещодавно і в Україні було зроблено глобальний крок до розвантаження судової системи і прийняття 16.11.2021 Закону України «Про медіацію». Саме при опрацюванні положень цього нового для вітчизняної нормативної бази Закону ми вперше можемо обґрунтовано говорити про законодавчо встановлену і саме тому об'єктивно видиму різницю між «досудовим вирішенням спору» за Кодексом адміністративного судочинства України та Конституцією України (ст. 124) та «позасудовою процедурою врегулювання конфлікту (спору)» за Законом України «Про медіацію». Звичайно, правники в своїх наукових розробках можуть наводити безліч аргументів щодо невиправданого фактичного розмежування цих понять, приклади щодо уніфікації цих процедур за кордоном, але першочерговим джерелом права в Україні є норма.

Отже, якщо положення законів України встановлюють наявність доведеної різниці між позасудовими і досудовими процедурами вирішення спору, то спростувати це твердження можуть лише зміни до цих же законів. Так, відповідно

до ст. 1 Закону України «Про медіацію» медіація – позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура [4]. Саме тому об'єктивно ми вже не можемо говорити про медіацію, коли мова йде про досудове вирішення спору. Ці поняття на законодавчому рівні є абсолютно різними. Додатковим доказом істинності цього твердження є норми статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України. Відповідно до ч. 4 цієї статті якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк; в той же час згідно з ч. 6 цієї статті проведення медіації не впливає на перебіг строку звернення до адміністративного суду [5].

Така законодавчо встановлена різниця між досудовим та позасудовим вирішенням спору досі не була легально встановлена, хоча процедура врегулювання спору за участю судді, яка за своєю сутністю є позасудовою, була запроваджена ще з 2017 року. В юридичній літературі цю процедуру одноголосно іменують позасудовою, але остаточно її такою законодавцем прямо не названо. І це частково зумовлювало досі виникнення нових і нових наукових дискусій між правниками.

Тож наразі, наприклад, твердження С.С. Білуги про те, що досудове вирішення адміністративно-правового спору це добровільна, конфіденційна, безоплатна процедура узгодження позицій сторін адміністративного процесу за допомогою судді-посередника (медіатора) з метою укладання угоди, що затверджується ухвалою суду, є недоведеним з точки зору українського законодавства [6, с. 15]. Адже жодних вказівок на те, що врегулювання спору за участю судді є досудовим вирішенням спору, а не позасудовим (як і навпаки) закон не містить.

Проте, враховуючи передумови законодавчі, за якими відповідно до ст. ст. 180–181 Кодексу адміністративного судочинства України врегулювання спору за участю судді та позасудове врегулювання спору шляхом медіації вживаються як рівноцінні за правовою природою, але різні за координуючими суб'єктами, інструмент врегулювання спору за участю судді має всі шанси бути згодом прямо названим «позасудовим» [5].

Водночас, не слід забувати про те, що законодавець має вагомі причини залишити врегулювання спору за участю судді абсолютно окремим способом правового захисту з тих міркувань, що досудовим та позасудовим він не може вважатись, бо об'єктивно застосовується в загальних межах судового процесу і з допомогою професійного судді. Іншими словами, цей інструмент доступний лише тим суб'єктам, що вже прийняли рішення звернутися до суду. Іншим учасникам спірних правовідносин, які ще знаходяться на стадії конфлікту без участі суду, ця опція не є доступною.

Саме тому «останнє слово за законодавцем», іншими словами саме тому є важливим визначення термінів та їх тлумачень на рівні нормативно-правового акта. Такий принцип діяльності Верховної Ради України обумовлює відповідність нормопроєктувальної техніки в державі принципу правової визначеності, що є одним із основних компонентів верховенства права, що є наскрізним в діяльності механізму сучасної держави.

Якщо ж говорити конкретно про досудове вирішення адміністративного як таке, то воно може бути визначено як ефективна безоплатна нормативно встановлена процедура вирішення спору за участю суб'єкта владних повноважень без участі суду, що не виключає наступне звернення до останнього в разі відсутності її позитивного результату. Враховуючи наведене вище, а також положення Кодексу адміністративного

судочинства України, до досудового вирішення спору не належить медіація, врегулювання спору за участю судді. Тому, коли закон в ст. 169 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає повернення позовної заяви в разі незастосування обов'язкового досудового вирішення спору, то під ним маються на увазі зовсім інші процедури [5].

З цього випливає, що законодавець в кожному нормативно-правовому акті по конкретному виду правовідносин має встановлювати окрему процедуру і безпосередньо називати її «досудовим вирішенням спору», щоб така підпадала під норми ст. 169, 122 Кодексу адміністративного судочинства. З цим підходимо до однієї з глобальних проблем застосування досудового вирішення спору, в тому числі і адміністративного, – відсутності законодавчої дефініції такого інструменту.

Тобто, якщо законодавець не дає чітко визначеного переліку таких процедур, то має давати хоча б орієнтир, за яким суб'єкти правовідносин мають їх виокремлювати з усього масиву норм. Проте, такого не існує. Щоправда, в ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства дано так званий «натяк» на сутність подібних процедур. Так, названа норма встановлює, якщо рішення за результатами розгляду скарги позивача на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень не було прийнято та (або) вручено суб'єктом владних повноважень позивачу у строки, встановлені законом, то для звернення до адміністративного суду встановлюється шестимісячний строк, який обчислюється з дня звернення позивача до суб'єкта владних повноважень із відповідною скаргою на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень [5].

Так, логічно припускається, що одним з основних видів досудового вирішення публічно-правового спору є адміністративне оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних

повноважень. Це твердження знову ж таки підсилено законодавчим положенням ст. 56 Податкового кодексу України. Відповідно до пункту 56.18 Податкового кодексу України процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення спору [7]. Однак, з огляду на те, що наведений припис розміщено в галузевому законодавчому акті, то коректно вважати, що він стосується лише податкових правовідносин. Жоден інший закон чи підзаконний нормативно-правовий акт такого положення не містить, хоча в Україні існує фактично безліч подібних процедур досудового вирішення спору (про деякі з них йтиме мова далі).

Очевидно, що вказана норма дослівно має бути перенесена до загального законодавчого акта, що регулює основи адміністративного оскарження. Таким чином, законодавець міг би найлегшим шляхом (і головне – правильним) встановити логічну послідовність між нормами законодавства, що регулюють досудове вирішення публічно-правового спору. На жаль, цього досі не виконано.

Так званий «загальний законодавчий акт, що регулює основи адміністративного оскарження» це є законодавчий акт про адміністративну процедуру. Доля названого акта в Україні досить схожа із Законом України «Про медіацію», однак останній вже підписаний Президентом України та набрав чинності, в той час як перший наразі ветований і очікує подальшого розгляду у Верховній Раді України. Слід зауважити, що прийняті Верховною Радою України ці два закони були в один день – 16.11.2021. Так, законодавчий процес щодо цих нормативних актів є унікальним і напруженим, але набагато важливішим є результат, якого повною мірою наразі не досягнуто.

І, що найбільш важливо, навряд чи такої мети буде досягнуто, навіть якщо незабаром закон «Про адміністративну

процедуру» буде прийнято в редакції тій, що наразі погоджена як проєкт. Адже, цим законопроєктом визначено суб'єктів права на адміністративне оскарження, суб'єктів розгляду скарги, порядок подання скарги, строк подання скарги тощо [8]. Але питання про надання дефініції адміністративного оскарження і його співвідношення з досудовим вирішенням спору цим законопроєктом не вирішено. Тому в разі його прийняття як закону України у теперішній редакції, у національному законодавстві з'явиться ще одна законодавча прогалина, яку необхідно буде заповнювати внесенням змін або прийняттям нових актів.

2. Види досудового вирішення адміністративних спорів: обов'язкові та необов'язкові процедури

Щодо основних видів досудового вирішення адміністративних спорів слід справедливо виокремити обов'язкові та необов'язкові процедури в контексті їх застосування.

До необов'язкового або «добровільного» досудового вирішення спору суб'єкти публічних правовідносин вдаються за власною ініціативою. У нормативних положеннях, що встановлюють порядок здійснення досудового вирішення адміністративних спорів, переважно зберігається можливість у суб'єкта правовідносин вибору звернення або до досудового вирішення спору, або ж відразу до суду. До подібних процедур належать, наприклад:

1) процедури вирішення спорів, що стосуються оскарження рішень органу ліцензування відповідно до ч. 2 ст. 13, ч. ч. 11, 21 ст. 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [9];
2) процедури вирішення спорів у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, громадських формувань відповідно до ст. 34 Закону

України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [10];

3) процедури вирішення спорів щодо оскарження особою рішення про притягнення до академічної відповідальності згідно з ч. 8 ст. 42 Закону України «Про освіту» [11];
4) процедури розгляду скарги на вимогу податкового органу про сплату єдиного внеску згідно зі ст. 25 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [12];
5) процедури вирішення спорів щодо оскарження рішення дисциплінарної палати кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури у справі про дисциплінарну відповідальність адвоката згідно зі ст. 42 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [13];
6) окремі процедури вирішення спорів щодо оскарження рішень контролюючих органів в податкових правовідносинах у порядку ст. 56 Податкового кодексу України [7];
7) процедури вирішення спорів щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників в порядку Глави 4 Митного кодексу України [14];
8) процедури вирішення спорів щодо оскарження рішення органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурора, до Вищої ради правосуддя згідно зі ст. 50 Закону України «Про прокуратуру» [15].

До таких процедур, як вказані вище, суб'єкти правовідносин вдаються за власною ініціативою. У нормативних положеннях, що встановлюють порядок досудового врегулювання

адміністративних спорів, переважно зберігається можливість у суб'єкта правовідносин вибору звернення або до таких процедур, або ж відразу до адміністративного суду.

Тобто суб'єкт, який є учасником спірних правовідносин, у такому випадку має декілька шляхів розвитку ситуації:

1) у випадку виникнення спірних відносин суб'єкт звертається до досудового вирішення спору, результат такої процедури його задовольняє, його порушені права та інтереси є захищеними;
2) у випадку виникнення спірних відносин суб'єкт звертається безпосередньо до адміністративного суду і в судовому порядку захищає свої права та інтереси, не вдаючись при цьому до досудового врегулювання спору;
3) у випадку виникнення спірних адміністративних відносин суб'єкт попередньо застосовує досудове вирішення спору, результат його не влаштовує; права та інтереси залишаються не захищеними або захищеними не повною мірою, або суб'єкт вважає, що в ході процедури були порушені його права, рішення суб'єкта владних повноважень є протиправним тощо; в такому випадку суб'єкт далі звертається до адміністративного суду для отримання повноцінного захисту.

Слід зазначити, що застосування наведених процедур в юридичній практиці є неоднозначним, містить безліч проблем, з якими стикаються суб'єкти публічних правовідносин, що суттєво ускладнює захист їх прав та інтересів в досудовому порядку. Враховуючи, що стороною публічних правовідносин є суб'єкт владних повноважень, рівень довіри приватних осіб до ефективності таких процедур досить низький. Саме тому до їх використання сторони спору відносяться доволі скептично, відразу надають перевагу зверненню до суду,

сподіваючись, що саме суд відновить порушені права та інтереси. А це, в свою чергу, як зазначалось вище, створює велике навантаження на адміністративні суди.

Наприклад, згідно з п. 56.19 ст. 56 Податкового кодексу України коли до подання позовної заяви проводилася процедура адміністративного оскарження, платник податків має право оскаржити в суді рішення контролюючого органу про нарахування грошового зобов'язання протягом місяця, що настає за днем закінчення процедури адміністративного оскарження; водночас, за п. 56.18 ст. 56 цього кодексу з урахуванням строків давності, визначених статтею 102 цього Кодексу (1095 день, що відліковується від низки юридичних фактів), платник податків має право оскаржити в суді податкове повідомлення – рішення або інше рішення контролюючого органу у будь-який момент після отримання такого рішення [7].

Крім того, за ч. 4 ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень [5]. Із наведеного вбачається, що у вище зазначених нормах законодавства, відсутній конкретно визначений єдиний строк звернення до адміністративного суду після досудового вирішення спору у податкових відносинах.

Інший приклад – досудове вирішення спорів щодо збору єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Згідно з абз. 11 ч. 4 ст. 25 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне

соціальне страхування» у разі якщо згоди з податковим органом не досягнуто, платник єдиного внеску зобов'язаний сплатити суми недоїмки та штрафів разом з нарахованою пенею протягом десяти календарних днів з дня надходження рішення відповідного податкового органу або оскаржити вимогу до податкового органу вищого рівня чи в судовому порядку [12]. У той час як вище вказана норма ч. 4 ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає строк звернення до адміністративного суду після застосування процедури досудового вирішення спору – три місяці [5].

Загалом, подібних випадків можна навести досить немало, адже, як зазначалось вище, процедури досудового вирішення спорів встановлюються зазвичай окремими законодавчими актами, хоча часто такими прямо не іменовані. Це є наразі однією з найбільших проблем нормативного закріплення процедур досудового вирішення спорів в публічних правовідносинах, адже це унеможливлює їх ідентифікацію як таких, і відповідно, втрачається повноцінний прямий логічний зв'язок із нормами Кодексу адміністративного судочинства України (оскільки на сьогодні в Україні це єдиний законодавчий акт з нормативним закріпленням досудового вирішення публічно-правових спорів, акт з матеріальними нормами права відсутній).

Разом із досудовими процедурами, що застосовуються за ініціативою сторін спору, в законодавстві України існує також обов'язкове досудове вирішення адміністративного спору. Це означає, що без його використання суб'єкт правовідносин не може звернутися до адміністративного суду і далі розраховувати на ефективний захист його порушених прав та законних інтересів. Так, існування і реальна дія такого інструменту є надзвичайно ефективною у контексті одного із завдань нашої

держави – розвантаження судової системи. Адже чим більше існує таких процедур, тим менше справ надходить до адміністративних судів, тим повільніше вони надходять. Як наслідок – суди отримують достатні ресурси на вирішення складних і термінових спорів, що під силу врегулювати лише суду. Однак, у той же час такий метод ж і досить суперечливим з точки зору демократизму, верховенства права, доступу до правосуддя (про це йтиметься детальніше в наступному параграфі).

Саме тому в Україні наразі у сфері адміністративно-правових відносин існує щонайменше одна така подібна обов'язкова процедура вирішення спору, але, тим не менш, на її прикладі досить яскраво можна простежити основні переваги і проблеми її передбачення в законодавстві. Обов'язковий досудовий порядок вирішення спору безпосередньо закріплений ч. 3 ст. 124 Конституції України, відповідно до якої законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору [16]. Далі ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює можливість існування обов'язкових заходів врегулювання спору [5]. І безпосередньо така процедура передбачена ст. 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» – право оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя має суддя, щодо якого ухвалено відповідне рішення [17].

Скаржник має право оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя за наявності дозволу Дисциплінарної палати на таке оскарження. Скарга на рішення Дисциплінарної палати може бути подана виключно до Вищої ради правосуддя. Більше того, згідно зі ст. 266 Кодексу адміністративного судочинства України на рішення Вищої ради правосуддя, ухвалене за результатами розгляду скарги на рішення її Дисциплінарної палати, може

бути подана скарга до Великої Палати Верховного Суду [5]. Така скарга розглядається за правилами касаційного провадження.

Досить цікавими є мотиви законодавця щодо запровадження обов'язкового досудового врегулювання спору саме в цих правовідносинах, адже вони мають високий ступінь важливості та офіційності, а також потребують термінового вирішення. По-перше, можливим поясненням щодо такого стану нормативного регулювання, є вищий рівень поінформованості членів Вищої ради правосуддя в дисциплінарній справі щодо судді, аніж в суддів, яким потрібен час і зусилля для всебічного і повного аналізу такої справи (яка, як і всі інші до них надходить в загальному порядку і є новою); по-друге, справа на розгляд після Вищої ради правосуддя спрямовується до касаційної інстанції, що свідчить про її високу суспільну і правову важливість.

Разом з тим, в законодавстві України, що регулює обов'язкове досудове вирішення спорів в публічно-правових відносинах, також існують недоліки, що свідчить про його низьку якість. Адже підвищена суспільна значущість такого інструменту та неможливість уникнути його застосування суб'єктами вказаних правовідносин означає необхідність його бездоганного нормативного регулювання, яке на цьому етапі відсутнє.

Так, одним з прикладів таких правовідносин є ситуація, викладена в рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31.01.2019 у справі № 9901/299/19. У наведеній справі особа оскаржує рішення Вищої ради правосуддя, згідно з яким член Вищої ради правосуддя ухвалою залишив скаргу без розгляду та повернув її скаржнику з тих підстав, що Дисциплінарною палатою не надавався скаржнику дозвіл на оскарження рішення Першої Дисциплінарної палати [18].

На думку позивача, оскільки питання щодо отримання дозволу на оскарження не врегульоване чітко нормами, які б не дозволяли подвійного тлумачення, протиправним є створення штучних перешкод для розгляду скарги, як наслідок залишення її без розгляду [18]. Верховний Суд дійшов до висновків, що рішення про надання дозволу скаржнику на оскарження рішення Дисциплінарної палати до Вищої ради правосуддя повинно бути виражене явно; зазначення у рішенні Дисциплінарної палати загального правила про порядок та строки його оскарження без зазначення про надання скаржнику дозволу на оскарження, не дає йому права на оскарження [18]. За обставинами справи такий окремий дозвіл скаржнику не надано. Отже, позивач не набув права на оскарження рішення Першої Дисциплінарної палати [18].

3. Питання конституційності та законності впровадження обов'язкового досудового вирішення адміністративних спорів в Україні, наслідки їх незастосування для суб'єктів правовідносин

Врешті-решт, найбільш цікавим питанням в контексті дослідження практики застосування досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні є саме законність та конституційність введення в законодавство обов'язкового досудового вирішення спору, відповідністю такої практики основним засадам верховенства права. Та питання, що логічно випливає з попереднього, – серйозність наслідків незастосування досудового врегулювання в тих спорах, де законодавчо встановлена його обов'язковість.

Про доцільність запровадження і активного використання обов'язкового досудового вирішення адміністративних спорів зазначалось вище – це безумовно полегшення навантаження на

судову систему, це тісне співробітництво приватних суб'єктів та органів публічної адміністрації, це зміцнення довіри приватних осіб до держави і її представників, це швидке і бюджетне вирішення спорів. Чому ж тоді постає питання про правомірність запровадження зобов'язуючого елементу у використанні такого інструменту?

Перш за все, питання виникає з огляду на положення ст. 55 Конституції України – кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [16]. Важливо підкреслити те, що зазначена норма нічого не говорить про те, що таке право на звернення до суду вважається таким, що справедливо гарантується, так само і після використання досудового порядку урегулювання спору. Тому, при буквальному розумінні цієї норми критика запровадження обов'язкового досудового врегулювання адміністративного спору є раціональною. Очевидно, доступ до правосуддя є однією зі складових принципу верховенства права. Тому якщо порушується дія безперешкодного доступу до правосуддя, значить і порушується всебічна дія принципу верховенства права в державі.

Досить показовим в цьому контексті є рішення Конституційного Суду України від 09.07.2002 № 15-рп/2002 (справа про досудове врегулювання спорів), в якому констатовано, що можливість судового захисту не може бути поставлена законом, іншими нормативно-правовими актами у залежність від використання суб'єктом правовідносин інших засобів правового захисту, у тому числі досудового врегулювання спору [19]. Обов'язкове досудове врегулювання спорів, яке виключає можливість прийняття позовної заяви до розгляду і здійснення за нею правосуддя, порушує право особи на судовий захист.

Обрання певного засобу правового захисту, у тому числі і досудового врегулювання спору, є правом, а не обов'язком особи, яка добровільно, виходячи з власних інтересів, його використовує. Встановлення законом обов'язкового досудового врегулювання спору обмежує можливість реалізації права на судовий захист [19].

Тим не менш, норма ч. 3 ст. 124 Конституції України, відповідно до якої Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору, з'явилася в Основному Законі України порівняно недавно, вона була включена Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401-VIII [16, 20]. Перед внесенням змін Конституційний Суд України видав Висновок від 20.01.2016 № 1-в/2016, яким фактично було спростовано вище наведені твердження. Конституційний Суд України у п. 3.1.2 цього Висновку зазначив, що закріплення в Конституції України положення щодо можливого визначення в законі обов'язкового досудового порядку врегулювання спору є додатковим засобом правового захисту особи, який не позбавляє її можливості надалі звернутися до суду [21].

Так, остання позиція Конституційного Суду України вкотре доводить, що поняття і принципи, їх значення в праві не є сталими, вони є змінними, зокрема і з огляду на сучасні зміни в політичній, правовій, економічній ситуації конкретної держави в конкретному періоді. Право доступу до правосуддя є безспірно одним із основоположних прав громадянина в правовій державі.

Однак, чи порушиться дія принципу доступу до правосуддя, якщо всі справи будуть розглядатися з порушенням розумних строків, якщо за звернення до суду буде стягуватися сума коштів, сплата якої не виправдовує вартість самої спірної

ситуації, якщо судові рішення будуть прийматися в недопрацьованому тексті з огляду на нестачу кваліфікованих фахівців? Безумовно так. Чи буде це більш глобальним порушенням засад доступу до правосуддя, аніж порушення консервативної усталеної практики і введення прогресивного інструменту досудового врегулювання спору? Безумовно так. Так, набір негативних наслідків від невикористання обов'язкового досудового врегулювання адміністративних спорів більший, аніж від його активного запровадження.

У свою чергу, Н.В. Боженко також наголошує, що «введення обов'язкового попереднього досудового порядку розгляду ряду категорій спорів не можна вважати обмеженням права на судовий захист, що не допускається ст. 55 Конституції України, оскільки особи зберігають право звернутися до суду для розгляду заявлених ними вимог по суті після дотримання досудового порядку врегулювання правового конфлікту, а також можуть оскаржити рішення досудового адміністративного та іншого органу в судовому порядку» [22, с. 10].

Крім того, показовими є висновки європейських компетентних органів – згідно з рішенням в справі Європейського суду AlassinivItalTelecom [2010] EUECJC-317/08, C-317/08, [2010] ECRI-221, [2010] 3 CMLR 17, обов'язковий досудовий порядок врегулювання спорів не порушує вимог статті 6 Європейської конвенції з прав людини щодо права на справедливий суд за умови, якщо 1) процедура медіації проводиться в розумний строк (30 днів), 2) сторони не платять за послуги медіації або не несуть інші додаткові витрати у зв'язку з нею, 3) сторони мають право звернутися до суду у випадку, коли вони не досягли згоди шляхом медіації [23, с. 10].

Додатково слушним буде навести положення статті 5 Директиви № 2008/52/ЄС Європейського парламенту та

Ради про деякі аспекти посередництва (медіації) у цивільних та комерційних справах від 2008 року, відповідно до якої цією Директивою допускається передбачення національним законодавством конкретної держави положень, що передбачають обов'язкове використання посередництва, за умови, що таке законодавство не перешкоджає сторонам здійснювати їхнє право звернення до судової системи [24].

Відтак, обов'язкове використання процедури досудового вирішення спору знайшло своє закріплення не лише в нормі Основного Закону України, а й в актах, що безпосередньо регулюють адміністративно-процесуальні відносини, а саме – відповідно до ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або у випадках, коли такі заходи є обов'язковими згідно із законом [5]. Більше того, за ч. 4 ст. 122 цього Кодексу якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень [5].

Крім того, згідно з п. 4 ч. 9 ст. 139 Кодексу адміністративного судочинства України при вирішенні питання про розподіл судових витрат суд враховує дії сторони щодо досудового вирішення спору (у випадках, коли відповідно до закону досудове вирішення спору є обов'язковим) [5]. Згідно з п. 4 ч. 4 ст. 169 Кодексу адміністративного судочинства України позовна заява повертається позивачеві, якщо позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору

у випадках, в яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору [5].

Отже, ці норми вказують саме на об'єктивність існування в законодавстві України обов'язкового досудового вирішення адміністративних спорів. Один із таких порядків був наведений вище щодо оскарження рішень в дисциплінарній справі щодо судді.

Більш того, вищезазначені норми процесуального закону встановлюють реальні процесуальні наслідки за невикористання обов'язкового досудового вирішення спору, найголовнішим наслідком передусім є перешкоди звернення до суду. Існування таких норм в Кодексі адміністративного судочинства України, їх безперервна чинність і відсутність факту визнання їх неконституційними ще раз доводить правомірність закріплення таких процедур, а також спростовує висновки Конституційного Суду України, що викладені у рішенні від 2002 року [19]. Це ще раз підкреслює швидкоплинність і змінність позицій державних органів з огляду на ситуацію в державі, в якій ці норми застосовуються в конкретний період часу.

Безумовно, види і порядок застосування таких обов'язкових процедур досудового врегулювання адміністративних спорів мають бути встановлені законами. Передусім це потрібно для того, щоб не допускати таких ситуацій, коли суди, інші державні органи самостійно будуть тлумачити поняття обов'язкових порядків досудового вирішення спору, відносити до них процедури, які в силу своєї суті таким не відповідають і не визначені такими самим законодавцем.

Наприклад, одна з таких процедур фактично за своєю суттю встановлена Земельним кодексом України, хоча дослівно

такою не названа. Мова йде про норму ч. 3 ст. 158 Земельного кодексу України [25]. Полюк Ю.І. слушно зазначає, що ця стаття передбачає обов'язкове досудове врегулювання земельного спору [26, с. 626]. Відповідно до норми в сучасній редакції органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори у межах території територіальних громад щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, обмежень у використанні земель та земельних сервітутів, додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах. За ч. 5 цієї статті Земельного кодексу України лише у разі незгоди власників землі або землекористувачів з рішенням органу місцевого самоврядування спір вирішується у судовому порядку.

Так, виходить, що до суду учасники земельного спору звернутись не можуть, поки не звернуться до органу місцевого самоврядування. З одного боку, це є правильним, бо саме посадові особи мають найбільш об'єктивно повну інформацію щодо стану земельних ділянок, що знаходяться на їх території, органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до приватних осіб; очевидно, суду потрібно надати всі докази, сформувати матеріали справи, необхідну документацію щодо земельних ділянок, в той час як органи місцевого самоврядування в силу своїх повноважень в сфері земельних відносин вже безпосередньо володіють такою інформацією. З іншого боку – рішення у спорі залежить лише від посадових осіб органів місцевого самоврядування, які часто бувають упередженими, лише після розгляду ними справи можна звернутися до незалежного суду.

Загалом, очевидним фактом залишається те, що в українському законодавстві можна говорити лише про поодинокі випадки встановлення обов'язкових порядків досудового вирішення спорів із суб'єктами владних повноважень. Це доводить,

що наразі відбувається в Україні лише початкове становлення практики використання вказаного інструменту вирішення спорів. Однак, вся юридична спільнота, члени парламенту, представники апарату Верховної Ради України, що наділені обов'язками з розробки законопроєктів, мають на цьому етапі і в майбутньому докладати всіх зусиль для впровадження більшої кількості обов'язкових процедур досудового вирішення спорів загалом, і адміністративних спорів зокрема.

У цьому контексті досить важливим документом для України є Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, що затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021 (далі – Стратегія). Відповідно до Стратегії однією з основних проблем, які зумовлюють необхідність подальшого удосконалення організації функціонування судової влади та здійснення правосуддя, є зокрема відсутність дієвих механізмів альтернативного (позасудового) та досудового врегулювання спорів [27].

Далі серед напрямів та заходів щодо розвитку альтернативного (позасудового) та досудового врегулювання спорів виокремлено встановлення для окремих, визначених законом, категорій справ обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів з використанням медіації та інших практик, а також запровадження у справах адміністративного судочинства досудових процедур адміністративного оскарження з розширенням можливостей застосовування досудових та позасудових процедур врегулювання спорів [27].

Отже, положеннями вище вказаної Стратегії на нормативному рівні визнано неналежний рівень застосування досудового вирішення адміністративних спорів в Україні на сучасному етапі, більше того – вдосконалення законодавчої бази та практичного впровадження такого інструменту щодо

адміністративних спорів визначено як одне з першочергових завдань у сфері адміністративного та конституційного права.

Висновки

Слід зазначити, що наразі Україна знаходиться на етапі впровадження та апробації процедур досудового вирішення адміністративних спорів. Громадяни надають перевагу зверненню до судових інституцій з метою вирішення адміністративних спорів. До судів довіра членів суспільства не є надто високою, про що зазначають як правники, так і політичні діячі, але вона є порівняно вищою, ніж до державних органів. Проте, якщо така ситуація не зміниться, то адміністративні суди будуть не в змозі наявними ресурсами забезпечити надалі належний рівень вирішення цього сегменту публічно-правових спорів.

За результатами вище наведеного аналізу окремих джерел законодавства, судової практики, наукових позицій правників слід констатувати, що основними проблемами застосування інструментів досудового вирішення адміністративних спорів в Україні є відсутність нормативних дефініцій, основних засад та принципів досудового розгляду та вирішення спорів, зокрема адміністративних, відсутність законодавчо встановленого співвідношення досудового вирішення адміністративних спорів та адміністративного оскарження; критично мала кількість встановлених законодавством обов'язкових порядків досудового урегулювання адміністративних спорів, що негативно впливає на ситуацію завантаженості адміністративних судів як наслідок вирішення ними великої кількості адміністративних спорів різного рівня складності та терміновості.

Але слід зробити акцент на головній проблемі використання досудового вирішення спорів із суб'єктами владних повноважень – це фактична позиція більшості приватних осіб

у правовідносинах з публічним інтересом, яка виражається у сталій презумпції неефективності застосування досудового вирішення спору.

Таким чином, від швидкості та ґрунтовності вирішення вище описаних недоліків нормативного регулювання обов'язкового досудового вирішення адміністративних спорів буде залежати результат вирішення головної проблеми – необхідності активного та успішного застосування цього інструменту суб'єктами адміністративних правовідносин.

Література:

1. Ханик-Посполітак Р. «Досудове», «альтернативне», «позасудове» врегулювання/вирішення приватноправових спорів: співвідношення понять / Р. Ханик-Посполітак, В. Посполітак. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 1. С. 38–44.

2. Юхтенко Л.Р. Адміністративно-правові засади вирішення спорів, що випливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. 3, 2020. 221 с.

3. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 14.03.2018 у справі № 826/11063/17. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/72830512

4. Закон України «Про медіацію» від 16 листопада 2021 року № 1875-IX. Офіційний вісник України. 2021. № 98, стор. 15, стаття 6340, код акта 108952/202.

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

6. Білуга С.С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. О., 2015. 22 с.

7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

8. Проєкт Закону «Про адміністративну процедуру». Реєстраційний номер 3475 від 14.05.2020. Текст статей законопроєкту з пропозиціями Президента 14.12.2021. 2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

9. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158.

10. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 05.05.2003 № 755-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 31–32. Ст. 263.

11. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 38–39. Ст. 380.

12. Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 № 2464-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 2–3. Ст. 11.

13. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 27. Ст. 282.

14. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 32. Ст. 1175.

15. Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 2–3. Ст. 12.

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

17. Закон України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 7–8. Ст. 50.

18. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 31.07.2019 у справі № 9901/299/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83378835

19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клаб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) від 09.07.2002 № 15-рп/2002. 2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-02#Text

20. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532.

21. Висновок від 20.01.2016 № 1-в/2016 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. 2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-16#Text

22. Боженко Н.В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. 3, 2018. 15 с.

23. Кисельова Т.С. Матеріали до фінального заходу проєкту «Сприяння практичному запровадженню медіації в Україні та налагодженню взаємодії із судовою системою» / Т.С. Кисельова, Д.В. Проценко. 2016. URL: http://namu.com.ua/ua/downloads/publicationspdf/Роз%Е2%80%89даткові%20матеріали%2007.06.16.pdf

24. Директива № 2008/52/ЄС Європейського парламенту та Ради про деякі аспекти посередництва (медіації) у цивільних та комерційних справах від 21.05.2008. Європейське співтовариств. № 2008/52/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a95#Text

25. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27.

26. Полюк Ю.І. Дотримання обов'язкового досудового порядку врегулювання спору – обов'язкова умова при реалізації права на звернення до суду // Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 18 травня 2018 р.) У 2-х т. Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 624–627.

27. Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, що затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. Урядовий кур'єр офіційне видання.15.06.2021. № 113. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 231/2021 #Text

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-30

Ступак Дмитрій
ад'юнкт

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. Розпочата широкомасштабна російська військова агресія проти України, складна воєнно-політична та економічна обстановка в навколо неї, досвід запровадження в Україні правового режиму воєнного стану зумовили зростання інтересу з боку органів публічної влади та наукової спільноти до питань адміністративно-правового забезпечення особливих адміністративно-правових режимів, в тому числі адміністративно-правового режиму воєнного стану, оскільки саме за їх допомогою держава здійснює регулювання порушених суспільних відносин та їх відновлення. В науковій роботі досліджено поняття та ознаки особливих адміністративно-правових режимів в Україні, а також загальна характеристика правового режиму воєнного стану.

Встановлено, що особливі адміністративно-правові режими займають окреме місце в системі правових режимів. Їх особливість полягає в належності їх до сфери забезпечення безпеки населення, національної безпеки та національних інтересів, а також у використанні особливих юридичних інструментів таких як спеціальне законодавство, надання виключних повноважень органам публічної влади, створення нових суб'єктів забезпечення особливого адміністративно-правового режиму, запровадження спеціальних заходів з можливістю тимчасового обмеження прав і свобод людини і громадянина. Саме ці ознаки відносять особливі адміністративно-правові режими здебільшого до сфери

адміністративного права, оскільки досягнення цілей їх запровадження здійснюється за допомогою формування системи публічного управління.

Виокремлено базисні ознаки особливих адміністративно-правових режимів незалежно від їх виду та умов запровадження. Запропоновано авторське визначення особливого адміністративно-правового режиму як встановленого адміністративно-правовими нормами особливого порядку правового регулювання який запроваджується з метою запобігання або усунення загроз національним інтересам та національній безпеці, з наданням суб'єктам забезпечення особливого правового режиму спеціальних повноважень на запровадження виключних, обов'язкових до виконання, заходів, в тому числі на обмеження прав людини і громадянина та законних інтересів юридичних осіб, у визначених просторово-часових межах. Адміністративно-правовий режим воєнного стану займає особливе місце в системі особливих адміністративно-правових режимів оскільки надає суб'єктам забезпечення цього режиму надзвичайні повноваження на запровадження передбачених законодавством більш суворих, порівняно з іншими особливими адміністративно-правовими режимами, заходів у разі збройної агресії чи загрозі нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Ключові слова: правовий режим, особливий адміністративно-правовий режим, правовий режим воєнного стану, правовий режим надзвичайного стану, заходи правового режиму воєнного стану, суб'єкти забезпечення правового режиму воєнного стану.

Вступ

В кризових ситуаціях, пов'язаних з загрозою військового нападу, небезпекою державній незалежності України, її

територіальній цілісності, при надзвичайних ситуаціях техногенного або природного характеру, при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України на органи публічної влади покладається обов'язок розв'язання проблем порушених суспільних відносин та подолання їх негативних наслідків. Саме за допомогою особливих адміністративно-правових режимів здійснюється реакція публічної влади на порушення стабільних суспільних відносин, здійснюється їх відновлення, забезпечення законності, правопорядку, відвернення загроз та усунення наслідків техногенного, природного або військового характеру, які загрожують національній безпеці, публічним інтересам, правам і свободам громадян України.

З огляду на велику значущість такого правового засобу як особливий правовий режим виникає необхідність дослідження цієї правової категорії оскільки вона є основним інструментом захисту інтересів людини, суспільства і держави в сфері національної безпеки, від всіх видів зовнішніх та внутрішніх загроз. Хоча поняття «особливий правовий режим» часто використовується як в нормативно-правових актах так і науковій літературі, серед науковців до цього часу відсутні єдині підходи до розуміння цього поняття та його ознак.

У випадках збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, національним законодавством передбачено особливий правовий механізм відвернення таких загроз, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки – введення в державі правового режиму воєнного стану. На теперішній час, питання удосконалення механізмів реалізації заходів правового режиму воєнного стану з боку науковців досліджені недостатньо. Різним аспектам правових режимів, в тому числі особливих адміністративно-правових режимів, було приділено

увагу з боку багатьох науковців, серед яких: С.С. Алексеев, О.М. Буханевич, С.Т. Гончарук, С.О. Кузніченко, С.О. Магда, Т.П. Мінка, А.М. Мерник, В.Я. Настюк, О.О. Петришин, І.О. Соколова, А.С. Славко та ін.

Проте недослідженими залишаються поняття особливого адміністративно-правового режиму, особливого адміністративно-правового режиму воєнного стану, їх ознаки, питання правового статусу суб'єктів забезпечення цих особливих адміністративно-правових режимів.

Особливої актуальності питання особливого адміністративно-правового режиму воєнного стану набули у зв'язку із російською повномасштабною війною проти України, оскільки вдосконалення адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану нині прямо впливає на рівень захисту національної безпеки та національних інтересів, саме існування української нації та української суверенної держави.

1. Особливі адміністративно-правові режими в Україні: поняття та зміст

На нашу думку, дослідження поняття «особливий адміністративно-правий режим», необхідно здійснювати через з'ясування окремого через загальне, а саме, через дослідження поняття «правовий режим», оскільки вони співвідносяться між собою як загальне і конкретне.

Використання поняття «правовий режим» здійснюється в адміністративному, господарському, сімейному, земельному, фінансовому та інших галузях права. Правова категорія «правовий режим» також визначена законодавством України, до якої відносять правові режими власності, державного кордону, воєнного та надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації [1] та ін. Однак законодавцем, в той же

час, нормативно не закріплено такого поняття. Аналіз наукової літератури та наукових досліджень також дає можливість дійти висновку, що серед науковців досі немає єдиного погляду щодо визначення такої правової категорії як «правовий режим».

Так, С.С. Алексєєв розуміє «правовий режим» як порядок регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань які створюють особливу спрямованість регулювання [2, с. 185]. На думку І.О. Соколової «правовий режим» це заснована на загальних засадах регулювання сукупність взаємопов'язаних між собою правових засобів, які забезпечують стійке нормативне впорядкування певної сфери суспільних відносин, виражають ступінь жорсткості юридичного регулювання, сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, припустимий рівень їх активності [3, с. 15–16].

У свою чергу Т.П. Мінка розглядає «правовий режим» як зовнішній прояв (правову форму) правового регулювання у певній сфері суспільного життя [4, с. 185]. А.С. Славко надає визначення «правового режиму» як сукупності правових засобів, за допомогою яких специфічно (відмінно від загального правила) у комплексі врегульовано чітко окреслену в часі/просторі/за колом осіб сферу суспільних відносин [5, с. 6]. Однак, незважаючи на різноманітність наукових підходів до правової категорії «правовий режим», враховуючи наявність в них загальних рис, можна стверджувати, що під «правовим режимом» слід розуміти особливий правовий порядок, встановлений для певних сфер суспільних відносин чи суспільства в цілому (прикордонний режим, митний режим, режим у місцях позбавлення волі, правовий режим земель і майна, режим законності тощо) [6, с. 325].

Окреме місце в системі правових режимів займають особливі правові режими. По-перше, їх особливість полягає в тому, що майже вся їх сукупність належить до сфери забезпечення безпеки населення, національної безпеки та національних інтересів, по-друге, з метою досягнення цілей їх реалізації використовуються специфічні юридичні інструменти, такі як надання виключних повноважень органам публічної влади, можливість звуження прав і свобод людини і громадянина та ін. Саме особливості правового інструментарію відносять режими що розглядаються здебільшого до сфери адміністративного права, оскільки досягнення цілей запровадження особливих режимів здійснюється за допомогою формування спеціальної системи публічного управління.

У науковій літературі та наукових дослідженнях такі режими дістали назву «надзвичайні», «екстремальні», «жорсткі», «спеціальні», «виключні», «екстраординарні», «функціональні». Різноманітність підходів пояснюється «прив'язуванням» найменування поняття до розуміння умов застосування (ведення) правового режиму [7, с. 23].

Так, С.Т. Гончарук під спеціальними адміністративними режимами розуміє сукупність спеціальних правил, установлених адміністративно-правовими нормами для регулювання відповідних суспільних відносин в окремих управлінських сферах, у межах певних територій, щодо окремих громадян чи інших суб'єктів управлінських стосунків щодо певних видів діяльності тощо [8, с. 56].

У свою чергу С.О. Кузніченко вбачає в надзвичайних адміністративно-правових режимах систему погоджених правових норм (елементів правового інституту), що визначають: фактичні підстави введення (фактор небезпеки і кількісні та якісні показники його впливу на суспільство); державний

орган (органи), що уповноважений вводити режим; процедуру введення, продовження дії, скасування та зміни режиму; часові та територіальні межі; зміни у компетенції державних органів, що залучаються для забезпечення режиму; створення тимчасових режимних органів (за необхідності); вичерпний перелік правообмежень громадян і покладання на них додаткових обов'язків; детально регламентовано порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; наведено вичерпний перелік надзвичайних заходів, що застосовуються в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму [9, с. 267]. Під «надзвичайним правовим режимом» науковець розуміє закріплений нормами права режим діяльності органів державної влади, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах глобальної небезпеки різної ґенези (збройна агресія чи загроза нападу, загроза державній незалежності або територіальній цілісності України, при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства, надзвичайні ситуації техногенного чи природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю та здоров'ю громадян, яку не можна усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави), що введений відповідно до Конституції України, в рамках прийнятої процедури, на конкретно-визначеній території або на всій території України, з метою надання відповідним органам державної влади, військового командування та місцевого самоврядування згідно з цим Законом повноважень, необхідних для локалізації та ліквідації загрози, забезпечення національної безпеки, життя і здоров'я громадян, нормального

функціонування економіки, органів державної влади та місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, із зазначенням строку дії цих обмежень [9, с. 271].

На думку С.О. Магди надзвичайний адміністративно-правовий режим це обмежені певними просторово-часовими рамками, специфічні режими правового регулювання, які мають особливий порядок введення і пов'язані з особливостями управлінської діяльності та наявністю у відповідних суб'єктів їх здійснення особливих повноважень, застосуванням певних обмежень конституційних прав і свобод громадян та покладанням на них додаткових обов'язків, метою яких є відновлення та підтримання належного стану суспільних відносин, забезпечення безпеки суспільства в цілому та окремих громадян при наявності екстраординарних ситуацій соціально-політичного та природно-техногенного характеру [10, с. 8].

Деякі науковці під особливим правовим режимом вбачають форму державного управління, яка передбачає обмеження правосуб'єктності фізичних та юридичних осіб, що вводиться в якості тимчасового заходу, що забезпечується засобами адміністративно-правового характеру, і спрямований на забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави [11, с. 71]. Інші вчені притримуються думки, що надзвичайні адміністративно-правові режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація. Головним в їх змісті є те, що вони істотно змінюють правовий статус суб'єктів управління цієї території, у деяких випадках – систему органів виконавчої влади та

органів місцевого самоврядування, встановлюють заходи, які застосовуються для врегулювання ситуації [12, с. 468].

Окремі вчені, відносячи особливі адміністративно-правові режими до категорії «функціональних» розуміють під ними врегульований правом порядок певної діяльності, який має нормативний характер відносно державного управління, є загальнообов'язковим для всіх державних органів та членів суспільства і підлягає конкретизації й захисту у процесі його застосування [13, с. 48]. При цьому, необхідно наголосити, що правовий порядок врегульовується нормами адміністративного права, як галузі права, що регулює сферу публічного управління.

Отже, кожний особливий адміністративно-правовий режим становить самостійний правовий інститут з організаційними забезпечувальними елементами, що направлений на встановлення оптимальних, з позиції держави, відносин конкурентної галузі порівняно у вузькій, однак життєво важливій сфері, яка забезпечує безпеку особи, суспільства і держави [9, с. 12].

На основі розглянутих наукових підходів щодо розуміння поняття особливого адміністративно-правового режиму, з якими ми погоджуємося, можна дійти висновку, що їх різноманітність обумовлена зосередженням уваги авторів на тих чи інших елементах у зв'язку з дослідженням цих понять в залежності від суспільних відносин що регулюються, характеру кризової ситуації, суб'єктного складу забезпечення реалізації режиму або інших факторів.

Важливе як теоретичне так і практичне значення має визначення ознак особливих адміністративно-правових режимів, оскільки саме їх розуміння суб'єктами забезпечення адміністративно-правового режиму, дозволяє досягти мети їх запровадження.

Так, А.С. Славко до ознак надзвичайних режимів, під якими розглядає правові режими надзвичайного, воєнного стану та зон надзвичайної екологічної ситуації, віднесла: підстави введення в дію цих режимів; мету їх введення; носіїв правового режиму, а саме – суб'єктів владних повноважень щодо відвернення загроз територіальній цілісності, громадській безпеці, суверенітету і незалежності держави; заборони та зобов'язання, як панівні правові засоби забезпечення правового режиму; обмеження прав і свобод людини і громадянина [5, с. 10].

Деякі науковці до характерних ознак адміністративно-правових режимів в Україні віднесли: визначену спеціальними нормами права поведінку фізичних, посадових та юридичних осіб; вимушену докладну регламентацію діяльності державних органів та громадських об'єднань; тимчасове уведення деяких додаткових правил або вилучення із загальнообов'язкових правових норм певних приписів; встановлення особливого контролю за належним додержанням правопорядку у сфері дії спеціального режиму та уведення деяких обмежувальних заходів [13, с. 24]. Інші науковці, розглядаючи екстремальні адміністративно-правові режими (правові режими надзвичайного, воєнного стану та зон надзвичайної екологічної ситуації), до основних ознак цих режимів відносять: розбудову їх на загальних регулятивних підставах; наявність впливу правових засобів на порядок регулювання суспільних відносин; наявність надзвичайних ситуацій (впливу факторів глобальної загрози національної безпеки України); обмеження правового статусу особи; збільшення компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування (створення спеціальних режимних органів) [9, с. 49].

Різноманітність поглядів вчених на ознаки особливих адміністративно-правових режимів, як було зазначено вище,

обґрунтовується відмінністю умов за яких запроваджується той чи інший особливий адміністративно-правовий режим, зокрема метою запровадження, видом кризової ситуації, суб'єктом забезпечення виконання заходів режимів, що розглядається та ін.

На теперішній час, в Україні законодавчо прямо передбачено наступні особливі адміністративно-правові режими: правовий режим надзвичайної екологічної ситуації; правовий режим надзвичайного стану; правовий режим воєнного стану. Всі ці особливі адміністративно-правові режими регулюються спеціальними Законами України: «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [14], «Про правовий режим надзвичайного стану» [15], «Про правовий режим воєнного стану» [16]. Зазначені нормативно-правові акти чітко визначають запроваджувані правові режими як особливі, а їх аналіз та узагальнення наведених вище підходів науковців до поняття правової категорії «особливий адміністративно-правовий режим» та його ознак, дає можливість виділити базисні ознаки особливих адміністративно-правових режимів незалежно від їх виду та умов запровадження, виокремити особливі адміністративно-правові режими серед інших адміністративно-правових режимів.

Так, до ознак особливих адміністративно-правових режимів слід віднести наступні: правове регулювання суспільних відносин за допомогою спеціального законодавства (окремих спеціальних законів) з визначенням юридичних інструментів для реалізації мети запровадження особливого адміністративно-правового режиму – запобігання/ліквідація загрози національним інтересам та національній безпеці; нормативне закріплення особливого порядку введення, зміни та закінчення особливого адміністративно-правового режиму; передбачення можливості створення нових та чітке нормативне регулювання діяльності всіх суб'єктів забезпечення особливого правового

режиму; надання суб'єктам забезпечення запровадження особливого правового режиму виключних повноважень; перевага імперативних методів правового регулювання; наявність вичерпного переліку можливих заходів що запроваджуються; тимчасове обмеження прав і свобод людини і громадянина та законних інтересів юридичних осіб. Зазначені ознаки, на нашу думку, виступають критеріями та виділяють особливі адміністративно-правові режими з усієї сукупності адміністративно-правових режимів.

Розглянемо ознаки особливих адміністративно-правових режимів через форми реакції держави на російську збройну агресію, яка на початкових етапах застосовувала переважно елементи неконвенційної (гібридної) війни, оскільки, виходячи з встановлених ознак, а також останніх досліджень науковців, можна стверджувати про необхідність віднесення до особливих адміністративно-правових режимів також режиму антитерористичної операції та операції Об'єднаних сил.

Так, Законом України «Про боротьбу з тероризмом» встановлено, що антитерористична операція це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності [17]. Метою її проведення є захист особи, держави і суспільства від тероризму, а саме попередження, запобігання та припинення всіх його проявів.

До підстав для початку проведення антитерористичної операції належать випадки вчинення або загрози вчинення терористичного акту який загрожує загибеллю багатьох людей чи іншими серйозними наслідками, або якщо його вчинено одночасно на території кількох областей, районів чи міст,

вчинення терористичного акту зачіпає міжнародні інтереси України та її відносини з іноземними державами та інші.

Рішення щодо проведення антитерористичної операції приймається залежно від рівня суспільної небезпеки терористичного акту: керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України за письмовим дозволом Голови Служби безпеки України; керівником координаційної групи відповідного регіонального органу Служби безпеки України за письмовим дозволом керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України, погодженим з Головою Служби безпеки України. Про рішення щодо проведення антитерористичної операції негайно інформується Президент України [17].

До суб'єктів які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції віднесено: Службу безпеки України, яка є головним органом у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; Міністерство внутрішніх справ України; Національну поліцію; Міністерство оборони України; визначені законом центральні органи виконавчої влади. Керівництво проведення антитерористичної операції здійснює Антитерористичний центр при Службі безпеки України. У складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації, повноваження і порядок яких визначаються Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [18].

У районі проведення антитерористичної операції суб'єкти які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом наділені виключними повноваженнями запроваджувати спеціальні заходи з попередження, виявлення і припинення терористичної діяльності, перелік яких є вичерпним. В їх числі заходи тимчасового обмеження прав і свобод громадян, а саме: превентивне

затримання осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години, але не більше ніж на 30 діб; заборона перебування в районі проведення антитерористичної операції осіб, які не залучені до її проведення, без дозволу керівника оперативного штабу; часткове або повне припинення своєї роботи підприємствами, установами та організаціями, що знаходяться в районі проведення антитерористичної операції, на вимогу керівників учасників антитерористичної операції; в'їзд осіб до району проведення антитерористичної операції та виїзд з нього здійснюються в порядку, встановленому керівником антитерористичної операції [17].

Отже, правове регулювання суспільних відносин під час дії адміністративно-правового режиму антитерористичної операції здійснюється спеціальним законодавством яким визначено порядок початку та закінчення антитерористичної операції. Суб'єкти, які залучаються до боротьби з тероризмом наділяються особливими повноваженнями, в тому числі на обмеження прав і свобод людини і громадянина. Координацію їх діяльності здійснює спеціальний суб'єкт. Законом України «Про боротьбу з тероризмом» також визначено виключний перелік заходів щодо запобігання, виявлення і припинення терористичних актів. Зазначене дає підстави зробити висновок про наявність у адміністративно-правовому режимі антитерористичної операції ознак притаманних особливим адміністративно-правовим режимам.

З набрання чинності Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» на визначених територіях України було розпочато операцію Об'єднаних сил [19]. На відміну від вищерозглянутих законів, щодо запровадження особливих правових

режимів, останній є, так би мовити, цільовим і прийнятий виключно з метою відсічі російської збройної агресії проти України, що і є підставою початку її проведення. Факт остаточного виведення та повної відсутності всіх збройних формувань Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях у порядку, визначеному цим Законом, встановлюється Міністром оборони України та Міністром внутрішніх справ України шляхом спільного подання Президентові України, який виключно на цій підставі приймає відповідне рішення, чим закінчується проведення операції Об'єднаних сил [19].

До суб'єктів які залучаються до забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях належать органи сектору безпеки і оборони, інші державні органи України та їх посадові особи. Стратегічне керівництво всіма силами та засобами здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, для безпосереднього керівництва введено посаду Командувача об'єднаних сил який реалізує свої повноваження через створений Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України. Зазначені суб'єкти наділені спеціальним повноваженнями щодо можливості встановлення особливого порядку в'їзду осіб та переміщення товарів, а також на запровадження вичерпного переліку заходів, в тому числі з обмеження прав і свобод людини.

До основних з них належать: застосовування у разі крайньої необхідності зброї і спеціальних засобів до осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, або дії, пов'язані з несанкціонованою спробою проникнення в район здійснення зазначених

заходів; затримання і доставлення осіб визначених Законом, до органів Національної поліції України; перевірка у громадян і посадових осіб документів, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримання їх для встановлення особи; здійснення особистого огляду громадян, огляду речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які ними перевозяться; тимчасове обмеження або заборона руху транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допущення транспортних засобів, громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти, виведення громадян з окремих ділянок місцевості та об'єктів, відбуксирування транспортних засобів; вхід (проникнення) в житлові та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, перевірка транспортних засобів для виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях; використання із службовою метою засобів зв'язку і транспортних засобів, у тому числі спеціальних, що належать громадянам (за їхньою згодою), підприємствам, установам та організаціям, крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав та міжнародних організацій [19].

Отже, в свою чергу, і запроваджений адміністративно-правовий режим операції Об'єднаних сил має такі ознаки особливих адміністративно-правових режимів як регулювання спеціальним законодавством, особливий порядок введення, зміни та закінчення, створення нових суб'єктів забезпечення цього правового режиму з наділенням їх особливими повноваженнями на запровадження спеціальних заходів з можливістю обмеження конституційних прав і свобод людини.

З огляду на зазначене можна стверджувати, що в Україні, поряд з правовим режимом воєнного стану, надзвичайного стану та режимом надзвичайної екологічної ситуації з'явилися нові особливі адміністративно-правові режими – режим антитерористичної операції та режим операції Об'єднаних сил, оскільки останні мають всі ознаки особливих адміністративно-правових режимів.

Узагальнюючи вищевикладене, враховуючи аналіз наукових підходів до поняття особливого адміністративно-правового режиму, його ознак, аналізу законодавства яким передбачено запровадження особливих адміністративно-правових режимів в Україні, вважаємо, що під особливим адміністративно-правовим режимом слід розуміти встановлений адміністративно-правовими нормами особливий порядок правового регулювання який запроваджується з метою запобігання або усунення загроз національним інтересам та національній безпеці з наданням суб'єктам забезпечення особливого правового режиму спеціальних повноважень на запровадження виключних, обов'язкових до виконання, заходів, в тому числі на обмеження прав і свобод людини і громадянина та законних інтересів юридичних осіб, у визначених просторово-часових межах.

2. Загальна характеристика адміністративно-правового режиму воєнного стану

Серед особливих адміністративно-правових режимів можна виділити режим, запровадження якого здійснюється в разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а саме – правовий режим воєнного стану.

Правовою основою введення в Україні особливого адміністративно-правового режиму воєнного стану є Конституція

України [1], Закон України «Про правовий режиму воєнного стану» та указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України [16]. Однак слід зазначити, що система правових актів, за допомогою яких здійснюється досягнення мети введення правового режиму воєнного стану не обмежується зазначеними вище. До зазначеної системи нормативно-правових актів належать також як закони України так і підзаконні нормативно-правові акти.

Так, Законом України «Про оборону України», в особливий період для керівництва виконанням на відповідній території заходів щодо оборони України рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій, державних адміністрацій міст Києва та Севастополя передбачено утворення ради оборони Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя [20]. Положення про ради оборони Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя затверджуються Кабінетом Міністрів України. Законом України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» встановлений механізм передачі, примусового відчуження або вилучення майна у юридичних та фізичних осіб для потреб держави в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану. Також Закон України «Про правовий режим воєнного стану» має відсильні норми на нормативне врегулювання Кабінетом Міністрів України реалізації передбачених заходів правового режиму воєнного стану [16].

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [16] визначає, що воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної

агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [16].

Відповідно до положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» підставами введення правового режиму воєнного стану є збройна агресія, загроза нападу, небезпека державній незалежності та небезпека територіальній цілісності. Суб'єктами забезпечення правового режиму воєнного стану є військове командування разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування. Основним суб'єктом забезпечення правового режиму воєнного стану є військове командування. До військового командування належать Головнокомандувач Збройних Сил України, Командувач об'єднаних сил Збройних Сил України, командувачі видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, командувачі (начальники) органів військового управління, командири з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Саме військовому командуванню делеговані владні повноваження з запровадження та здійснення спеціальних заходів. У разі ж необхідності, здійснюється залучення військових адміністрацій (при їх створенні), органів виконавчої влади, Ради

міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування [16].

Військові адміністрації є спеціально-створеними тимчасовими державними органами для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на територіях де введено особливий адміністративно-правовий режим.

З метою здійснення регулювання суспільних відносин в кризовий період Законом України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено видання актів управління які приймаються суб'єктами забезпечення правового режиму. Так, військове командування, в межах визначених повноважень, видає обов'язкові до виконання накази і директиви з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану [16]. До повноважень начальника військової адміністрації (населеного пункту, районної, обласної) віднесено видання наказів та розпоряджень, які мають таку ж юридичну силу, що і рішення відповідної ради (рад). Разом з тим, для решти суб'єктів зазначене не встановлено, з чого можна дійти висновку про здійснення їх діяльності в межах повноважень встановлених спеціальним для них законодавством.

Отже, до системи актів правового регулювання адміністративно-правового режиму воєнного стану, окрім правових актів військового командування та військових адміністрацій (наказів, директив, розпоряджень), слід віднести й інші акти управління всіх суб'єктів забезпечення правового режиму воєнного стану, а саме органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної

Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, в Збройних Силах України, з метою здійснення управлінської діяльності створюються такі види документів: наказ, директива, розпорядження, бойовий наказ, бойове розпорядження, окреме доручення (доручення), рішення, протокол, положення, постанова, інструкція, план, донесення та ін. [21], які використовуються в повсякденній життєдіяльності органів військового управління, військ (сил).

Законодавцем також передбачено особливий порядок введення та закінчення правового режиму воєнного стану, що відповідає основним ознакам особливих адміністративних режимів. Запровадження воєнного стану здійснюється вищими органами публічної влади. Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України. Пропозиції щодо залучення військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану розробляє та вносить на розгляд Ради національної безпеки і оборони України Генеральний штаб Збройних Сил України. У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає відповідний указ і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проєкт закону. Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації. При цьому слід додати, що указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, офіційно оприлюднюється разом із законом про затвердження такого

указу Президента України та набирає чинності одночасно з набранням чинності таким законом. В указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються: обґрунтування необхідності введення воєнного стану; межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться; завдання військового командування, військових адміністрацій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану; завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних і територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період; вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з уведенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; інші питання. Загальне керівництво запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану здійснює Президент України [22].

Закінчення дії правового режиму воєнного стану відбувається після закінчення строку, на який його було введено, а також указом Президента України про скасування воєнного стану, до закінчення строку, на який було введено воєнний стан, та за умови усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. У період дії правового режиму воєнного стану не можуть бути припинені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову

діяльність, досудове розслідування, та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність [16].

Невирішеним питанням, на нашу думку, залишається відсутність в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» визначення порядку продовження вже введеного в дію правового режиму воєнного стану. Станом на сьогодні, в ситуації, коли у визначений в указі Президента України строк введення правового режиму воєнного стану мету його запровадження не досягнуто, Президент України вимушений повторно виконувати розглянутий алгоритм. Так, з початку широкомасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, Президентом Україна тричі здійснювалось продовження строку дії правового режиму воєнного стану шляхом внесення змін до відповідної статті указу Президента про введення воєнного стану в Україні [23, 24, 25]. Однак, хоча Законом України «Про правовий режим воєнного стану» на Верховну Раду України і покладено обов'язок зібратися на засідання у дводенний строк без скликання та розглянути питання щодо затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, саме ці два дні, в умовах кризової ситуації що продовжується, створюють ризики своєчасного реагування держави на збройну агресію, загрозу нападу, небезпеку державній незалежності та небезпеку територіальній цілісності державі.

Відмінність особливого адміністративно-правового режиму воєнного стану від інших особливих адміністративно-правових режимів полягає також в наданні суб'єктам забезпечення правового режиму особливих повноважень на запровадження спеціальних заходів, які мають суттєвіший вплив на суспільні відносини. Законом України «Про правовий режим воєнного

стану» передбачено двадцять чотири спеціальні заходи, основними з яких є: запровадження трудової повинності; використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, установ і організацій усіх форм власності; примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучення майна державних підприємств; запровадження комендантської години; встановлення особливого режим руху транспорту та пересування осіб; проведення евакуації населення та інші. Прикінцевими положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану», який набув чинності 11.06.2015, Кабінету Міністрів України у місячний строк з дня набрання чинності цим законом доручено прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону, та привести свої рішення у відповідність із цим Законом. Нині, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України врегульовано порядок запровадження тільки дванадцяти передбачених законом заходів правового режиму воєнного стану.

На теперішній час постановами Кабінету Міністрів України вже врегульовано більшість заходів правового режиму воєнного стану, а саме: залучення працездатних осіб в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт [26], запровадження комендантської години та режиму світломаскування [27]; встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян [28]; перевірки документів у осіб та проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян [29]; встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан [30]; заборона торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій

основі [31]; встановлення особливого режиму у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України [32]; проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій [33]; нормоване забезпечення населення основними продовольчими та непродовольчими товарами в особливий період [34]. Також Законом України встановлено порядок примусового відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучення майна державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану [35].

У той же час, залишаються неврегульованими Кабінетом Міністрів України наступні питання: встановлення (посилення) охорони об'єктів державного значення, об'єктів державного значення національної транспортної системи України та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і введення особливого режиму їх роботи; регулювання роботи постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій; обов'язкової евакуації затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання, підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід – тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах, етапування засуджених осіб, які відбувають такі покарання, як арешт, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк та довічне ув'язнення, з установ виконання покарань, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних установ, які розташовані в безпечній місцевості.

Слід наголосити, що, на перший погляд, розглянуті вище нормативно-правові акти, визначають перелік заходів необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки і суб'єктів їх запровадження та забезпечення, однак, навіть за умови впорядкування питань реалізації положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» актами Кабінету Міністрів України, на теперішній час відсутні чіткі розмежування повноважень між цими суб'єктами, або порядок їх розмежування.

Так, наприклад, структурною одиницею в Збройних Силах України якій делеговано запроваджувати заходи правового режиму воєнного стану визначено командування військової частини. Виходячи з чого, командир військової частини, в зоні його відповідальності, має право запроваджувати та здійснювати весь перелік заходів правового режиму воєнного стану як і його старші начальники на тій самій території.

З огляду на зміст заходів правового режиму воєнного стану окремої уваги потребують питання обмеження прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб. Актуальність порушеного питання обумовлена сьогоденням в Україні, а також зростанням кількості локальних війн і воєнних конфліктів у світі, збільшенням кількості надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Відповідно до статті 29 Загальної декларації прав людини конституції вводять інститут обмеження прав і свобод за наявності певних підстав. Права і свободи можуть обмежуватися з метою захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави [36], в тому числі – забезпечення здоров'я населення. Однак обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та

несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими [37]. Статтями 21, 22 Конституції України визначено, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними, гарантуються і не можуть бути скасовані [1]. Відповідно до статті 3 Основного Закону, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Приписами статті 64 Конституції України, закріплено, що Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень [1].

Виходячи з досвіду запровадження правового режиму воєнного стану, Верховною Радою України 26 листопада 2018 року та 24 лютого 2022 року було прийнято Закони України № 9338 та № 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»» [37, 38]. Цими Законами було передбачено можливість обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина. Серед них право на недоторканості житла, невтручання в особисте і сімейне життя, свободи пересування, свободу думки і слова, мирні зібрання, на підприємницьку діяльність, на працю.

Так, обмеження права недоторканості житла (ст. 30 Конституції України) може полягати у можливості проведення огляду житла громадян та речей в ньому без відповідного рішення суду, у встановленні військово-квартирної повинності з розквартирування. Право на невтручання в особисте і сімейне життя, яке включає право на охорону конфіденційної інформації (ст. 32 Конституції України) може бути обмежено шляхом можливості перевірки документів у осіб, а в разі потреби проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян. Право свободи пересування, вільного вибору місця проживання, вільного залишення території України (ст. 33 Конституції України) може бути обмежено запровадженням комендантської години, встановленням особливого режиму в'їзду і виїзду та інше.

Однак слід зазначити, що обмеження прав і свобод людини і громадянина під час запровадження правового режиму воєнного стану не є безумовним. Частиною 2 статті 64 Конституції України визначено які права і свободи не можуть бути обмежені, а також те, що такі обмеження запроваджуються з визначенням строків. У їх числі право на життя, на свободу та особисту недоторканність, право на житло, професійну правничу допомогу, судовий захист.

Отже, заходи, що запроваджуються під час введення правового режиму воєнного стану та обмежують права і свободи людини і громадянина встановлюються Конституцією і Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Більшість заходів правового режиму воєнного стану має негативний вплив на права і свободи людини і громадянина, однак міжнародно-правовими актами та Конституцією України передбачено заборону можливості обмеження визначеного переліку найважливіших прав і свобод.

З положень Законів України «Про правовий режим воєнного стану» [16] та «Про оборону України» [20] також випливає, що запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, визначених в указі Президента України, покладається на: Президента України – загальне керівництво; ради оборони областей – безпосереднє керівництво у визначеній місцевості; Генеральний штаб Збройних Сил України – здійснює спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки, здійснення заходів правового режиму воєнного стану (з інших питань здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається на Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень), організовує підготовку та здійснює керівництво Збройними Силами України, з'єднаннями, частинами та органами інших військових формувань і правоохоронних органів під час виконання ними заходів правового режиму воєнного стану, організовує діяльність військових адміністрацій, командувань видів Збройних Сил України, управлінь оперативних командувань, командувань військових з'єднань та частин Збройних Сил України на території, на якій уведено воєнний стан; військове командування та військові адміністрації (в разі їх утворення) – безпосереднє керівництво в місцевостях, де ведуться бойові дії [22].

Висновки

Призначення особливих адміністративно-правових режимів полягає у відновленні стійких суспільних відносин, що порушені в наслідок настання або загрози настання негативних наслідків техногенного, природного або військового характеру.

Під особливим адміністративно-правовим режимом слід розуміти встановлений адміністративно-правовими нормами

особливий порядок правового регулювання який запроваджується з метою запобігання або усунення загроз національним інтересам та національній безпеці, з наданням суб'єктам забезпечення особливого правового режиму спеціальних повноважень на запровадження виключних, обов'язкових до виконання, заходів, в тому числі на обмеження прав людини і громадянина та законних інтересів юридичних осіб, у визначених просторово-часових межах.

Серед системи правових режимів вони займають особливе місце, оскільки мають лише їм притаманні ознаки, до яких належать: спеціальне законодавство; особливий порядок введення, зміни та закінчення особливого адміністративно-правового режиму; створення нових суб'єктів забезпечення особливого правового режиму; надання суб'єктам забезпечення особливого правового режиму виключних повноважень; імперативні методи правового регулювання; вичерпний перелік можливих заходів що запроваджуються; тимчасове обмеження прав і свобод людини і громадянина та законних інтересів юридичних осіб.

В умовах загрози національній безпеці, публічним інтересам, правам і свободам громадян України, державою, в особі органів та посадових осіб публічної влади, вводиться особливий адміністративно-правовий режим – правовий режим воєнного стану. Це особливий адміністративно-правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення

національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Розглядаючи адміністративно-правовий режим воєнного стану через зазначені ознаки особливих адміністративно-правових режимів встановлено, що правове регулювання запровадження та виконання заходів цього правового режиму здійснюється за допомогою спеціальних як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів, переважна більшість норм яких має імперативний характер. Вимоги органів і посадових осіб публічної влади, на які покладається реалізація мети закону є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами суспільних відносин. Спеціальним законом України «Про правовий режим воєнного стану» встановлено порядок введення та закінчення правового режиму, передбачено створення нових суб'єктів забезпечення реалізації положень закону – військових адміністрацій. Досягнення мети введення правового режиму воєнного стану здійснюється за допомогою наділення суб'єктів забезпечення зазначеного правового режиму надзвичайними повноваженнями на запровадження виключно тих заходів які передбачені законодавством. Заходи правового режиму воєнного стану пов'язані з обмеженням прав і свобод людини і громадянина та законних інтересів юридичних осіб, однак такі обмеження не є безумовними. Міжнародне та національне законодавство визначає такі межі за часовими і просторовими показниками, а також права і свободи людини і громадянина яких вони не можуть бути позбавлені.

Основною відмінною рисою правового режиму воєнного стану від інших особливих адміністративно-правових режимів

є найвищий рівень адміністративно-правового впливу держави на учасників суспільних відносин, що обумовлено високим ступенем загроз у сфери забезпечення безпеки населення, національної безпеки та національних інтересів.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1991 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

2. Алексеев С.С. Общие дозволения и общин запреты в советском праве. Москва : Юрид. лит., 1989. 288 с.

3. Соколова І.О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юрид.наук : спец: «12.00.01» теорія та історія держави і права;історія політичних і правових учень. Харків, 2011. 23 с.

4. Мінка Т.П. Онтологічні характеристики правового режиму адміністративного права. Часопис Київського університету права. 2011. № 1. С. 123–127.

5. Славко А.С. Типологія адміністративно-правових режимів : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юрид. наук: спец: «12.00.07» адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, 2020. 19 с.

6. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл. 1998. 650 с.

7. Кузніченко С.О., Голуб В.О. Воєнний стан: закордонний досвід та українська модель : монографія. Одеса, 2019. 244 с.

8. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України : навч. посіб. Київ : Аванпост-прим, 2004. 160 с.

9. Кузніченко С.О., Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : монографія. Одеса, 2011. 323 с.

10. Магда С.О. Забезпечення прав, свобод та реалізації обов'язків громадян в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юрид.наук: спец: «12.00.07» адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, 2008. 22 с.

11. Буханевич О.М., Мерник А.М., Петришин О.О. Підходи до розуміння категорії «особливі правові режими». Вісник НАПрНУ. 2021. № 1. URL: http://visnyk.kh.ua/uk/journals/visnik-naprnu-1-2021-r

12. Остапенко О.І., Ковалів М.В., Єсімов С.С., Гулак Л.С., Отчак Н.Я., Остапенко Л.О. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. Львів : НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.

13. Настюк В.Я., Бєлєвцева В.В., Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Харків, 2009. 128 с.

14. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 липня 2000 року № 1908-III. Відомості Верховної Ради, 2000, № 42, ст. 348. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14#Text

15. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III. Відомості Верховної Ради, 2000, № 23, ст. 176.

16. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 28. Ст. 250. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-19

17. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 бер. 2003 р. № 638-IV. Відомості Верховної Ради. 2003. № 25. С. 180. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text

18. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 20 бер. 2003 р. № 638-IV. Відомості Верховної Ради. 2015 № 13, С. 712. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19

19. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січня. 2018 № 2268-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 10. Ст. 54. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text

20. Про оборону України : Закон України від 06 груд. 1991 № 1932-XII. Відомості Верховної Ради. 1992. № 9. Ст. 106. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#n280

21. Наказ Міністерства оборони України від 07.04.2017 № 124 «Про затвердження Інструкції з діловодства у Збройних Силах України». URL: http://zsu.at.ua/load/akti_ngsh_zsu/nakaz_ngsh_zsu_vid_07_04_2017_124/5-1-0-19

22. Кириченко С.О., Лобко М.М., Семененко В.М. Щодо питання правового режиму воєнного стану і стану війни. Наука і оборона. 2019. № 2(19). С. 9–16.

23. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 14.03.2022 № 133/2022. Голос України. 2022. № 59. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2022#n2

24. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 18.04.2022 № 259/2022. Голос України. 2022. № 92. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/259/2022#n2

25. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 23.02.2022 № 341/2022. Голос України. 2022. № 109. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2022#Text

26. Про затвердження Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 № 753. Офіційний вісник України. 2011. № 55. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/753-2011-%D0%BF#n9

27. Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 № 573. Урядовий кур'єр. 2020. № 133. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2020-%D0%BF#n8

28. Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху [...]. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1455. Урядовий кур'єр. 2022. № 15. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1455-2021-%D0%BF#n8

29. Про затвердження Порядку перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час [...]. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1456. Урядовий кур'єр. 2022. № 15. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2021-%D0%BF#n8

30. Про затвердження Порядку встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1450. Урядовий кур'єр. 2022. № 11. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1450-2021-%D0%BF#n10

31. Про затвердження Порядку заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, в умовах правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1457. Урядовий кур'єр. 2022. № 15. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1457-2021-%D0%BF#n9

32. Про затвердження переліку лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, щодо яких може встановлюватись особливий режим у сфері виробництва та реалізації під час запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України від

24.02.2016 № 128. Урядовий кур'єр. 2016. № 43. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/128-2016-%D0%BF#Text

33. Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій. Постанова Кабінету від 30.10.2013 № 841. Офіційний вісник України. 2013. № 92. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%D0%BF#Text

34. Про затвердження Положення про нормоване забезпечення населення основними продовольчими та непродовольчими товарами в особливий період. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2008 року № 917-014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-10#Text

35. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану. Закон України від 17.05.2012 № 4765-VI. Голос України. 2012. № 106. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17#Text

36. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015

37. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 01.06.2016 р. №2-рп. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-18

38. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні». Закон України від 26.11.2018 № 2630-VIII. Голос України. 2018. № 226. ст. 150. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2630-19#n5

39. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні». Закон України від 24.02.2022 № 2102-IX. Голос України. 2022. № 37. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text

DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-31

Цьоменко Аліна
аспірантка

ГЕНЕЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ГРОМАДЯН

Анотація. Побудова демократичної соціальної правової держави, найвищою цінністю в якій є людина, її честь і гідність, недоторканність і безпека, як і підтримання ефективного функціонування державних інститутів перебувають у нерозривному зв'язку із необхідністю вдосконалення захисту основних прав людини та громадянина. Надзвичайний темп прогресу інформаційних технологій та активність у формуванні баз персональних даних в системі публічного управління надзвичайно загострили проблему захисту різноманітних інформаційних прав і свобод людини.

Запропоновано виділити три історичних етапи становлення нормативно-правового забезпечення захисту персональних даних. Перший з них пов'язаний з розповсюдженням та інтерпретацією правової концепції «прайвесі». Наступний з етапів припадає на другу половину XX століття та завершується прийняттям Загального Регламенту із захисту даних (Регламент (ЄС) 2016/679). І нарешті, на останньому етапі відбувається імплементування положень Загального Регламенту із захисту даних (Регламент (ЄС) 2016/679) у країнах членах-ЄС та державах, які проголосили свій євроінтеграційний курс, серед яких Україна, яка інтенсифікує зазначені процеси.

Підкреслено, що у національному контексті розбудови системи захисту персональних даних провідне значення мають

відігравати нормативно-правові акти спрямовані на задоволення публічно-правових вимог щодо створення системи захисту персональних даних, їх баз у різних інформаційних сферах та «середовищах». Нині в Україні сформувалася достатньо розвинута нормативно-правова база забезпечення захисту персональних даних завдяки правовим та організаційно-технічним заходам удосконалюються процедури обробки, зберігання та використання персональних даних. Водночас, в умовах повномасштабної війни необхідно активізувати зусилля щодо формування ефективної системи захисту інформаційних ресурсів, та створити організаційно-технічні передумови до захисту окремих категорій громадян, що потребують додаткових гарантій захисту їх персональних даних.

Ключові слова: адміністративне право, інформаційні права і свобод людини, персональні дані, захист персональних даних, електронні засоби зв'язку, Інтернет.

Вступ

Побудова демократичної соціальної правової держави, найвищою цінністю в якій є людина, її честь і гідність, недоторканність і безпека, як і підтримання ефективного функціонування державних інститутів перебувають у нерозривному зв'язку із необхідністю вдосконалення захисту основних прав людини та громадянина. Надзвичайний темп прогресу інформаційних технологій та активність у формуванні баз персональних даних в системі публічного управління надзвичайно загострили проблему захисту різноманітних інформаційних прав і свобод людини.

Без врахування досвіду досконалого дослідження міжнародних стандартів щодо захисту персональних даних суб'єктами публічної адміністрації, базових принципів їх захисту,

вивчення особливостей національних регулятивних підходів окремих держав, які мають розвинене законодавство і багаторічний досвід з питань захисту прав і свобод людини, у тому числі права на захист персональних даних, украй ускладнюється розуміння сучасних проблем національного правового регулювання відносин із захисту персональних даних в публічних управлінських відносинах.

У сучасному постіндустріальному світі персональні дані фізичних осіб набули особливо важливого значення, як самодостатня соціальна цінність та об'єкт правового регулювання. Ставлення до персональних даних на рівні правової політики та юридичної доктрини відзначається єдиними підходами для більшості країн світу.

Персональні дані, як правове явище набувають риси глобального характеру. Зрозуміло, що у кожної держави формувалися свої індивідуальні підходи до регулювання відносин щодо персональних даних, але останні десятиліття спостерігається тенденція до їх глибокої уніфікації. Не є винятком у цьому процесі і Україна. Аналізуючи різноманітні аспекти нормативно-правового регламентування суспільних відносин пов'язаних з персональними даними та етапи формування наукової думки в Україні ми вимушені розглядати цей процес у нерозривній єдності з історичними віхами становлення інституту персональних даних у Європі та світі.

Інститут персональних даних – це відносно «молодий» за своєю правовою природою інститут суспільних відносин. Його становлення та сучасне «піднесення» тісно пов'язано із розвитком конституційних прав і свобод людини й громадянина та, перш за все, із еволюцією права на недоторканість особистого життя. Інститут персональних даних відзначається своєю комплексністю, охоплюючи елементи властиві для

предмету правового регулювання галузей конституційного, цивільного але, у першу чергу адміністративного права.

У цьому контексті для сучасної правової системи України важливим є досвід правового регулювання інституту персональних даних саме на європейському континенті. Для нас є важливим розуміти основні тенденції правового рулювання у цій сфері, як у контексті виконання сучасних зобов'язань проголошеного на конституційному рівні євроінтеграційного вектору розвитку правової політики України, так і для нормативного регламентування інноваційних сфер пов'язаних з персональними даними у майбутньому.

Сучасним «взірцем», для національної правової системи, правового регулювання та забезпечення захисту персональних даних є Регламент (Євросоюзу) 2016/679 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 р. про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних (також відомий у науковій літературі як: «Загальний регламент про захист даних» або «General Data Protection Regulation – GDPR») [1].

Зрозуміло, що поява цього нормативно-правового документу є результатом тривалого історичного процесу становлення нормативно-правового забезпечення захисту персональних даних у країнах Європейського Союзу. У цьому процесі можливо побачити результати та історичні надбання розвитку глобальної правової доктрини у ставленні до універсальних прав людини.

При цьому наголосимо, що Україна не залишається поза цього процесу, а навпаки стає його органічною частиною. З моменту вступу у дію 25 травня 2018 року Європейського регламенту щодо захисту персональних даних минуло уже більше двох років, що також дає можливість об'єктивно оцінити

його ефективність та вплив на суспільні відносини. Підкреслимо, що дія цього нормативно-правового акту поширюється, крім іншого, і на територію України, однак, лише опосередковано. Це обумовлено з одного боку тим, що хоч Україна і не є членом ЄС, але з іншого General Data Protection Regulation поширюються на осіб, що працюють у сфері робіт чи послуг, де бере участь суб'єкт (фізична особа), яка проживає в ЄС. На цьому етапі необхідно переглянути Privacy Policy, правила користування сайтом, додатки, сервіси [2]. Зазначені документи мають бути в злагодженій взаємодії між собою й General Data Protection Regulation

Із цієї, й не лише, причини, питанням захисту персональних даних у нашій країні приділено значну увагу з боку представників юридичного середовища та громадськості. Сьогодні у наукових публікаціях часто можна зустріти думку, що GDPR – це у першу чергу приватно-правове явище, цивілістичне нововведення європейських законодавців [3; 4; 5]. Насправді ж, цей Регламент є результатом тривалого розвитку концепції фундаментальних прав і свобод людини, котра виникла задовго до 25 травня 2018 року.

Сфера захисту персональних даних охоплює відносини комплексного правового характеру і має як публічно-правові так і приватно-правові прояви. Водночас, на нашу думку, приватно-правові відносини та засоби правового впливу на регулювання та приватно-правовий захист персональних даних носять додатковий (субсидіарний) характер у порівнянні з публічно-правовими. Це обумовлено тим, що історично захист персональних даних сформувався, як елемент конституційно-правового та адміністративно-правового захисту права на недоторканість (концепція «прайвесі»).

1. Зародження нормативно-правового забезпечення захисту персональних даних

Найвиразніше ця ідея відображена у правових засадах загального права. Охорона приватного життя громадян, свободи людини від неправомірного та надмірного втручання держави у сфері приватного життя була об'єднана у американській юриспруденції у концепцію «прайвесі». У ній знайшли адекватне відображення принципи індивідуалізму та інші загальнодемократичні ідеали.

Перше чітке формулювання змісту поняття «прайвесі» було зроблено ще в 1890 р., яке визначило його як «право дати людині спокій». Англійською мовою усі аспекти особистого життя позначаються єдиним терміном «privacy», котрий не має буквального перекладу в українській мові. Цей термін увійшов у політико-правовий лексикон і визначає всі аспекти приватного життя: інтимний світ, сферу особистих стосунків, недоторканність приватного листування, щоденників, свободу думки та релігійних переконань [6, с. 16].

Саме у 1890 році два американських юриста С.Д. Уоррен та Л.Д. Брендайс опублікували в Harvard Law Review статтю «The Right to Privacy» (Право на особисте життя), де описували згадане «право бути залишеним наодинці» («the right to be let alone»). У своїй статті «Право на приватність» у Гарвардському правовому журналі вони стверджували, що приватності загрожує небезпека у зв'язку із новими винаходами та методами ведення бізнесу, й обґрунтовували необхідність створення спеціального «права приватності» [7].

На тлі подальшого розвитку наукового і технічного прогресу ми дедалі більше переконуємося в справедливості даних міркувань. Практично одразу, а точніше у першій половині XX ст., сформульоване право на особисте життя знаходить

своє відображення в американській судовій практиці [7]. Ця ідея доволі блискавично поширюється і за межами США.

Паралельно історичні передумови визнання права на недоторканість особистого життя формуються у «неофіційній» правовій доктрині на теренах України. Історичні витоки сучасного національного праворозуміння цінностей забезпечення особистісної сфери людини, у тому числі її приватності від будь-яких форм зовнішнього втручання ми можемо співвіднести з працями відомого діяча громадського руху Михайла Драгоманова. Мова йде про його Проєкт основ статуту українського товариства «Вільна Спілка» [8].

У частині першій, присвяченій головним завданням «Вільної Спілки» в Росії (Російській Імперії) виголошується завдання спрямоване на «перетворення цієї держави на засадах політичної свободи». Під словами політичні свободи М. Драгоманов пропонує розуміти: недоторканість тіла для принизливих покарань та смертної кари; недоторканість особи і житла для поліції без судової постанови; недоторканість приватних листів та телеграм тощо» [9]. Саме це і дає поштовх численним та, на жаль, також і не реалізовані спробам вироблення нових правових засад забезпечення недоторканості приватного життя людини, які не витримали випробувань жорстокою реальністю XX століття.

Наголосимо, що період Першої світової війни, наступних десятиліть інтербелуму (міжвоєнного періоду) та другої світової війни не створили умов до розвитку «людиноцентриських» ідей правового регулювання в тому числі і щодо захисту персональних даних.

У XX столітті значну роль у становленні та формулюванні права на особисте життя, як і у попередньому, також відіграла діяльність американських судів. Так, у 1965 році у справі

Griswold v. Connecticut суддя Верховного Суду США Дуглас виділив право на особисте життя із п'яти поправок до Конституції США, визнавши, що ці поправки «охороняють різні аспекти недоторканості особистого життя» [7]. Буквально у першоджерелі звучить так "Douglas had argued, however, that the right to privacy could be seen to be based on guarantees from the First, Third, Fourth, Fifth, and Ninth Amendments" [7].

2. Нормативно-правове забезпечення захисту персональних даних у другій половині XX століття

Сформована у США концепція «privacy» суттєво вплинула на становлення сучасної системи прав і свобод людини. Пізніше питання піднесення важливості «людиноцентризму» у питаннях правового регулювання ми бачимо у період після завершення Другої Світової війни. Належна увага до прав людини на той час пояснюється, перш за все, руйнівними наслідками Другої Світової війни. Це знайшло своє відображення й у визначенні права на особисте життя. Головним пріоритетом того часу були найбільш значимі соціальні питання повоєнного періоду: недоторканість особистого і сімейного життя, таємниця листування. Водночас, на власне проблему захисту персональних даних, котра, здавалося б, є логічним продовженням права на особисте життя, не звертали належної уваги.

У 1948 році право на особисте життя фіксується разом із іншими фундаментальними правами і свободами у Загальній декларації прав людини (ст. 12) [10], а в 1950 році – У Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 8) [11]. 10 грудня 1948 року на Генеральній Асамблеї ООН була затверджена Загальна Декларація прав людини, у ст. 12 котрої встановлювалось, що ніхто не може бути об'єктом свавільного

втручання в його особисте та сімейне життя, свавільного посягання на недоторканість [10].

У подальшому право на захист персональних даних знаходить своє закріплення в національному законодавстві різних країн. В США у 1947 році прийнято Privacy Act, у котрому американський Конгрес вперше встановлює зв'язок між правом на приватне життя і персональні дані. Так, § 552a The Privacy Act of 1974, as amended, 5 U.S.C. наголошено, що цей нормативний документ встановлює кодекс чесної інформаційної практики та регулює збір, збереження, використання та поширення інформації про осіб, яка зберігається в системах записів федеральних органів влади. Даний законодавчий акт встановлював, що особисте життя людини може зазнавати впливу внаслідок збору, використання та поширення персональної інформації органами державної влади [12].

Проте, цей та інші правові акти не можна назвати повноцінним законом, що регулює обробку саме персональної інформації. Разом із тим, право на захист персональних даних починає виходити із тіні права на особисте життя.

На початку другої половини XX ст. починають розвиватися інформаційні технології, котрі дозволяли значно швидше опрацьовувати більшу кількість інформації. У 60-ті роки ці технології стають усе більш доступними, що викликало певне занепокоєння Ради Європи у контексті обігу інформації та контроль за нею.

Так, у 1968 році Парламентська Асамблея Ради Європи приймає рекомендацію № 509. У ній висловлюється стурбованість щодо можливих загроз праву на особисте життя, котрі виникають внаслідок використання нових технологій обробки даних. У результаті, Асамблея доручила Комітету з прав людини дослідити дане питання. Зокрема йшлося про те, що нові методи, такі як прослуховування телефонів, підслуховування, таємне

спостереження, незаконне використання офіційних статистичних та подібних опитувань для отримання приватної інформації, а також підсвідома реклама та пропаганда є загрозою правам і свободам осіб і, зокрема, на права на приватність, яке захищається статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Багато хто вважає, що саме цей момент став відправною точкою для Data Privacy [13].

Пропоную так Зазначений документ стимулює до початку пошуку нормативно-правових засобів регламентування питання захисту персональних даних у окремих країнах Європи.

Фактично, перший у світі спеціальний Закон про захист персональних даних був прийнятий німецькою землею Гессен у 1970 році [14]. До цього подібних законів не було ніде у світі. А за сім років з'явився перший федеральний закон, що захищає персональні дані німців [15]. Упродовж останніх 30 років більш, ніж у 20 європейських країнах були прийняті нормативні акти щодо захисту персональних даних [14].

У них були закріплені чинні механізми правового регулювання обігу персональних даних. Варто зауважити, що створення нормативних актів у даній сфері відбувалося паралельно із розвитком законодавства про захист права на недоторканість особистого життя.

Таким чином, «піонером» у сфері Data Privacy стала саме Німеччина: перший національний закон про персональні дані (Bundesdatenschutzgesetz) з'являється у 1977 році у ФРН [16]. Особливе ставлення німецької громадськості до даного питання обумовлюється, перш за все, локальними історичними подіями: в середині XX ст. німці пережили два авторитарні політичних режими – Третій Рейх (Deutsches Reich)) та НДР (Deutsche Demokratische Republik).

Обидва режими базувалися, крім іншого, на масовому стеженні за населенням. Такі потрясіння привели до надзвичайної потреби у конфіденційності. Саме тому Німеччина досі вважається одним зі світових лідерів у захисті особистого життя та персональних даних.

Іншою значимою для Data Privacy країною Європи стає Франція, котра «відстала» від Німеччини лише на рік. Прийняття у 1978 році Закону про інформатику та громадянські свободи також було пов'язано із локальними подіями, щодо автоматизованої обробки даних [17]. Сутність котрого полягала у створенні єдиного реєстру даних із використанням номеру соціального страхування, що дозволяло би ідентифікувати будь-якого громадянина. Обробку всієї інформації планувалося здійснювати завдяки передовим на той час обчислювальним технологіям.

У 1974 році газета Le Monde публікує про це статтю із назвою «SAFARI ou la chasse aux Français» (САФАРІ або полювання на французів) та провокує гучний скандал на тему масового стеження [18]. Під тиском громадськості уряд був вимушений відступити, що привело до прийняття вище згаданого закону і створенню Комісії з інформатики та громадянських свобод. Попри те, уникнути реалізації проєкту не вдалось, але нова Комісія змогла встановити певні обмеження щодо обробки персональних даних [13].

Таким чином, німецький і французький закони стають наріжним каменем для персональних даних та дають відчутний імпульс для розвитку цієї сфери (стають нормативним базисом для подальшої уніфікації регулювання захисту персональних даних). На проблему починають звертати увагу усе більше й більше країн, а також міжнародних організацій. Саме у цей час стає відчутною різниця навіть на рівні законодавчих

декларацій у нормативному регулюванні захисту персональних даних між країнами західного світу та УРСР.

У цей період у Конституції СРСР 1977 року громадянам лише декларативно гарантувалася недоторканість особистості, житла, а також охорона законом особистого життя, таємниці листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень. У ст. 57 Конституції 1977 року передбачалося, що повага особистості, охорона прав і свобод громадян – зобов'язання всіх державних органів, громадських організацій та посадових осіб [19].

У 1980 році організація економічної співпраці та розвитку публікує Гайдлайни щодо захисту персональних даних із урахуванням розвитку комп'ютерних технологій, що триває, та їх використання для комерційних трансакцій. За рік по тому було укладено перший міжнародний договір у сфері Data Privacy. Ним стає Конвенція про захист фізичних осіб при автоматизованій обробці персональних даних [20].

Ця Конвенція стала найбільшим досягненням у відповідній сфері після прийняття Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 [11].

Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28.01.1981 [20], пізніше стане базою для розробки Директиви 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних», яка була прийнята 24 жовтня 1995 р. [21], яка замінена Регламентом (Євросоюзу) 2016/679 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 р. про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних та про вільне переміщення таких даних [1].

Принципи, закладені у Європейській конвенції про захист прав і основних свобод, набули розвитку в спеціальних нормах

Конвенції Ради Європи про захист прав фізичних осіб щодо автоматичної обробки персональних даних 1981 року. У цій Конвенції захист даних розглядається як захист основних прав і свобод індивідів, зокрема, забезпечення на території кожної з країн-учасниць для кожної особи, незалежно від її громадянства або місця проживання, дотримання її прав й основоположних свобод, зокрема її права на недоторканість приватного життя, у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, що її стосуються [20].

Необхідність її прийняття пояснюється суперечністю, що виникла наприкінці 1970-х років між все більш активним впровадженням засобів автоматизованої обробки даних та їх поширенням у телекомунікаційних мережах, зловживання при використанні персональних даних, потреба у впорядкуванні експортно-імпортних операцій [22, с. 31].

Україна ратифікувала цю Конвенцію лише 6 липня 2010 р. [23]. Конвенція закріпила основоположні принципи обробки персональних даних, а саме: a) сумлінність та законність отримання та обробки персональних даних; b) зберігання персональних даних лише для визначених і законних цілей та недопущення їх використання в спосіб, не сумісний із цими цілями; c) адекватність та відповідність персональних даних стосовно цілей, для яких вони зберігаються; d) точність персональних даних та їх оновлення в разі необхідності; e) зберігання персональних даних у формі, яка дозволяє ідентифікацію суб'єктів даних не довше, ніж це необхідно для мети, для якої такі дані зберігаються [20]. Фактично ця конвенція випереджала розвиток міжнародного загального права у відповідній сфері та створила «модель» правового регулювання, яка потім втілювалася на міжнародному, регіональному та національному рівнях [24, с. 55].

3. Сучасний етап нормативно-правового забезпечення захисту персональних даних

Початком формування сучасного етапу правового регулювання захисту персональних даних у ЄС слід вважати ухвалення у 1995 р. Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 року – першого загальнообов'язкового правового акту, що заклав основи захисту персональних даних фізичних осіб у Європейському Союзі [25].

Ця теза знаходить своє додаткове підтвердження в Директиві 96/9/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про правовий захист баз даних» від 11 березня 1996 року [26]. Мета цієї Директиви – надання належного і рівномірного рівня захисту баз даних як способу забезпечення винагороди розробнику бази даних – відрізняється від мети Директиви 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 24 жовтня 1995 року про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних, котра має гарантувати вільний обіг персональних даних відповідно до гармонізованих правил, призначених захистити ключові права і, насамперед, право на повагу до приватного життя.

Наступними кроками стає прийняттям документів у специфічних сферах, які не підпадали під дію Директиви 95/46/ЄС, зокрема, що встановлюють правила обробки персональних даних та захисту конфіденційності у секторі електронних засобів зв'язку (Директива 2002/58/ЄС) [27], а також створення Європейського агентства з мережевої та інформаційної безпеки (Регламент (ЄС) № 406/2004) [28]. Таким чином, саме у Директиві Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу від 24 жовтня 1995 р. № 95/46ЄС про захист прав приватних

осіб щодо обробки персональних даних і про вільний рух таких даних були закладені засади загальноєвропейської системи захисту персональних даних.

Наступним стало закріпленням права на захист персональних даних як фундаментального та невід'ємного права людини на рівні первинного права ЄС – в установчих Договорах, зокрема у статті 16 Договору про функціонування Європейського Союзу [29], у статті 39 Договору про Європейський Союз [20] та у статті 8 Хартії Основних прав Європейського Союзу. Мова йде про статтю «Захист даних особистого характеру». Наголосимо, що у ч. 3 ст. 8 йдеться про «Дотримання цих правил підлягає контролю з боку незалежного органу» [31].

Норми захисту даних, закріплені у цих документах, стали базою для розробки та впровадження в правову систему ЄС Загального Регламенту із захисту даних [1].

Сучасний етап пов'язаний із набуттям чинності в 2018 р. на території ЄС Загального Регламенту із захисту даних (Регламент (ЄС) 2016/679) [1], що замінює та скасовує Директиву 95/46/ЄС, та Директиви (ЄС) 2016/680, яка встановлює правила про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних компетентними органами з метою запобігання, розслідування, виявлення або кримінального переслідування за кримінальні злочини або виконання кримінальних покарань, яку кожна держава–член ЄС імплементує в законодавство та зобов'язана застосовувати на своїй території з 6 травня 2018 р. На даний час імплементація положень Загального Регламенту із захисту даних (Регламент (ЄС) 2016/679) у країнах–членах ЄС завершена.

Однак, даний Регламент не став кінцевим пунктом законотворчої діяльності ЄС у сфері захисту персональних даних приватності. Обробка персональних даних відповідно до цілей

кримінального правосуддя не належить до питань, що урегульовується Регламентом, оскільки потребує встановлення окремого правового режиму. Тому в 2016 році одночасно із GDPR було прийнято Директиву (ЄС) 2016/681 Європейського Парламенту і Ради від 27.04.16 р. «Про використання даних записів реєстрації пасажирів (PNR) для профілактики, виявлення, розслідування і судового переслідування злочинів терористичного характеру і тяжкого злочину» (Директива PNR)» [32].

У Європейському Союзі на сучасному етапі продовжується нормативно-правова робота спрямована на створення ефективного механізму нормативно-правового регулювання відносин у сфері захисту персональних даних. При цьому є наявною тенденція до поширення публічно-правових підходів до регламентування цих відносин.

Українське законодавство з самого початку прийняло до уваги орієнтири сформовані у нормативних актах ЄС. Це зумовило прийняття Закону України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р., де законодавчо закріплено поняття «персональних даних» як «відомостей чи сукупності відомостей про фізичну особу» (ст. 2) та поняття «суб'єкт персональних даних» (ч. 1 ст. 2) де під суб'єктом персональних даних розуміється фізична особа, персональні дані якої обробляються. Аналіз цієї дефініції дає підстави виділити дві ознаки: суб'єктивну та об'єктивну [33].

Суб'єктивна ознака вказує на те, що суб'єктом персональних може бути лише фізична особа, тобто, людина як учасник цивільних відносин. При цьому поняття «фізична особа» охоплює громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах. Останні користуються тими самими правами суб'єкта персональних даних, що і громадяни України, за винятками, встановленими

Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Об'єктивна ознака передбачає, що суб'єктом персональних даних визнається лише та фізична особа, персональні дані якої обробляються, тобто, щодо яких здійснюється будь-яка дія або сукупність дій, таких, як збирання, реєстрація, накопичення, зберігання, адаптування, зміна, поновлення, використання і поширення (розповсюдження, реалізація, передача), знеособлення, знищення персональних даних, у тому числі з використанням інформаційних (автоматизованих) систем. Отже, фізична особа отримує статус суб'єкта персональних даних при здійсненні процедури її ідентифікації, тому будь-яка фізична особа не може автоматично розглядатися як суб'єкт правовідносин щодо персональних даних [34, с. 72].

Також, Закон України «Про захист персональних даних» закріплює окремі види персональних даних. Насамперед, слід розрізняти загальні та особливі (так звані чутливі чи вразливі) персональні дані. До останніх належать дані про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, засудження до кримінального покарання, а також даних, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних. Цей перелік встановлюється в ч. 1 ст. 7 Закону України «Про персональні дані», є вичерпним та не підлягає розширеному тлумаченню [33].

Таким чином, Україна зробила перший надзвичайно важливий крок на шляху правового регулювання обігу та захисту персональних даних. Закон України «Про захист персональних даних», фактично є національною імплементацією стандартів Директиви 95/46/ЄС.

Враховуючи на наголошені вище зміни у правовому регулюванні цих питань у ЄС постає необхідність і перегляду

положень Закон України «Про захист персональних даних» вже у світлі положень Загального Регламенту із захисту даних (Регламент (ЄС) 2016/679).

Іншим важливим у контексті нормативно-правового регулювання захисту персональних даних виступає Закону України «Про інформацію». Термін «персональні дані» представлений у цьому актах, як «інформації про фізичну особу» (ст. 11 Закону України «Про інформацію» [35]. В Україні також запроваджено електронну систему охорони здоров'я (ст. 11 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [36]) – інформаційно-телекомунікаційну систему, що забезпечує автоматизацію ведення обліку медичних послуг. Функціонування електронної системи охорони здоров'я повинно здійснюватися з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних [37].

Зазначена інформаційно-телекомунікаційна система забезпечує автоматизацію ведення обліку медичних послуг та управління медичною інформацією шляхом створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією, даними і документами в електронному вигляді, до складу якої входять центральна база даних та електронні медичні інформаційні системи, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією, даними та документами через відкритий програмний інтерфейс (API) [37].

Більше того, персональні дані пацієнта, а саме: відомості про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, одержані при його медичному обстеженні, охоплюються правом на таємницю про стан здоров'я (ст. 391); відомості про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну і сімейну сторони життя громадянина підпадають під правовий режим лікарської таємниці (ст. 40) Основ законодавства України про охорону здоров'я) [38].

Персоналізовані дані (усі дані про пацієнта, які містяться в декларації, а із запровадженням електронного рецепта й електронної медичної картки – медична інформація та призначення) доступні тільки лікарю, з яким підписана декларація, та лікарю, до якого пацієнт приходить за направленням. Коли у системі з'являться медичні дані, пацієнт зможе сам вирішувати, кому він додатково надає доступ.

Слід зазначити, що дія Закону України «Про захист персональних даних» поширюється на всіх суб'єктів господарської діяльності в медичній сфері не залежно від форми власності та відомчого підпорядкування. Тобто не тільки бюджетні заклади охорони здоров'я, але і всі приватні і приватно практикуючі медпрацівники повинні реєструвати бази персональних даних, які ними ведуться. У зв'язку з цим прийнята Постанова Кабінетом Міністрів України від 06.06.2012 р. № 546 «Про затвердження електронного реєстру пацієнтів» (далі – реєстр) [39], яка прийнята на виконання Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2012–2014 роки [40], якою було передбачено створення Електронного реєстру пацієнтів.

Електронний реєстр пацієнтів – це єдина державна інформаційна система збирання, реєстрації, накопичення відомостей про пацієнта та отриману медичну допомогу. Реєстр створюється з метою підвищення ефективності медичної допомоги, забезпечення своєчасності її надання, модернізації первинної медичної допомоги. Електронний реєстр пацієнтів не відміняє ведення облікових форм на паперових носіях. Збір, обробка та внесення до Реєстру даних про пацієнта буде здійснюватися виключно за його згодою. Реєстр створюється з метою підвищення ефективності медичної допомоги, забезпечення своєчасності її надання та достовірності статистичної інформації.

Він є єдиною інформаційною системою збирання, реєстрації, накопичення, зберігання, оновлення, використання і поширення шляхом розповсюдження, реалізації, передачі, а також знищення відомостей про фізичну особу та отриману нею медичну допомогу.

Реєстр є інформаційним ресурсом Міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ), який ведеться з використанням інформаційних технологій, електронного документообігу та електронного цифрового підпису. Зазначу, що заклади охорони здоров'я усіх форм власності зобов'язані вносити до Реєстру відомості про: 1) фізичну особу, що містяться у затверджених наказами МОЗ медичних облікових формах; 2) заклад охорони здоров'я, в якому пацієнтові надано медичну допомогу; 3) вид наданої пацієнтові медичної допомоги; 4) лікарські засоби та вироби медичного призначення, закуплені для лікування пацієнта за кошти державного та місцевих бюджетів; 5) згоду пацієнта на обробку персональних даних за встановленою МОЗ формою. Основною інформаційною одиницею для Реєстру є форма первинної облікової документації № 025/о «Медична карта амбулаторного хворого», затверджена наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14 лютого 2012 року № 110 [41].

Пізніше нормативно-правова база адміністративно-правового характеру була доповнена положеннями окремих законів, які запроваджували систему надання адміністративних послуг та здійснення електронної реєстраційної діяльності. До числа таких необхідно віднести Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI [42] та особливо Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15 липня 2021 року № 1689-IX [43], який визначає засади надання електронних

публічних послуг, публічних послуг, комплексних електронних публічних послуг, автоматичного режиму надання електронних публічних послуг та Закон України «Про публічні електронні реєстри» від 18 листопада 2021 року № 1907-IX [44], який встановлює правові, організаційні і фінансові засади створення та функціонування публічних електронних реєстрів з метою захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб під час створення, зберігання, оброблення та використання інформації у публічних електронних реєстрах. Дія Закону України «Про публічні електронні реєстри» від 18 листопада 2021 року № 1907-IX поширюється на відносини, що виникають у сфері публічних електронних реєстрів під час створення, ведення, взаємодії, адміністрування, перетворення, модифікації та припинення публічних електронних реєстрів, при використанні реєстрової інформації національних електронних інформаційних ресурсів під час провадження дозвільної діяльності, надання адміністративних, соціальних та інших публічних послуг, провадження іншої управлінської діяльності та державного регулювання, а також поширюється на відносини, що виникають під час створення, ведення, взаємодії, адміністрування Єдиного реєстру адвокатів [44].

У контексті здійснення послуг державної реєстрації, пов'язаних з використанням персональних даних необхідно згадати і низку інших нормативних актів. Так, у ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань – це засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, які передбачені цим Законом,

шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру [45]. У Законі України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 1 липня 2010 року № 2398-VI [46] поняття такої реєстрації немає, лише вказано, що державна реєстрація актів цивільного стану проводиться з метою забезпечення реалізації прав фізичної особи та офіційного визнання і підтвердження державою фактів народження фізичної особи та її походження, шлюбу, розірвання шлюбу, зміни імені, смерті (ст. 9) [46].

Крім зазначених нормативно-правових актів, що безумовно відносяться до сфери правового регулювання захисту персональних даних, привертають увагу і окремі положення трудового законодавства. Специфіка захисту персональних даних в трудових правовідносинах обумовлена насамперед ціллю їх обробки і регламентується Кодексом законів про працю України. Роботодавець має законні підстави для обробки персональних даних працівника, але лише в межах, які необхідні при прийнятті його на роботу та подальшим виконанням ним трудової функції (ч. 2 ст. 24 Кодексу законів про працю України) [47].

Зрозуміло, що у сфері приватно-правового регулювання до числа нормативно-правових актів, що регулюють захист персональних даних необхідно віднести і ЦК України. Окремі норми ЦК України також присвячені праву на особисте життя та його таємницю. З ними органічно пов'язані інші суб'єктивні немайнові права, які на практиці виступають правовими гарантіями забезпечення таємниці особистого життя. До числа таких відносимо: право на інформацію (ст. 302), право на особисті папери (ст. 303), право на таємницю кореспонденції (ст. 306), та право на недоторканність житла (ст. 311) [48].

Таким чином, у національній правовій системі сформовано важливі передумови правового регулювання суспільних відносин пов'язаних з захистом персональних даних.

Відповідно у національному контексті розбудови системи захисту персональних даних провідне значення мають відігравати нормативно-правові акти спрямовані на задоволення публічно-правових вимог щодо створення системи захисту персональних даних, їх баз у різних інформаційних сферах та «середовищах». Особливої актуальності це набуває у контексті виняткової активності Міністерства цифрової політики України у запровадження застосунку «Дія». До складу таких персональних даних застосунку «Дія» включаються: прізвище, ім'я та по батькові особи; серія та номер паспорта громадянина України, іншого документа, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України чи спеціальний статус особи; дата народження; реєстраційний номер облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб – платників податків; зареєстроване або фактичне місце проживання; адреса електронної пошти, номери контактних телефонів; код Класифікатора об'єктів адміністративно-територіального устрою України (далі – КОАТУУ) бажаного місця щеплення.

При цьому збирання прізвища, ім'я, по батькові та реєстраційного номеру облікової картки платника податків здійснюється під час авторизації (електронної ідентифікації) шляхом застосування особистого ключа. Інші персональні дані збираються шляхом безпосереднього надання особою своїх персональних даних при реєстрації. При цьому, під обробкою персональних даних розуміється будь-яка дія або сукупність дій, таких як збирання, реєстрація, накопичення, зберігання, адаптування, зміна, поновлення, використання і поширення (розповсюдження, реалізація, передача), знеособлення, знищення персональних даних, що здійснюються за допомогою програмних засобів Порталу Дія, у тому числі з використанням мобільного додатку Порталу Дія (Дія).

Завершуючи характеристику сучасного етапу наголосимо, що війна, російська агресія особливо загострила весь спектр проблематики пов'язаної з сферою приватності, в тому числі проблему захисту персональних даних громадян, несанкціонований доступ до яких може загрожувати життю громадян.

Проблеми захисту персональних даних поставлені перед суспільством після 24 лютого 2022 року вже сьогодні вимагають свого негайного вирішення, у тому числі на нормативно-правовому та організаційно-управлінському рівнях.

Першим кроком у цьому напрямку став Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», який передбачає, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30-34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводитися тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [49].

Серед згаданих конституційних прав і свобод людини і громадянина передбачено можливості обмеження права на особисте і сімейне життя та встановлення особливого режиму збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди (ч. 1 та 2 ст. 32 Конституції України). Зазначені обмеження, серед іншого, можуть бути обумовлені лише в інтересах національної безпеки.

Водночас, необхідно пам'ятати, що в умовах широкомасштабної військової агресії, наявності декількох театрів бойових

дій на півдні, півночі та сході України, виникає необхідність одночасно вести мову не лише про встановлення законних обмежень окремих прав і свобод людини і громадянина але й про напрацювання нових правових механізмів їх захисту через діяльність органів публічної влади та окремих інститутів громадянського суспільства.

Особливе занепокоєння викликає стан дотримання прав у сфері захисту персональних даних військових, державних службовців, примусово переміщених громадян та інших категорій. Наприклад, для громадських активістів і волонтерів сьогодні дійсно є актуальним це питання, адже вони мають/можуть мати справу з персональними даними людей, або можуть вчасно поінформувати колег щодо збирання персональних даних. Це випадки різних анкетувань, фокус-груп, це ведення списків на різні запити допомоги, це, можливо, списки на евакуацію, це якась внутрішня звітність або для міжнародних організацій, які передають допомогу тощо [50].

Одним з перших кроків у сфері формування нових правових механізмів захисту персональних даних громадян органами публічної влади стала Постанова КМУ від 12 березня 2022 р. № 263 «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану» на період дії воєнного стану міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, державні та комунальні підприємства, установи, організації, що належать до сфери їх управління, для забезпечення належного функціонування інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів, володільцями (держателями) та/або адміністраторами яких вони є, та захисту інформації, що обробляється в них,

а також захисту державних інформаційних ресурсів, можуть вживати таких додаткових заходів, серед іншого це: розміщувати державні інформаційні ресурси та публічні електронні реєстри на хмарних ресурсах та/або в центрах обробки даних, що розташовані за межами України, та реєструвати доменні імена у домені gov.ua для такого розміщення та зупиняти, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів [51].

Сьогодні ми можемо виділити наступні групи громадян щодо яких дуже гостро постають питання захисту персональних даних. Насамперед, мова йде про представників силових (мілітаризованих) структур (Збройні Сили України, Національна гвардія України, Служба безпеки України, Національна поліція, Державна прикордонна служба України та ін.). Наприклад, російська прокремлівська хакерська група RaHDIt виклала у відкритий доступ дані 700 співробітників Служби безпеки України. Дані про співробітників Служби безпеки України доповнили список військовослужбовців Збройні Сили України, що існував раніше, де зазначені: ім'я, по батькові, прізвище, дата народження, посада, звання, адреса, телефон, паспортні дані, у ряді випадків – електронна пошта, сторінки в соцмережах та інші дані. Як правило, запис ілюструється фотографією [52].

При цьому зазначену групу необхідно розділити на підгрупи, такі як: представників силових (мілітаризованих) структур, як перебувають на дійсній службі, ті, що знаходяться в зоні ведення бойових дій, ті хто перебуває на лікуванні у медичних закладах України та зарубіжних країнах, особи які перебувають у полоні, вважаються безвісно зниклими або загиблими.

До другої групи необхідно відносити цивільних громадян, так само виділивши з них тимчасово переміщених осіб, тих хто самостійно залишив територію України та отримав статус тимчасової підтримки або біженця, цивільні громадяни, що були насильно депортовані на територію держави-агресора, поранені, ті, що зникли без вісти та загиблі.

У частині цивільного населення на особливу увагу заслуговують також діти, у тому числі примусово депортовані без супроводження батьків або законних представників до держави-агресора. Так за інформацією МВС України станом на кінець травня 2022 року 234 тисячі дітей з України незаконно переміщено до країни агресора з тимчасово окупованих територій. Окремо наголосимо, що лише 1 червня 2022 року запрацювала «гаряча лінія» МВС України для звернень рідних та близьких полонених, зниклих безвісти та загиблих українських захисників [53]. При цьому питання щодо формування відповідних реєстрів цивільних осіб ще не розглядаються. Проблематика ведення зазначених реєстрів включає в себе створення особливого порядку їх наповнення та верифікації доступу. Зазначене має покласти краї неконтрольованому розміщенню у соціальних мережах багаточисельних сторінок з фотографіями та відео українських полонених з їх персональними даними. Зазначені заходи носять явний акцент антиукраїнської пропаганди та є порушенням прав військовополонених, у тому числі і у сфері захисту їх персональних даних.

На нашу думку, нині назріла необхідності розробити окремі інформаційні реєстри згаданих нами вище категорій осіб з різним ступенем верифікації доступу до них та унормуванням можливості отримання інформації щодо суб'єктів, які внесені до цих баз даних або навпаки отримати інформації, що у цих базах даних інформація щодо зазначених осіб відсутня.

Висновки

Перші правові норми щодо захисту персональних даних з'явилися у результаті об'єктивного розвитку суспільних відносин і розглядалися у контексті права на приватність, на недоторканість особистого життя. Однак, на тлі переходу до інформаційного суспільства, для котрого характерне широке використання інформаційних технологій, активний збір та обробка інформації, включно із персональною інформацією, виникла потреба у правовому регулюванні обробки персональних даних. Поширення інтернету суттєво прискорило потребу нормативно-правового регулювання захисту персональних даних великої кількості суб'єктів незалежно від їх державної приналежності на міжнародному та національному рівнях.

Передовими країнами у цьому сенсі стали країни Західної Європи, у котрих були прийняті спеціальні закони про захист персональних даних. Однак, законодавство щодо персональних даних в європейських країнах продовжує розвиватися. У практиці європейських держав сьогодні також виникають нові проблеми, що потребують правового регулювання (наприклад, транскордонна передача персональних даних, використання біометричних персональних даних, даних медико-генетичного характеру тощо).

На сьогодні можемо виділити три історичних етапи розвитку та нормативно-правового регулювання захисту персональних даних. Перший з них пов'язаний з розповсюдженням та інтерпретацією правової концепції «privacy», починаючи з кінця XIX століття і до тридцятих років XX століття. На наступному історичному відрізку, що припадає на другу половину XX століття з концепції «privacy» виділено сферу правового захисту персональних даних та здійснено їх нормативно-правового регулювання на рівні законодавства ЄС

прийняттям Загального Регламенту із захисту даних (Регламент (ЄС) 2016/679). І нарешті, на останньому, нинішньому етапі, починаючи з 2016 року відбувається імплементація положень Загального Регламенту із захисту даних (Регламент (ЄС) 2016/679) у країнах членах-ЄС та державах, які проголосили свій євроінтеграційний курс, серед яких Україна, яка інтенсифікує зазначені процеси.

В Україна нині сформовано достатньо розвинуту нормативно-правову базу забезпечення захисту персональних даних. Завдяки правовим та організаційно-технічним заходам удосконалюються процедури обробки, зберігання та використання персональних даних. Водночас, в умовах повномасштабної війни органи публічної влади мають активізувати зусилля щодо формування ефективної системи захисту інформаційних ресурсів та персональних даних, створити організаційно-технічні передумови до захисту персональних даних окремих категорій громадян, що потребують додаткових гарантій.

Література:

1. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). URL: http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ENм
2. Железняк К. Відповідність вимогам GDPR: що робити українським компаніям. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/ EA012514
3. Бєлова Ю.Д. Цивільні правовідносини щодо персональних даних. Монографія. Хмельницький : ФОП Мельник А.А., 2019, 192 с.
4. Каретник О.С. До питання про правову природу персональних даних фізичної особи: цивілістичні аспекти. Право України: Юридичний журнал. 2014. № 9. С. 192–200.
5. Сліпченко С.О. Місце об'єктів особистих немайнових правовідносин у системі об'єктів цивільного права. Право і суспільство. 2013. № 6.2. С. 92–97.

6. Махов В.Н., Пешков М.А. Уголовный процесс США (досудебные стадии). М. : ЗАО Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1998. 208 с.

7. Judith DeCew Privacy. Stanford Encyclopedia of Philosophy. URL: https://plato.stanford.edu/entries/privacy/

8. Худояр Л.В. Принцип рівності у правовій ідеології українських православних братств XVI–XVIII ст. Часопис Київського університету права. 2011. № 1. С. 66–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2011_1_19

9. Драгомановський збірник. «Вільна Спілка» та сучасний український конституціоналізм / За редакцією Т.Г. Андрусяка. Львів : Світ, 1996. С. 9–10.

10. Загальна декларація прав людини: від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text

11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/995_004

12. The Privacy Act of 1974. URL: https://www.justice.gov/opcl/privacy-act-1974

13. Шатська У. Право на приватне життя: історія, розвиток, українські реалії. URL: https://zmina.info/columns/pravo-na-pryvatne-zhyttya-istoriya-rozvytok-ukrayinski-realiyi/

14. Лушников А.М. Защита персональных данных работника: сравнительно-правовой комментарий. Трудовое право. 2009. № 9. С. 93–101.

15. Власко С. Захист персональних даних: чий досвід може стати в нагоді Україні. URL: https://www.eurointegration.com.ua/experts/2018/01/16/7076152/

16. Malte Kröger: Datenschutz und Prüfungsrecht Was das Nowak-Urteil für das Prüfungswesen bedeutet. In: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht. URL: https://www.juwiss.de/8-2018/

17. Loi n. 78–17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000886460/2021-01-27/

18. SAFARI ou la chasse aux Français. URL: http://rewriting.net/wp-content/le_monde_-_21_03_1974_009-3.jpg

19. Конституції СРСР 1977 року. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/169373___601885

20. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 року. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text

21. Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних: Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 24 жовтня 1995 року. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_242

22. Брижко В.М. Захист персональних даних: реалії та практика сучасності. Інформація і право. 2013. № 3. С. 31–48.

23. Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних стосовно органів нагляду та транскордонних потоків даних : Закон України від 06.07.2010 р. № 2438–VI. Офіційний вісник України. 2010. № 58. Ст. 1994.

24. Пазюк А.В. Міжнародно-правове регулювання інформаційної сфери (теоретичні і практичні аспекти) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11.; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2016. 567 с.

25. Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних». База даних «Законодавство України». ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_242#Text

26. Директива 96/9/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про правовий захист баз даних» від 11 березня 1996 року. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_241#Text

27. Директива 2002/58/ЕС Европейского Парламента и Совета ЕС в отношении обработки персональных данных и защиты конфиденциальности в секторе электронных средств связи (Директива о конфиденциальности и электронных средствах связи) База даних «Законодавство України». ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b34#Text

28. Regulation (EC) No 460/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing the European Network and Information Security Agency (Text with EEA relevance). URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0460:EN:HTML

29. Treaty establishing the European Economic Community (Rome, 25 March 1957). URL: https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html

30. Договір про Європейський Союз (7 лютого Маастріхт). База даних «Законодавство України». ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text

31. Хартії Основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text

32. Директива (ЄС) 2016/681 Європейського Парламенту і Ради від 27.04.16 р. «Про використання даних записів реєстрації пасажирів (PNR) для профілактики, виявлення, розслідування і судового переслідування злочинів терористичного характеру і тяжкого злочину» (Директива PNR)». URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/8_1.pdf

33. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 49. Ст. 1604.

34. Серебряник О.О. Інформація про особу як об'єкт цивільних прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; Івано-Франків. ун-т права ім. короля Данила Галицького. Івано-Франківськ, 2016. 20 с.

35. Про інформацію: Закон України в редакції Закону № 2938-VI від 13.01.2011. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 313.

36. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19 жовтня 2017 року № 2168-VIII. Офіційний вісник України. 2018. № 4.

37. Сенюта І.Я. Захист персональних даних у сфері охорони здоров'я: алгоритм змін. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». Випуск 6-1/2014. 2014. С. 216–221.

38. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.

39. Про затвердження Положення про електронний реєстр пацієнтів постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2012 № 546 // Офіційний вісник України від 27.06.2012 р. № 47. стор. 23, стаття 1832, код акту 62180/2012.

40. Програма економічних реформ на 2012–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: затверджена Указом Президента України від 12.03.2012 № 187. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10

41. Інструкція щодо заповнення форми первинної облікової документації № 025/о «Медична карта амбулаторного хворого МОЗ України»; Наказ, Форма, Інструкція від 14.02.2012 № 110 «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon1. rada.gov.ua/laws/show/z0669-12

42. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text

43. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15 липня 2021 року № 1689-IX. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text

44. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18 листопада 2021 року № 1907-IX. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text

45. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України 15 травня 2003 року № 755-IV. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text

46. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 1 липня 2010 року 2398-VI. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17#Text

47. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text

48. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15

49. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397

50. Що варто знати про захист персональних даних в період воєнного стану? URL: https://www.prostir.ua/?news=scho-varto-znaty-pro-zahyst-personalnyh-danyh-v-period-vojennoho-stanu

51. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно- комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану : Постанови КМУ від 12 березня 2022 р. № 263. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-zabezpechennya-funkcionuvannya-informacijno-komunikacijnih-sistem-elektronnih-komunikacijnih-sistem-publichnih-elektronnih-reyestriv-v-umovah-voyennogo-stanu-263

52. Российские хакеры опубликовали данные 700 сотрудников СБУ. URL: https://www.newsru.co.il/world/1jun2022/sbu_hack_106.html

53. МВС запустило гарячу лінію для звернень родичів українських військових, які загинули або зникли безвісти. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/rozpochinaye-svoyu-robotu-garyacha-liniya-mvs-dlya-zvernen-ridnih-ta-blizkih-polonenih-zniklih-bezvisti-ta-zagiblih-ukrayinskih-zahisnikiv

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

КОЛПАКОВ ВАЛЕРІЙ КОСТЯНТИНОВИЧ
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізького національного університету
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-8580-3261
e-mail: v.k.kolpakov@gmail.com

ДІХТІЄВСЬКИЙ ПЕТРО ВАСИЛЬОВИЧ
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного
права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка, академік Національної
академії наук вищої освіти України
ORCID: http://orcid.org/0000-0001-9452-5008
e-mail: dikhtipetr@gmail.com

КОЛОМОЄЦЬ ТЕТЯНА ОЛЕКСАНДРІВНА
докторка юридичних наук, професорка,
деканеса юридичного факультету
Запорізького національного університету,
членкиня-кореспондентка НАПрН України,
Заслужена юристка України
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1101-8073
e-mail: t_deputy@ukr.net

КРЕМОВА ДАР'Я СЕРГІЇВНА
докторка філософії в галузі права,
викладачка кафедри адміністративного
та господарського права юридичного факультету
Запорізького національного університету
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5334-8498
e-mail: darya_ezh@ukr.net

ЗАЯРНИЙ ОЛЕГ АНАТОЛІЙОВИЧ
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри інтелектуальної власності
та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4549-7201
e-mail: oleganalitik.knu@gmail.com

ЗАДИРАКА НАТАЛІЯ ЮРІЇВНА
докторка юридичних наук, доцентка,
професорка кафедри адміністративного
права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5866-7612
e-mail: zadyraka@ukr.net

СМОКОВИЧ МИХАЙЛО ІВАНОВИЧ
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного
права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1710-4044
e-mail: smokovichm@ukr.net

БЕВЗЕНКО ВОЛОДИМИР МИХАЙЛОВИЧ
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного
права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9699-7930
e-mail: bevzenkovm@ukr.net

ГЕРАСИМЕНКО ЄВГЕН СТАНІСЛАВОВИЧ
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5625-5622
e-mail: gerasymenko@knu.ua

ПАСЕНЮК ОЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ
кандидат юридичних наук,
професор кафедри адміністративного
права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
Заслужений юрист України
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5177-5506
e-mail: newpaseniuk@gmail.com

ВОЛКОВА ЮЛІЯ АНАТОЛІЇВНА
докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри адміністративного
та фінансового права
Київського національного
економічного університету
імені Вадима Гетьмана
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2799-3933
e-mail: zdobuvach@ukr.net

НАШИНЕЦЬ-НАУМОВА АНФІСА ЮРІЇВНА
докторка юридичних наук, професорка,
заступниця декана з науково-методичної
та навчальної роботи факультету права
та міжнародних відносин Київського університету
імені Бориса Грінченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5811-7733
e-mail: a.nashynets-naumova@kubg.edu.ua

ПАШИНСЬКИЙ ВОЛОДИМИР ЙОСИПОВИЧ
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київского національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7349-2227
e-mail: vpash64@ukr.net

КОВБАС ІГОР ВАСИЛЬОВИЧ
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права
юридичного факультету
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7039-1586
e-mail: kovbasigor@ukr.net

КОЛЮХ ВАЛЕРІЙ ВІКТОРОВИЧ
доктор політичних наук, доцент,
професор кафедри політичних наук
філософського факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8545-7450
e-mail: vmedvin@gmail.com

СОЛОМАХА АРТЕМ ГРИГОРОВИЧ
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8411-793X
e-mail: solart@knu.ua

ГОЛОСНІЧЕНКО ІВАН ПАНТЕЛІЙОВИЧ
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного
права та процесу (2008–2014 рр.)
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
Заслужений юрист України

ГОЛОСНІЧЕНКО ДМИТРО ІВАНОВИЧ
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри інформаційного, господарського
та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського»
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-2299-562X
e-mail: dig007@ukr.net

ЛЕГЕЗА ЮЛІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА
докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
Навчально-наукового інституту гуманітарних
і соціальних наук Національного технічного
університету «Дніпровська політехніка»
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-4896-3178
e-mail: legezajul@gmail.com

ОМЕЛЬЧУК ВАСИЛЬ АНДРІЙОВИЧ
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри права
Київського кооперативного інституту бізнесу і права
ORCID: https://orcid.org/ 0000-0002-6345-6887
e-mail: v.a.omel@ukr.net

ПУХТЕЦЬКА АЛЛА АЛЬБЕРТІВНА
докторка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного
права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-2953-6365
e-mail: pukhtetska@ukr.net

МІХРОВСЬКА МАРИНА СТАНІСЛАВІВНА
кандидатка юридичних наук,
докторантка кафедри адміністративного
права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0949-6124
e-mail: mikhrovska@ukr.net

КЛИНЧУК ВІКТОРІЯ ІВАНІВНА
докторка філософії в галузі права,
асистентка кафедри адміністративного
права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3338-4883
e-mail: v.klynchuk@ukr.net

САВІЦЬКА ВІКТОРІЯ ВАЛЕНТИНІВНА
кандидатка юридичних наук,
асистентка кафедри адміністративного
права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-5080-3060
e-mail: v.v.savitska@gmail.com

ДІХТІЄВСЬКИЙ ВОЛОДИМИР ПЕТРОВИЧ
доктор філософії в галузі права, адвокат,
начальник відділу організаційної роботи
з суб'єктами господарювання управління діяльності
суб'єктів господарювання в сфері управління
Міністерства департаменту з управління об'єктами
державної власності
Міністерства економіки України
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0624-3436
e-mail: vdikhtievsky11@gmail.com

МЕДВІДЧУК ГАННА ВАСИЛІВНА
докторка філософії в галузі права,
викладачка кафедри правознавства
Приватного вищого навчального закладу
«Фінансово-правовий коледж»
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3296-9567
e-mail: hanna.medvidchuk1@gmail.com

РАФАЛЬСЬКА ОЛЕНА ВОЛОДИМИРІВНА
докторка філософії в галузі права
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5394-4150
e-mail: olenarafalska@gmail.com

СУСАК МАРИНА СЕРГІЇВНА
докторка філософії в галузі права
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4042-6925
e-mail: mail89@ukr.net

ЧОРНОУС АНДРІЙ ГЕННАДІЙОВИЧ
доктор філософії в галузі права, адвокат
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5169-6656
e-mail: andrii.chornous@univ.net.ua

ЧЕРНЯВСЬКА БОГДАНА ВАДИМІВНА
докторка філософії в галузі права,
доцентка кафедри теорії та історії держави і права
Вищого навчального закладу
«Національна академія управління»
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8263-7483
e-mail: b.cherniavska@gmail.com

ПРОКОПЕНКО АЛІНА ОЛЕКСАНДРІВНА
аспірантка кафедри адміністративного
права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6194-4177
e-mail: alina.prokopenko.05031998@gmail.com

СТУПАК ДМИТРО БОРИСОВИЧ
ад'юнкт кафедри правового забезпечення
гуманітарного інституту
Національного університету оборони України
імені Івана Черняховського
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6514-5345
e-mail: dmytrostupak79@gmail.com

ЦЬОМЕНКО АЛІНА ВОЛОДИМИРІВНА
аспірантка кафедри адміністративного
права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5615-7838
e-mail: alina.tsmnk@gmail.com

НОТАТКИ

Izdevniecība “Baltija Publishing”
Valdeķu iela 62 – 156, Rīga, LV-1058
E-mail: office@baltijapublishing.lv

Iespiests tipogrāfijā SIA “Izdevniecība “Baltija Publishing”
Parakstīts iespiešanai: 2022. gada 4. jūnijs
Tirāža 150 eks.