

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Збірник наукових праць

Випуск 84



Видавничий дім
«Гельветика»
2019

УДК 340(063)
ББК 67.0я43
А 437

Збірник розраховано на наукових працівників, викладачів, студентів юридичних вищих навчальних закладів і практичних працівників органів державної влади й місцевого самоврядування.

Редакційна колегія:

д-р юрид. наук, проф. Г. І. Чанишева (головний редактор), д-р юрид. наук М. Р. Аракелян (заступник головного редактора), канд. юрид. наук О. В. Дикий (відповідальний секретар), д-р юрид. наук, проф. С. С. Андрейченко, д-р юрид. наук, проф. Л. Р. Біла-Тіунова, канд. юрид. наук В. А. Динту, д-р юрид. наук В. В. Дудченко, д-р юрид. наук, проф. Т. А. Латковська, д-р юрид. наук, проф. Г. О. Ульянова, д-р юрид. наук, проф. В. О. Туляков, д-р юрид. наук, проф. В. І. Фелик, професор права George A. Bermann (США), д-р юрид. наук, проф. Bernd Wieser (Австрія).

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія»,
протокол № 9 від 26 липня 2019 року.

Збірник зареєстровано Міністерством інформації України,
свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу інформації
серія КВ № 16844-5606 ПР від 29.06.2010 р.
Наказом МОН України № 241 від 09.03.2016 року (додаток № 9)
збірник внесено до списку фахових видань (юридичні науки).

Сайт видання: www.apdp.in.ua

УДК 340.13

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.143>*Л. М. Андрусів*

ОПРИЛЮДНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Вступ. Найбільш деталізованим, забезпеченим правовим підґрунтям і техніко-юридичними правилами є порядок оприлюднення законів, оскільки ці нормативно-правові акти не тільки мають найвищу юридичну силу, а й регулюють найважливіші суспільні відносини. Водночас нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, які ухвалюються на підставі законів і для їх виконання, становлять значну частину нормативно-правового матеріалу. Регламентоване Конституцією України правило, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом [1], зобов'язує Кабінет Міністрів України як суб'єкта правотворчості оприлюднювати ухвалені ним нормативно-правові акти. Тому актуальним питанням є встановлення особливостей та проблемних аспектів оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика порядку, встановлення особливостей та проблемних аспектів оприлюднення нормативно-правових актів Кабінетом Міністрів України.

Результати дослідження. Згідно із частиною 4 статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» акти Кабінету Міністрів України підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [3]. Однак безпосередньо про офіційне оприлюднення актів Кабінету Міністрів України, наслідком якого є набрання нормативно-правовими актами юридичної сили, ідеться в Указі Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» [6].

Так, акти Кабінету Міністрів України, відповідно до зазначеного вище указу Президента України, не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку та підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Офіційними друкованими виданнями для оприлюднення актів Кабінету Міністрів України є «Офіційний вісник України» та газета «Урядовий кур'єр». Акти Кабінету Міністрів України, згідно з наведеним указом, можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення та радіо [6].

Відповідно до частини 5 статті 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» офіційне опублікування постанов Кабінету Міністрів України здійснюється в газеті «Урядовий кур'єр» та в «Офіційному віснику України», а також в інших офіційних друкованих виданнях і друкованих засобах масової інформації, визначених законом [4]. Крім того, акти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному вебсайті Кабінету Міністрів України. Однак зауважимо, що в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» немає терміна «офіційне оприлюднення», на відміну від Указу Президента України

«Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності». Аналіз норм, що регулюють оприлюднення постанов Кабінету Міністрів України, вказує на те, що у статті 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначено як порядок офіційного оприлюднення постанов Кабінету Міністрів України, так і порядок неофіційного оприлюднення його актів (опублікування в інших офіційних друкованих виданнях і друкованих засобах масової інформації, визначених законом, та оприлюднення інших актів Кабінету Міністрів України шляхом їх розміщення на офіційному вебсайті Кабінету Міністрів України).

Указ також закріплює норму, що акти Кабінету Міністрів України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, не опубліковуються. У такому випадку рішення про неопублікування актів ухвалює Кабінет Міністрів України. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно оприлюднюються шляхом надсилання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування й подальшого доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність [6]. Аналогічна норма є й у статті 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», згідно з якою у випадках, передбачених законом, постанови Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, що мають інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню та набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не зазначено пізніший термін набрання ними чинності [4].

Тому, згідно з Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», виокремлюємо такі форми офіційного оприлюднення актів Кабінету Міністрів України: опублікування в офіційних друкованих виданнях; оприлюднення через телебачення й радіо (в окремих випадках); шляхом надсилання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування актів, які не мають загального значення чи нормативного характеру, або актів з обмежувальними грифами.

У листі Міністерства юстиції України «Про набрання чинності нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України» від 8 липня 2008 року № 5928-0-33-08-34 наведено роз'яснення щодо того, які постанови Кабінету Міністрів України не публікуються в офіційних друкованих виданнях. Зокрема, не підлягають опублікуванню постанови Кабінету Міністрів України, що мають гриф «Таємно», «Цілком таємно», «Особливої важливості» або «Для службового користування» [5]. Відповідно до зазначеного листа Міністерство юстиції України обстоює позицію, що Закон України «Про Кабінет Міністрів України» момент набрання чинності постановами Кабінету Міністрів України пов'язує саме з терміном «офіційне опублікування», що виключає можливість вважати офіційними інші форми доведення до відома населення змісту постанов Кабінету Міністрів України, зокрема й на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади. Тому постанови Кабінету Міністрів України публікуються в офіційних виданнях – «Офіційному віснику України» та газеті «Урядовий кур'єр» – і набирають чинності після опублікування в тому офіційному друкованому виданні, яке вийшло раніше [5].

Для оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України характерна також наявність спеціальних норм. Так, нормативно-правові акти

Кабінету Міністрів України з питань державної митної справи оприлюднюються в порядку, визначеному Митним кодексом України. Згідно із частиною 2 статті 2 Митного кодексу України офіційним опублікуванням нормативно-правового акта з питань державної митної справи, виданого Кабінетом Міністрів України, вважається опублікування його повного тексту в одному з періодичних друкованих видань, що визначені законодавством України як офіційні. Днем офіційного опублікування нормативно-правового акта з питань державної митної справи, виданого Кабінетом Міністрів України, вважається день виходу у світ номера того офіційного друкованого видання, у якому повний текст зазначеного закону України або нормативно-правового акта опубліковано раніше, ніж в інших офіційних друкованих виданнях. Якщо опублікування нормативно-правового акта з питань державної митної справи, виданого Кабінетом Міністрів України, здійснювалося частинами, днем його офіційного опублікування вважається день виходу у світ того номера офіційного друкованого видання, у якому раніше, ніж в інших офіційних друкованих виданнях, опубліковано останню частину зазначеного закону або нормативно-правового акта [2].

Також, згідно з вимогами Закону України «Про Кабінет Міністрів України», оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації» [4]. Згідно зі статтею 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних вебсайтах у мережі Інтернет, Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, інформаційних стендах; 2) надання інформації за запитом на інформацію [3].

Однак не всі форми доступу до нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», є оприлюдненням. Тому виокремлюємо такі форми оприлюднення нормативно-правових актів, як електронне оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України на офіційних вебсайтах у мережі Інтернет, на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних. Вказані форми оприлюднення зараховуємо до неофіційного виду, оскільки з ними не пов'язане набрання юридичної сили нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України на офіційних вебсайтах у мережі Інтернет і на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних є електронним оприлюдненням, яке стосовно офіційного сприяє ефективному доступу до автентичних текстів нормативно-правових актів. Окрім того, у статті 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено можливість оприлюднення нормативно-правових актів у будь-якій іншій формі [3]. Такими формами може бути оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України через радіо й телебачення. Вказівка в нормі права на можливість оприлюднювати нормативно-правові акти через інші форми є необхідною, оскільки стрімкий технічний розвиток може створити нові можливості доступу всіх зацікавлених осіб і, відповідно, форми оприлюднення нормативно-правових актів.

На підставі викладеного можна систематизувати форми неофіційного оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, серед яких виокремлюємо такі: опублікування в інших офіційних друкованих виданнях, опублікування в друкованих засобах масової інформації, електронне оприлюднення актів Кабінету Міністрів України шляхом їх розміщення на офіційному вебсайті Кабінету Міністрів України, електронне оприлюднення актів Кабінету Міністрів України шляхом їх розміщення на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України через радіо та телебачення.

Для оприлюднення актів Кабінету Міністрів України характерні такі особливості:

1) офіційне оприлюднення здійснюється через форми офіційного опублікування, надсилання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування актів, які не мають загального значення, або актів з обмежувальними грифами;

2) офіційними друкованими виданнями для оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України є «Офіційний вісник України» та газета «Урядовий кур'єр»;

3) офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється державною мовою в п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку та підписання;

4) можливе оприлюднення нормативно-правових актів у порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації»;

5) формами неофіційного оприлюднення актів Кабінету Міністрів України є опублікування в інших офіційних друкованих виданнях, опублікування в друкованих засобах масової інформації, електронне оприлюднення актів Кабінету Міністрів України шляхом їх розміщення на офіційному вебсайті Кабінету Міністрів України, електронне оприлюднення актів Кабінету Міністрів України шляхом їх розміщення на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України через радіо й телебачення;

6) можливе офіційне оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, які не мають загального значення, шляхом надсилання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування; тобто не підлягають опублікуванню постанови Кабінету Міністрів України, що мають гриф «Таємно», «Цілком таємно», «Особливої важливості» або «Для службового користування»;

7) для оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України з питань державної митної справи Митним кодексом України встановлені спеціальні техніко-юридичні правила.

Наведені особливості оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України дають можливість визначити його проблемні аспекти. Найбільш значущими й такими, що потребують техніко-юридичного врегулювання, є такі питання:

1) уніфікація правового забезпечення, оскільки норми, які регулюють відносини з оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України,

розміщені в законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про доступ до публічної інформації» та в Указі Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», які встановлюють різні порядки оприлюднення;

2) відсутність нормативно встановлених техніко-юридичних правил оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, зокрема й для офіційного оприлюднення;

3) потреба в нормативному закріпленні понять «офіційне оприлюднення» й «неофіційне оприлюднення» та їх форм (через радіо, телебачення, вебсайт, друковані видання);

4) потреба в нормативному визначенні поняття «день офіційного опублікування актів Кабінету Міністрів України», оскільки саме з днем офіційного оприлюднення пов'язане набрання чинності актами;

5) необхідність встановлення вимог до форми електронного оприлюднення актів Кабінету Міністрів України, вимог до вебсайтів для оприлюднення, гарантій їх захисту, забезпечення доступу до текстів актів і встановлення гарантій достовірності та автентичності;

6) виведення на нормативно-правовий рівень техніко-юридичних правил для рахування строків набрання нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України юридичної сили після їх офіційного оприлюднення;

7) необхідність установлення на нормативно-правовому рівні поняття «оригінал нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України», визначення порядку, місця зберігання оригіналів, відповідальних осіб за таке зберігання та запровадження відповідальності за порушення цього порядку;

8) запровадження алгоритму дій за умови виявлення невідповідностей в опублікованих нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України їх оригіналам;

9) запровадження моніторингу текстів оприлюднених нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України з метою встановлення відповідності чи невідповідності їх оригіналам, а також відповідальних за цю діяльність осіб;

10) встановлення порядку та правил доступу до оригіналів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та отримання копій з оригіналів.

Висновки. У статті встановлено, що офіційне оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України здійснюється у формі офіційного опублікування та у формі надсилання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування актів, які не мають загального значення, або актів з обмежувальними грифами. Засобом офіційного оприлюднення є офіційні друковані видання – «Офіційний вісник України» та газета «Урядовий кур'єр». Зосереджено увагу на тому, що офіційне оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України здійснюється державною мовою в п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку та підписання. Визначено проблемні аспекти, які потребують техніко-юридичного врегулювання й у своїй основі мають потребу в уніфікації правового забезпечення, оскільки норми, які регулюють відносини з оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, містяться в законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про доступ до публічної

інформації» та в Указі Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», які встановлюють різні порядки оприлюднення.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.07.2019).
2. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 15.04.2019).
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 03.09.2019).
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page> (дата звернення: 14.08.2019).
5. Про набрання чинності нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України : лист Міністерства юстиції України від 8 липня 2008 року № 5928-0-33-08-34 / Міністерство юстиції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/v5928323-08> (дата звернення: 16.04.2019).
6. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10 червня 1997 року № 503/97 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97> (дата звернення: 23.07.2019).

Анотація

Андрусів Л. М. Оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. – Стаття. Метою статті є характеристика порядку, встановлення особливостей та проблемних аспектів оприлюднення нормативно-правових актів Кабінетом Міністрів України. Наголошено на тому, що найбільш деталізованим, забезпеченим правовим підґрунтям і техніко-юридичними правилами є порядок оприлюднення законів, оскільки ці нормативно-правові акти не тільки мають найвищу юридичну силу, а й регулюють найважливіші суспільні відносини. Так, у статті охарактеризовано процедуру оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, а саме її правове регулювання. Систематизовано форми офіційного та неофіційного оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, а також описано їх засоби. Зазначено, що офіційне оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України здійснюється державною мовою в п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку та підписання. Виокремлено проблемні аспекти оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, які потребують техніко-юридичного врегулювання, а саме: уніфікацію правового забезпечення, оскільки норми, які регулюють відносини з оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, встановлюють різні порядки оприлюднення; нормативне закріплення понять «офіційне оприлюднення» й «неофіційне оприлюднення»; процедуру електронного оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Визначено, що офіційне оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України здійснюється у формі офіційного опублікування та у формі надсилання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування актів, які не мають загального значення, або актів з обмежувальними грифами. Засобом офіційного оприлюднення є офіційні друковані видання – «Офіційний вісник України» та газета «Урядовий кур'єр».

Ключові слова: нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України, процедура оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, офіційне оприлюднення, неофіційне оприлюднення, електронне оприлюднення.

Summary

Andrusiv L. M. Publishing of legislative acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine. – Article.

By way of statistics, characterization of the order, establishment of particularities and problematic aspects of the legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is up to date that we can find out more details, protect ourselves, we will comply with the legal rules and technical and legal rules on the procedure for the enforcement of laws, omissions and legal requirements, and must have legal authority, but must regulate. So in the article the procedure of legal regulation of the legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the secrecy of the legal regulation is described. The forms of official and non-official legal

acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine are systematized, and also described in their case. It has been appointed that of official legal acts to the Cabinet of Ministers of Ukraine are governed by my sovereign in the fifteen lines of the text to be accepted from the established order and signature. The problematic aspects of the promulgation of the normative and legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine that require the technical and legal regulation are outlined, namely: the unification of legal support, since the rules governing the relations with the promulgation of the normative and legal acts of the Cabinet of Ministers, set out different procedures for promulgation; the normative consolidation of the terms “official publication” and “unofficial publication”; the procedure of the electronic publication of the normative and legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is indicated that of official legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine are governed by the form of official laws and laws of the Republic of Korea and the United Nations are expressly authorized. With a complaint of official recognition is the official review of the official report “Official Ukrainian newsletter” and the newspaper “Governmental Courier”.

Key words: normative and legal act of the Cabinet of Ministers of Ukraine, procedure of the promulgation of the normative and legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, official promulgation, unofficial promulgation, electronic promulgation.

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.144>

А. В. Бабінська

ПОРЯДОК ЗАЙНЯТТЯ ПОСАДИ ПРОКУРОРА ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: ЗМІНИ У НОРМАТИВНО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ

Постановка проблеми. Наразі в Україні відбувається впровадження реформ у різних сферах суспільних відносин, що пов'язано із оновленням політичного та економічного курсу держави. Одним із актуальних напрямів реформування є сфера діяльності правоохоронних органів, в системі яких перебуває і прокуратура. Відповідно до нормативних положень прокуратура України становить власну єдину систему, яка в порядку, передбаченому законодавством, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Задля належного виконання зазначених функцій важливого значення набувають питання, що стосуються добору тих осіб, які структурно формують вказаний правоохоронний орган. У зв'язку із цим необхідним є аналіз нормативно-правових особливостей процедури зайняття посади прокурора із урахуванням змін вітчизняного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань, пов'язаних із характеристикою процедури зайняття посади прокурора, не є новим для наукових пошуків. У різні часи відповідна сфера наукових інтересів була предметом уваги у роботах О. Агєєва, О. Анпілогова, В. Бабенко, М. Завального, С. Ківалова, М. Руденка, І. Сіліча, В. Середи, В. Шуби та інших. Проте вітчизняне законодавство, яке регулює особливості процедури зайняття посади прокурора, є предметом поточного реформування і має свою специфіку та новації, що викликає необхідність оновленого наукового перегляду порядку зайняття посади прокурора із урахуванням відповідних нормативно-правових змін.

Постановка завдання (формулювання мети). Метою роботи є проведення характеристики особливостей порядку зайняття посади прокурора із урахуванням відповідних нормативно-правових змін на підставі аналізу наявних наукових, публіцистичних, нормативних джерел, правозастосовчої практики, окреслити проблеми та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері. Згідно з поставленою метою визначені такі завдання дослідження: визначити вимоги до кандидатів на посаду прокурора; проаналізувати етапи процедури зайняття посади прокурора та їх специфіку; виявити проблеми та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у відповідній частині.

Виклад основного матеріалу дослідження. Процедура зайняття посади прокурора розпочинається із визначення відповідності кандидата на посаду прокурора вимогам, визначеним у законодавстві. Такі вимоги передбачені у ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» [1]. Можна запропонувати всі вимоги до кандидата на посаду прокурора умовно поділяти на «позитивні» (які надають можливість займати посаду) і «негативні» (які перешкоджають зайняттю посади). Відповідні «позитивні» вимоги встановлюються залежно від приналежності прокуратури, зокрема:

1) для прокурора окружної прокуратури: громадянство України, наявність вищої юридичної освіти, стажу роботи в галузі права (не менше двох років), володіння державною мовою;

2) для прокурора обласної прокуратури: громадянство України, наявність вищої юридичної освіти, стажу роботи в галузі права (не менше трьох років), володіння державною мовою;

3) для прокурора Офісу Генерального прокурора: громадянство України, наявність вищої юридичної освіти, стажу роботи в галузі права (не менше п'яти років), володіння державною мовою;

4) для прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури: наявність вищої юридичної освіти, стажу роботи в галузі права (не менше п'яти років), володіння державною мовою.

Таким чином, можна узагальнити, що до обов'язкових «позитивних» вимог до кандидатів на посаду прокурора належать:

– громадянство України (виняток – прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що дає підстави стверджувати про залучення до таких посад іноземців та осіб без громадянства);

– наявність вищої юридичної освіти (в тому числі і для Генерального прокурора, що є законодавчою зміною, порівняно із раніше діючим законодавством);

– наявність стажу роботи в галузі права (із визначенням відповідної градації тривалості);

– володіння державною мовою.

Аналізуючи вимоги, що висуваються до Генерального прокурора, варто відзначити дві досить цікаві:

– має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності;

– не має заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання. Слід зауважити, що такі вимоги відсутні серед вимог, що висуваються до кандидатів на посаду прокурора. В той же час у літературі неодноразово наголошувалось на тому, що слід враховувати і їх: «серед переліку якостей доцільно надати перевагу тим, які визначені Законом України «Про прокуратуру» – діловим та моральним. Разом із тим виникає потреба розкриття їх змісту. Так, до ділових якостей слід віднести насамперед професійні здібності, тобто такі, як вміння фахово та оперативно вирішувати складні завдання, які покладаються на прокуратуру, працездатність, комунікабельність. Серед моральних якостей слід відзначити насамперед ті, які сприяють професійній діяльності прокурора – добросовісність, сумлінність, принциповість» [2, с. 681–682].

І хоча окремі вимоги до прокурорів різних елементів системи прокуратури відрізняються, нормативно закріплено, що прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі.

Окремо варто звернути увагу на те, що законодавчо визначено два поняття, які можуть викликати неоднозначне тлумачення. Йдеться про зміст категорій «вища юридична освіта» та «стаж роботи в галузі права». Так, встановлено, що «вищою

юридичною освітою» є освіта, здобута в Україні (або на території колишнього СРСР до 1 грудня 1991 року) за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, а також вища юридична освіта за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку. В той же час у нормативній дефініції не розкрито сутність поняття «юридична» освіта, що може бути підставою для суб'єктивного розуміння. Більш доцільним вважається доповнення такого визначення посиленням на назви та коди відповідних спеціальностей. Також законодавчо закріплено, що «стажем роботи в галузі права» є стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра. Це визначення також можна критикувати, адже не з'ясовано сутність «стажу роботи за спеціальністю» (за якою саме, її назва, код). І хоча Рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 07 лютого 2018 року № 30дк-18 [3] закріплено Перелік посад, обіймання яких зараховується до стажу роботи в галузі права, врегулювати це питання вважається доцільним на законодавчому рівні.

Варто зауважити, що до «негативних» вимог, які пред'являються до кандидатів на посаду прокурора, належать:

- визнання судом особи обмежено дієздатною або недієздатною;
- наявність у особи захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора;
- наявність у особи незнятої чи непогашеної судимості або накладання адміністративного стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Кожен, хто відповідає встановленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, має право звернутися до відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, із заявою про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора. До заяви додаються такі документи:

- 1) копію паспорта громадянина України та копію документа, що засвідчує реєстрацію у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків;
- 2) анкету кандидата на посаду прокурора, що містить інформацію про особу, та автобіографію;
- 3) копію документів про освіту, науковий ступінь, вчене звання;
- 4) копію трудової книжки;
- 5) медичну довідку про стан здоров'я за формою, затвердженою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я;
- 6) копію військового квитка (для військовослужбовців або військовозобов'язаних);
- 7) довідку про допуск до державної таємниці (у разі його наявності);
- 8) письмову згоду на збирання, зберігання та використання інформації про неї з метою оцінки готовності особи до роботи на посаді прокурора та проведення щодо неї спеціальної перевірки;
- 9) заяву про відсутність заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання;

10) декларацію добросовісності і родинних зв'язків.

Наступні етапи процедури зайняття посади прокурора – складання особами, які відповідають установленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, кваліфікаційного іспиту; проведення відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, спеціальної перевірки кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит; проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки в Тренінговому центрі прокурорів України. Однак дію відповідних норм законодавства призупинено до 01 вересня 2021 року, проте це не означає, що слід оминати увагою такі положення, адже саме вони мають характер законодавчих новел. Кваліфікаційний іспит проводиться для того, щоб перевірити рівень теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі захисту прав людини, володіння державною мовою, аналітичних здібностей кандидатів та практичних навичок. Структурно-кваліфікаційний іспит складається з двох частин: анонімне тестування та практичне завдання. Результати кваліфікаційного іспиту дійсні протягом трьох років. Особа, яка не склала кваліфікаційний іспит, може бути допущена до складання такого іспиту повторно не раніше, ніж через рік.

Після успішного складання кваліфікаційного іспиту особа підлягає спеціальній перевірці. Відомості про особу, які підлягають спеціальній перевірці, а також порядок її здійснення визначаються Законом України «Про запобігання корупції» [4]. Так, спеціальній перевірці підлягають такі відомості про особу:

- наявність судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення;
- факт, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення;
- достовірність відомостей, зазначених у декларації особи;
- наявність в особи корпоративних прав;
- стан здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання;
- відношення особи до військового обов'язку;
- наявність в особи допуску до державної таємниці, якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади;
- поширення на особу заборони займати відповідну посаду, передбаченої положеннями Закону України «Про очищення влади» [5].

У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання кандидатом на посаду прокурора неправдивих відомостей або підроблених документів відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, приймає рішення про відмову в зарахуванні кандидата до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів.

Кандидати на посаду прокурора, зараховані до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів, направляються відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, для проходження спеціальної підготовки в Тренінговому центрі прокурорів України. Проходження спеціальної підготовки в Тренінговому центрі прокурорів

України є наступним етапом процедури зайняття посади прокурора. Кандидат на посаду прокурора проходить таку спеціальну підготовку протягом одного року з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики. Спеціальна підготовка завершується складанням кандидатом на посаду прокурора іспиту у вигляді анонімного тестування та практичного завдання. У період проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки йому щомісячно виплачується стипендія не менше двох третин посадового окладу прокурора окружної прокуратури.

Завершальний етап процедури зайняття посади прокурора – це призначення особи на посаду прокурора та складення особою присяги прокурора. Керівник прокуратури за наслідками спеціальної перевірки, передбаченої антикорупційним законодавством, своїм наказом призначає кандидата на посаду прокурора не пізніше 30 днів з дня отримання подання відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження. Особа, призначена на посаду прокурора, набуває повноважень прокурора після складення Присяги прокурора. Текст Присяги підписується прокурором і зберігається в його особовій справі. Процедура складення Присяги визначається Генеральним прокурором (затверджений Наказом Генеральної прокуратури України від 05.04.2016 р. № 135 [6]). Про складення Присяги вноситься запис у трудову книжку.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що нормативно-правове регулювання особливостей процедури зайняття посади прокурора встановлює досить конкретні, чіткі і суворі вимоги до претендентів на посаду прокурора. Процедуру зайняття посади прокурора (за вітчизняним законодавством, з урахуванням відповідних змін) можна умовно поділити на декілька етапів: 1) встановлення відповідності кандидата встановленим вимогам, які умовно можна поділити на «позитивні» та «негативні», та подання кандидатом на посаду прокурора відповідної заяви та необхідних документів, визначених законодавством; 2) складання особами, які відповідають установленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, кваліфікаційного іспиту; 3) проведення відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, спеціальної перевірки кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит; 4) проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки в Тренінговому центрі прокурорів України; 5) призначення особи на посаду прокурора та складення особою присяги прокурора. Однак навіть складна і чітко регламентована процедура зайняття посади прокурора не позбавлена окремих недоліків у правовому регулюванні, що повинно стати підґрунтям для подальших наукових пошуків у зазначеній сфері.

Література

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#n269>.

2. Нечипоренко С.І. Проблеми правового регулювання процедур добору та прийняття на службу в органи прокуратури. *Форум права*. 2010. № 4. С. 679–685. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10ncivop.pdf>.

3. Про затвердження переліку посад, обіймання яких зараховується до стажу роботи в галузі права : Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 07.02.2018 р. № 30дк-18. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/decision/2018/02/07/611>.

4. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n550>.

5. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

6. Про затвердження Порядку складення Присяги прокурора: Наказ Генеральної прокуратури України від 05.04.2016 р. № 135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0646-16#n14>.

Анотація

Бабінська А. В. Порядок зайняття посади прокурора за законодавством України: зміни в нормативно-правовому регулюванні. – Стаття.

У статті з урахуванням реформ окремих елементів системи правоохоронних органів проведено правовий аналіз процедури зайняття посади прокурора за законодавством України. Прокуратура України є єдиною системою, яка здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Доведено важливість дослідження питань, що стосуються добору тих осіб, які структурно формують вказаний правоохоронний орган, для того, щоб його функції були належно виконані. Проведено аналіз нормативно-правових особливостей процедури зайняття посади прокурора із урахуванням змін вітчизняного законодавства. Завданнями дослідження визначено: охарактеризувати вимоги до кандидатів на посаду прокурора; проаналізувати етапи процедури зайняття посади прокурора та їх специфіку; виявити проблеми та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у відповідній частині. Запропоновано процедуру зайняття посади прокурора (за вітчизняним законодавством, з урахуванням відповідних змін) умовно поділяти на декілька етапів: встановлення відповідності кандидата встановленим вимогам, які умовно можна поділити на «позитивні» та «негативні», та подання кандидатом на посаду прокурора відповідної заяви та необхідних документів, визначених законодавством; складання особами, які відповідають установленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, кваліфікаційного іспиту; проведення відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, спеціальної перевірки кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит; проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки в Тренінговому центрі прокурорів України; призначення особи на посаду прокурора та складення особою присяги прокурора. Виявлено певні недоліки у регламентації процедури зайняття посади прокурора (зокрема, під час формулювання вимог до кандидатів на посаду прокурора), запропоновані можливі шляхи їх усунення.

Ключові слова: прокурор, прокуратура, посада, вимоги, кваліфікаційний іспит, спеціальна підготовка, присяга прокурора.

Summary

Babinska A. V. Procedure of taking the post office of Ukraine's legislation: changes in regulatory legal regulation. – Article.

In the article, taking into account the reforms of certain elements of the law enforcement system, the legal analysis of the procedure of taking the position of prosecutor under the legislation of Ukraine is conducted. The Prosecutor's Office of Ukraine is the only system that performs the functions established by the Constitution of Ukraine to protect human rights and freedoms, the general interests of society and the state. The importance of research into the issues concerning the selection of those who structurally form the specified law enforcement authority in order for its functions to be properly performed has been proved. The analysis of normative-legal peculiarities of the procedure of occupation of the position of prosecutor taking into account changes in the national legislation is carried out. The task of the study is to: characterize the requirements for candidates for the post of prosecutor; to analyze the stages of the procedure of taking the position of prosecutor and their specifics; identify problems and formulate proposals to improve current legislation as appropriate. The procedure for taking the position of prosecutor (according to the national legislation, taking into account the relevant changes) is proposed to be conditionally divided into several stages: establishing the candidate's compliance with the set requirements, which can be conditionally divided into "positive" and "negative" and submitting the candidate's application for the position of prosecutor defined by law; compilation by persons who meet the established requirements for the candidate for the position of prosecutor, the qualifying examination; conducting a special examination of candidates who have successfully passed the qualifying examination by the appropriate body conducting disciplinary proceedings; passing a candidate for the post of special prosecutor in the Training Center for Prosecutors of Ukraine; appointment of a person to the position of prosecutor and taking the oath of office by the prosecutor. Some shortcomings in the regulation of the procedure for taking the position of prosecutor have been identified (in particular when formulating requirements for candidates for the position of prosecutor), and possible ways of their removal have been suggested.

Key words: prosecutor, prosecutor's office, position, requirements, qualification exam, special training, prosecutor's oath.

УДК 343.98:351.741

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.145>

Є. М. Войтович

НАСИЛЬНИЦЬКЕ ЗНИКНЕННЯ ЛЮДИНИ ЯК ОБ'ЄКТ КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Вступ. Конституція України передбачає захист прав і свобод кожного громадянина та проголошує, що людина, її життя, здоров'я, честь та гідність, недоторканість і безпека визначаються найвищою соціальною цінністю (стаття 3) [1]. Успіх цієї діяльності значною мірою залежить від теоретичних розробок протидії окремим видам злочинів та ефективної діяльності правоохоронних органів у боротьбі з тяжкими та особливо тяжкими злочинами корисливо-насильницького спрямування. Реальне забезпечення дотримання цих прав гарантується нормами кримінального законодавства, які встановлюють відповідальність за посягання на свободу та недоторканість особи. Йдеться, зокрема, про кримінально-правові засоби, передбачені статтею 146-1 Кримінального кодексу України «Насильницьке зникнення» [2].

Не зважаючи на прийняття значної кількості міжнародних угод щодо міжнародно-правового захисту осіб від насильницьких зникнень, залишаються недостатньо врегульованими такі питання, як: визначення насильницького зникнення як злочину проти людяності; заборона використання актів насильницького зникнення в рамках боротьби з тероризмом; механізм притягнення до відповідальності за скоєння вказаного злочину; відсутність єдиного підходу під час розгляду випадків насильницького зникнення органами міжнародного правосуддя.

Результати дослідження. Криміналістичне забезпечення діяльності у сфері насильницького зникнення людини необхідно реалізовувати на підставі пріоритетності дотримання положень багатосторонніх міжнародних договорів, що регламентують права і свободи людини [3, с. 126–130]. Це Загальна декларація прав людини 1948 р. [4, с. 6–9], Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р., а також Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7, 11 до неї [5], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [6, с. 9–19], Перша резолюція з питань насильницьких зникнень 1978 р., Конвенція проти катувань та інших жорстоких нелюдських чи таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р. [7, с. 37–44], Європейська конвенція про запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню 1987 р. [8; 9, с. 128–131], Декларація про захист усіх осіб від насильницького зникнення 1992 р. [10], Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень 2006 р. [11], до якої Україна приєдналася у 2015 р. [12].

Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року – це рішення Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (ООН), один із найважливіших міжнародних документів, що став основою міжнародно-правового захисту прав людини і громадянина [4, с. 6–9]. У Декларації регламентовано особисті, політичні, соціально-економічні права людини. Зокрема, під час криміналістичного забезпечення

діяльності Національної поліції України в процесі розшуку безвісно відсутніх осіб мають бути дотриманими: право на життя, свободу та особисту недоторканість; свобода від катувань, чи жорсткого, нелюдського, такого, що принижує гідність, поводження і покарання; право на ефективне відновлення у правах; свобода від довільного арешту, затримання чи вигнання; право на справедливий і гласний розгляд незалежним і безстороннім судом; право вважатися невинуватим, поки винуватість не буде встановлена; свобода від незаконного втручання в особисте і сімейне життя; право на недоторканість житла, таємницю кореспонденції.

Значущими в контексті досліджуваної проблематики є положення Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 року [5]. Так, ч. 1 ст. 2 цієї Конвенції зобов'язує держави вживати необхідних заходів для захисту життя осіб, які перебувають під їх юрисдикцією. Тобто влада повинна вживати превентивних заходів для захисту людини, життя якої наражається на небезпеку злочинних дій з боку іншої особи. Держава має виконувати позитивне зобов'язання щодо охорони життя, органи влади повинні виявляти відомості про наявність реальної або можливої загрози життю третіх осіб, а також застосовувати певні запобіжні заходи в межах своєї компетенції.

Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 року, Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції мають важливе значення для правозастосовної діяльності, адже зміст цих документів відображає два основні аспекти їхньої дії – матеріально-правовий і процесуальний. Детально регламентовано основні права і свободи людини, гарантовано право на життя, свободу й особисту недоторканість, повагу до приватного та сімейного життя, заборонено катування, гарантовано право на справедливий судовий розгляд, ефективні засоби захисту, закріплено недопустимість покарання поза законом тощо (ст. 2–15). Увагу акцентовано на створенні та функціонуванні Європейського суду з прав людини – найавторитетнішого судового органу, рішення якого є обов'язковими для держав – учасниць Конвенції (розділ II) [5].

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року закріплює право людини на свободу й особисту недоторканість (ст. 9), гуманне поводження і повагу до гідності, притаманній людській особі (ст. 10); на рівність перед законом і судом, дотримання презумпції невинуватості особи (ст. 14) тощо [6, с. 9–19].

Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 року визначає, що «жодна людина не може зазнавати катувань чи нелюдського або такого, що принижує її гідність, поводження чи покарання» (ст. 3) [7, с. 37–44].

З цією метою Конвенція тлумачить термін «катування» як «будь-яку дію, якою будь-якій особі навмисне заподіюються сильний біль або фізичне чи моральне страждання, з метою: отримання від неї або від третьої особи показань чи визнання; покарання її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється; залякування чи примушування її або третьої особи; з будь-якої причини, що ґрунтується на дискримінації будь-якого виду, коли такий біль або страждання заподіюються державними посадовими особами чи іншими особами, які виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи за їх мовчазної

згоди. В цей термін не включаються біль або страждання, що виникли внаслідок лише законних санкцій, невіддільні від цих санкцій чи спричиняються ними випадково» (ст. 1) [7, с. 37–44]. Стаття 15 Конвенції наголошує, що показання особи, які були отримані в результаті катування, не допускаються як докази у справі, за винятком тих, які викривають діяльність особи, обвинуваченої в катуванні.

Ратифікувавши перелічені міжнародні договори, Україна зобов'язалася вживати ефективних законодавчих, адміністративних, судових та інших заходів для недопущення порушення прав людини, а в разі виявлення – забезпечити їх швидке та неупереджене розслідування на підставі законодавства, надавати допомогу стосовно цих питань іншим державам – учасникам Конвенції [3, с. 129].

Важливе значення має дотримання положень міжнародних документів недовірного характеру, зокрема, Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН 1979 року, Резолюції № 43/173 Генеральної Асамблеї ООН 1988 року «Звід принципів захисту всіх осіб, які підлягають затриманню чи ув'язненню в будь-якій формі», Десяти основних правозахисних стандартів правильної поведінки для правоохоронних органів 1988 року, що ґрунтуються на стандартах ООН та Ради Європи стосовно дотримання прав людини, забезпечення законності кримінального провадження.

В умовах сьогодення надзвичайно важливим є положення міжнародного гуманітарного права, що спрямоване на обмеження наслідків збройних конфліктів і запобігання зникненню людей. Ідеться про Женевську конвенцію 1949 року про захист жертв війни й Додаткові протоколи I і II до неї 1977 року.

Окрему групу становлять міжнародні договори України, які регламентують міжнародне співробітництво компетентних органів держав у сфері розшуку безвісно відсутніх осіб. У кримінальному провадженні процесуальні дії з метою розшуку безвісно відсутніх осіб, криміналістичного забезпечення цієї діяльності, розслідування злочинів, пов'язаних із безвісною відсутністю людей, реалізують у межах міжнародної правової допомоги.

Так, згідно зі ст. 1 Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року «Договірні Сторони зобов'язалися надавати одна одній, відповідно до положень цієї Конвенції, якнайширшу взаємну допомогу у кримінальному переслідуванні правопорушень, покарання яких, на момент прохання про надання допомоги, підпадає під юрисдикцію судових властей запитуючої Сторони» [13, с. 112–232].

Явище насильницьких зникнень викликало занепокоєння ООН, котра починаючи з 70-х років ХХ століття вжила низку заходів для протидії йому. Перша резолюція з питань насильницьких зникнень була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН у 1978 році, котра до того часу розглядала дане питання лише у тому разі, якщо цього вимагало становище у тій чи іншій країні. У своїй резолюції 1978 року Генасамблея звернулась до держав – членів ООН із закликом співробітничати зі спеціалізованими організаціями ООН у справі розшуку та встановлення місцезнаходження осіб, що зникли безвісти. У 1980 році Комісія з прав людини вирішила створити робочу групу з насильницьких або недобровільних зникнень. Ця група склала перелік заходів превентивного характеру та заходів протидії, котрі

мали вживатися державами для того, щоб викоринити практику насильницьких зникнень.

Згідно з Декларацією про захист усіх осіб від насильницького зникнення, що була проголошена Генеральною Асамблеєю в резолюції 47/133 від 18 грудня 1992 року, випадки насильницьких зникнень мають місце, коли «особи піддаються арешту, затримуються або викрадаються проти їхньої волі чи в будь-який інший спосіб позбавляються волі посадовими особами різноманітних ланок чи рівнів уряду, організованими групами або приватними особами, що діють від імені уряду, за його прямої чи непрямої підтримки, з його дозволу або згоди, за подальшої відмови повідомити про долю чи місцезнаходження таких осіб або визнати позбавлення їх волі, що робить цих осіб поза захистом закону» [10; 14, с. 3]. Будь-який акт насильницького зникнення є образою людської гідності. Він засуджується як заперечення цілей Статуту Організації Об'єднаних Націй і як серйозне і кричуще порушення прав людини і основних свобод, проголошених у Загальній декларації прав людини (1950 р.) та підтверджених і розвинених у міжнародних документах, які стосуються цієї галузі. Будь-який акт насильницького зникнення ставить осіб, які зазнали цього, поза захистом закону, а також спричиняє тяжкі страждання їм та їхнім сім'ям. Він є порушенням норм міжнародного права, яке гарантує, зокрема, право на визнання правосуб'єктності особистості, право на свободу і безпеку особистості і право не зазнавати катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання. Він є також порушенням права на життя чи є серйозною загрозою для цього права.

Відповідно до Декларації систематичні зникнення є злочином проти людяності і порушують право на визнання правосуб'єктності особистості, право на свободу і безпеку особистості і право не зазнавати катувань; вони також є порушенням права на життя або становлять серйозну загрозу для нього. Держави зобов'язані вживати ефективних законодавчих, адміністративних, судових та інших заходів з метою запобігання і припинення актів насильницького зникнення, зокрема, передбачити у кримінальному законодавстві, що такі акти складають тривалий злочин, і встановити громадянську відповідальність.

Всесвітня конференція з прав людини, що відбулася у Відні 14–25 червня 1993 року, привітала прийняття Генеральною Асамблеєю Декларації і закликала усі держави «вжити ефективних законодавчих, адміністративних, судових та інших заходів з метою запобігання, припинення і покарання актів насильницьких зникнень». Всесвітня конференція знову підтвердила «обов'язок усіх держав за будь-яких обставин проводити розслідування у випадках, коли є підстави думати, що на території, яка знаходиться під їх юрисдикцією, мали місце насильницькі зникнення і – якщо твердження відповідають дійсності – надавати судовому переслідуванню осіб, що винуваті у їх скоєнні». З 1993 року Комісія з прав людини регулярно приймає резолюції, в яких вона з посиланням на Декларацію закликає усі уряди вживати відповідних законодавчих та інших заходів для запобігання і покарання актів насильницьких зникнень і вживати з цією метою заходів на національному і регіональному рівнях і у співробітництві з Організацією Об'єднаних Націй [14, с. 11].

У період до створення особливих міжнародних механізмів, покликаних займатися проблемою насильницьких зникнень, судово-правова практика різних міжнародних органів, зокрема Комітету з прав людини Організації Об'єднаних Націй, Міжамериканського суду з прав людини, Європейського суду з прав людини і Палати з прав людини для Боснії і Герцеговини сприяли подальшому розвитку нормативних принципів, що стосуються насильницьких зникнень. У 2001 році Комісія з прав людини звернулася з проханням до незалежного експерта розглянути існуючі міжнародні кримінально-правові рамки і норми прав людини, що стосуються захисту від насильницьких або недобровільних зникнень, і виявити пробіли для того, щоб забезпечити повний захист від подібних зникнень. У своїй доповіді незалежний експерт дійшов висновку, що право не піддаватися насильницькому зникненню не закріплене в рамках якого-небудь універсального договору і що існує багато пробілів у плані конкретних превентивних заходів, а також ефективних засобів правового захисту та відшкодування шкоди для жертв. Такі пробіли в міжнародній правовій системі обґрунтовували необхідність розробки нового договору [14, с. 12].

Відповідно до ст. 6 Мінської конвенції 1993 року з Протоколом 1997 року договірні сторони надають одна одній правову допомогу шляхом виконання процесуальних та інших дій, передбачених законодавством запитуваної договірної сторони, зокрема: «...розшуку осіб, здійснення кримінального переслідування, видачі осіб для їх притягнення до кримінальної відповідальності або приведення вироку до виконання...» [15, с. 463–497].

Зазначене притаманно й двостороннім міжнародним договорам України. Наприклад, відповідно до ст. 1 Договору між Україною та Федеративною Республікою Бразилія про взаємну правову допомогу у кримінальних справах 2002 року, така допомога передбачає: «а) отримання показань або заяв осіб; б) забезпечення документами, протоколами й іншими предметами; с) встановлення місцезнаходження чи ідентифікацію фізичних або юридичних осіб і предметів; д) вручення документів; е) передачу осіб, які перебувають під вартою, для дачі показань або з іншою метою; ф) здійснення розшуку і вилучення; г) заходи, пов'язані з арештом та конфіскацією майна, реституцією і стягненням штрафів; h) будь-яку іншу форму допомоги, що не заборонена законодавством запитуваної Сторони» [16].

Після публікації доповіді незалежного експерта Комісія з прав людини прийняла в 2003 році рішення взятися за розробку такого договору. У переговорному процесі, що тривав три роки, брали участь понад 70 держав, а також численні неурядові організації, асоціації родичів зниклих осіб і експертів. У результаті Міжнародна конвенція для захисту всіх осіб від насильницьких зникнень була прийнята Генеральною Асамблеєю в грудні 2006 року [11]. Вона набере чинності після її ратифікації 20 країнами. На відміну від Декларації, Конвенція є документом, що має обов'язкову юридичну силу. У її основу лягли положення Декларації, проте вона також містить нові стандарти і розвиває колишні, які вже були проголошені в тексті Декларації. Крім того, між двома вказаними документами є принципово важлива відмінність у вигляді органу, що передбачається у рамках Конвенції, із спостереження за здійсненням.

Конвенція ділиться на три частини. У частині першій містяться положення, що стосуються суті документа, і основний акцент робиться на зобов'язаннях держав-учасниць із попередження таких злочинів і покарання за їх вчинення. Згідно з частиною другою засновується Комітет із насильницьких зникнень. Нарешті, в частині третій викладені формальні вимоги щодо підписання, набуття чинності, поправок і взаємозв'язку між Конвенцією і міжнародним гуманітарним правом. Відзначається також, що підлягають застосуванню будь-які сприятливіші положення про захист осіб від насильницьких зникнень, які містяться в міжнародному праві або внутрішньодержавному законодавстві. Прийняття Конвенції знаменує собою суттєвий прогрес у галузі міжнародного права, особливо оскільки в ній зумовлюється невіддільне право не піддаватися насильницькому зникненню.

У Міжнародній конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень 2006 р. зазначено, що жодні виключні обставини, якими б вони не були, чи то стан війни або загроза війни, внутрішня політична нестабільність чи інший надзвичайний стан, не можуть слугувати виправданням насильницького зникнення. Для цілей цієї Конвенції насильницьким зникненням вважається арешт, затримання, викрадення чи позбавлення волі в будь-якій іншій формі представниками держави чи особами або групами осіб, які діють з дозволу, за підтримки чи за згодою держави, при подальшій відмові визнати факт позбавлення волі або приховування даних про долю чи місцезнаходження зниклої особи, унаслідок чого цю особу залишено без захисту закону. Кожна держава-учасниця вживає відповідних заходів для розслідування дій, визначених у ст. 2, що вчиняються особами чи групами осіб, які діють без дозволу, підтримки чи згоди держави, і для видання правосуддю відповідальних за це осіб.

Висновки. Окремо варто зауважити, що стаття 4 Конвенції зобов'язує держав-учасниць вживати необхідних заходів для того, щоб насильницьке зникнення кваліфікувалося як правопорушення в її кримінальному праві. Однак до липня 2018 року вітчизняний законодавець не поспішав виокремлювати в КК самостійну норму про відповідальність за вказане діяння. У зв'язку з цим правозахисники нарікали на те, що інертність українського законодавця не дає можливості для адекватного застосування положень Конвенції на практиці [17]. Відзначимо, що у цей час у спеціальній літературі висловлювалися різні думки стосовно доцільності чи недоцільності криміналізації насильницького зникнення. Так, О.Г. Колб та В.В. Кондратишина [18] заперечували відповідну доцільність, а К.П. Задоя [19] висловлювався за необхідність виокремлення такої норми. Врешті-решт Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти», прийнятий Верховною Радою України 12 липня 2018 року, вступивши у законну силу 2 серпня 2018 року [20] вніс зміни до ряду нормативно-правових актів, зокрема до Кримінального кодексу України, доповнивши його новою статтею 146-1 «Насильницьке зникнення» [21, с. 206].

До вказаного часу було відсутнє належне регулювання правового статусу осіб, зниклих безвісти, що було прогалиною чинного законодавства України, необхідність усунення якої загострилася у зв'язку зі збройним конфліктом в Автономній Республіці Крим та на сході України.

Література

1. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/-laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Кримінальний кодекс України: Закон від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
3. Чорноус Ю.М. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів : монографія. Вінниця : Нілан-ЛТД, 2017. 492 с.
4. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена рез. 217 (III) ГА ООН від 10 груд. 1948 р. Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. Амстердам-Київ, 1996. С. 6–9.
5. Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 року, Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : ратифікована Законом України від 17 лип. 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : прийнятий і відкритий для підписання, ратифікації та приєднання рез. 2200 А (XXI) ГА ООН від 16 груд. 1966 р. *Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій*. Амстердам-Київ, 1996. С. 9–19.
7. Конвенція проти катувань та інших жорстоких нелюдських чи ображаючих гідність видів поводження і покарання, 1984 року : док. ООН А/RES/39/46. *Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій*. Амстердам-Київ, 1996. С. 37–44.
8. Європейська конвенція про запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню: прийнята в Страсбурзі, 28 лист. 1987 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_068.
9. Мазурок О.Я. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, пов'язаних з безвісним зникненням особи. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 23–24 жовт. 2015 р.). Запоріжжя, 2015. С. 128–131.
10. Декларація про захист усіх осіб від насильницького зникнення: Резолюція 47/33 Генеральної Асамблеї ООН від 18 груд. 1992 р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_225.
11. Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень: рішення Організації Об'єднаних Націй від 20 грудня 2006 р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154.
12. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень: Закон від 17 черв. 2015 р. № 525-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-19#n2>.
13. Європейська конвенція про взаємну правову допомогу у кримінальних справах 1959 року з Додатковими протоколами 1978 та 2001 року до неї: ратифікована Законом України від 16 січ. 1998 р. *Збірник міжнародних договорів України про правову допомогу у кримінальних справах. Багатосторонні договори*. Київ, 2006. С. 112–232.
14. Насильницьке або недобровільне зникнення осіб. Виклад фактів № 6 (Rev. 3) / ГО «Харківська правозахисна група». Харків. 2019. 68 с.
15. Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах: прийнята 22 січ. 1993 р.; ратифікована України від 10 лист. 1994 р. *Збірник міжнародних договорів про правову допомогу у кримінальних справах. Багатосторонні договори*. Київ, 2006. С. 463–497.
16. Договір між Україною та Федеративною Республікою Бразилія про взаємну правову допомогу у кримінальних справах : підпис. 16 січ. 2002 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 45. Ст. 3052.
17. Насильницькі зникнення в Україні та зникнення безвісти під час воєнного конфлікту на сході в 2014–2018 рр. URL: <http://khpg.org/files/docs/1528706454.pdf>.
18. Колб О.Г., Кондратишина В.В. Кримінально-правові та кримінологічні аспекти боротьби з торгівлею людьми в Україні. *Боротьба з торгівлею людьми: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Донецьк, 26 черв. 2008 р.)*. Донецьк : ДЮІ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2008. С. 134–138.
19. Задоя К.П. Визнання насильницького зникнення злочином sui generis за кримінальним правом України: pro et contra. *Право і громадянське суспільство*. 2015. № 4. С. 59–73.
20. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти: Закон від 12 лип. 2018 р. № 2505-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19>.
21. Андрушко А.В. Щодо кримінальної відповідальності за насильницьке зникнення. *Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (Ужгород, 11–31 квіт. 2019 р.)*. Ужгород : РІК-У, 2019. С. 202–209.

Анотація

Войтович Є. М. Насильницьке зникнення людини як об'єкт криміналістичного дослідження. – Стаття.

У статті розкрито генезис правового регулювання захисту людини від насильницьких зникнень. Надано характеристику головним нормативно-правовим прогалинам у питаннях захисту людини від насильницького зникнення, зокрема в змісті Міжнародної конвенції 2006 р., що є перешкодою ефективному захисту та запобіганню актів насильницького зникнення. Визначена необхідність закріплення насильницького зникнення не тільки у кримінальному національному законодавстві як окремого злочину, а й інших нормативно-правових актах щодо відшкодування шкоди, завданої таким злочинцем. З'ясовано, що для досягнення цілей Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень вважається насильницьким зникненням: арешт, затримання, викрадення чи позбавлення волі в будь-якій іншій формі представниками держави чи особами або групами осіб, які діють з дозволу, за підтримки чи за згодою держави, при подальшій відмові визнати факт позбавлення волі або приховування даних про долю чи місцезнаходження зниклої особи, унаслідок чого цю особу залишено без захисту закону. Кожна держава-учасниця вживає відповідних заходів для розслідування дій, визначених у ст. 2, що вчиняються особами чи групами осіб, які діють без дозволу, підтримки чи згоди держави, і для видання правосуддю відповідальних за це осіб. Наголошено, що у період до створення особливих міжнародних механізмів, покликаних займатися проблемою насильницьких зникнень, судово-правова практика різних міжнародних органів, зокрема Комітету з прав людини Організації Об'єднаних Націй, Міжамериканського суду з прав людини, Європейського суду з прав людини і Палати з прав людини для Боснії і Герцеговини, сприяли подальшому розвитку нормативних принципів, що стосуються насильницьких зникнень. Зроблено висновок, що стаття 4 Конвенції зобов'язує держав-учасниць вживати необхідних заходів для того, щоб насильницьке зникнення кваліфікувалося як правопорушення в її кримінальному праві. Однак до липня 2018 року вітчизняний законодавець не поспішав виокремлювати в КК самостійну норму про відповідальність за вказане діяння. У зв'язку з цим правозахисники нарікали на те, що інертність українського законодавця не дає можливості для адекватного застосування положень Конвенції на практиці.

Ключові слова: насильницьке зникнення, людина, правове регулювання, міжнародно-правові документи.

Summary

Voitovych Ye. M. Violent disappearance of a person as an object of forensic investigation. – Article.

The article reveals the genesis of legal regulation of the protection of human beings against violent disappearances. It characterizes the main legal loopholes in protecting a person from enforced disappearance, in particular in the content of the 2006 International Convention, which is an obstacle to effective protection and prevention of acts of enforced disappearance. The necessity of fixing the enforced disappearance not only in the criminal national legislation as a separate crime, but also other normative legal acts for compensation of the damage caused by such a crime has been determined. It has been established that in order to achieve the objectives of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, the arrest, arrest, detention, abduction or imprisonment of any other form by a representative of the State or by persons or groups of persons acting with the support is considered or with the consent of the State, upon further refusal to admit the fact of deprivation of liberty or withholding of data on the fate or location of the missing person, leaving the person without the protection of the law. Each State Party shall take the appropriate measures to investigate the actions set out in Art. 2, committed by persons or groups of persons acting without the permission, support or consent of the state, and to bring to justice those responsible. It is emphasized that, in the run-up to specific international mechanisms to address the issue of enforced disappearances, the jurisprudence of various international bodies, including the United Nations Human Rights Committee, the Inter-American Court of Human Rights, the European Court of Human Rights and the human rights for Bosnia and Herzegovina have fostered the further development of normative principles on enforced disappearances. It is concluded that Article 4 of the Convention obliges States Parties to take the necessary measures to make violent disappearance an offense under its criminal law. However, by July 2018, the domestic legislator was in no hurry to separate from the CC a separate rule on the responsibility for the said act. In this regard, human rights activists have complained that the inertia of the Ukrainian legislature does not allow for the proper application of the provisions of the Convention in practice.

Key words: enforced disappearance, man, legal regulation, international legal documents.

УДК 351.743

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.146>*М. В. Голуб*

ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ МОЖЛИВОСТЕЙ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ (НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Вступ. Існування та функціонування громадянського суспільства в Україні залежить від стану публічного порядку в державі, від здатності правоохоронних структур ефективно його забезпечувати, повною мірою здійснювати його охорону. Стаття 1 Конституції України визначає Україну як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну та правову державу [1]. Організація охорони публічного порядку, недопущення протиправних посягань є актуальним питанням на цей час. Досягнення належного рівня правопорядку в Україні буде реальним за умови найбільш повного використання правоохоронними органами всіх можливостей впливу на оперативну обстановку, яка склалася на території регіонів нашої держави. Ефективна діяльність правоохоронної системи сучасної України неможлива без усвідомлення необхідності залучення громадськості для охорони публічного порядку, розроблення та впровадження різних форм взаємодії населення і правоохоронних структур.

Стан дослідження. Окремим аспектам участі громадян в охороні публічного порядку, розробленню й упровадженню різних форм взаємодії населення та правоохоронних органів держави були присвячені роботи О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, О.В. Джафарової, А.М. Долгополова, В.О. Заросило, Д.С. Каблова, В.К. Колпакова, О.М. Музичука, О.С. Проневича, О.С. Юніна, О.Н. Ярмиша.

У зв'язку з наведеним важливого значення набуває вивчення та оцінювання потенціалу громадських формувань у сфері охорони публічного порядку, розроблення комплексних та організаційних заходів щодо оптимального використання їхніх можливостей.

Мета статті – аналіз деяких особливостей організаційно-правових засад діяльності Національної поліції щодо взаємодії з громадськістю в такій її формі участі в заходах із забезпечення публічного порядку, як громадське формування.

Результати дослідження. Правові основи участі населення у справі охорони публічного порядку закріплені в численних нормативно-правових актах: Конституції України, законах України, постановах Кабінету Міністрів України, наказах та інструкціях Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України, рішеннях місцевих органів влади й місцевого самоврядування.

У статті 36 Конституції України декларується право громадян на особисту безпеку, право на свободу об'єднань у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод [1].

Стаття 11 Закону України «Про Національну поліцію» зобов'язує цей правоохоронний орган здійснювати свою діяльність в умовах тісної співпраці та взаємодії

з населенням, територіальними громадами і громадськими об'єднаннями на засадах партнерства, спрямувати її на задоволення їхніх потреб [2]. Стаття 89 цього ж закону говорить про співпрацю та взаємодію поліції з громадськістю як необхідну умову ефективної роботи поліції. Зокрема, у цій нормі зазначено: «Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних зі здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності такої діяльності» [2].

Необхідно звернути увагу на такий важливий документ, що регламентує діяльність одного з основних підрозділів Національної поліції – службу дільничних офіцерів поліції, як Наказ міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» від 27 липня 2017 року № 650, який вимагає організувати роботу цієї служби за такими напрямками:

- протидія злочинності, профілактика правопорушень та охорона публічного порядку за участю населення;
- співпраця з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних і культурних установ, закладів захисту дітей із метою реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, обмін інформацією для подальшого її використання під час виконання службових обов'язків [3].

Розглянемо на прикладі Харківської області стан справ щодо організації взаємодії Національної поліції України та громадських формувань шляхом їх залучення до заходів з охорони публічного порядку на вулицях та в інших громадських місцях. Відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» від 22 червня 2000 року громадяни України мають право створювати в установленому порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку та державного кордону [4]. Громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо [4]. У Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» законодавець визначає тільки одну форму такої участі, а саме колективну у складі громадських формувань [4], і водночас не регулює питання індивідуальної участі, наприклад, як громадського помічника дільничного офіцера поліції.

Згідно з інформацією Головного управління Національної поліції України в Харківській області впродовж 2019 року на території регіону діяло 11 громадських формувань (у них налічувалося 359 членів), у тому числі в сільській місцевості – 9 (317 членів). Упродовж року разом із Національною поліцією України проведено 298 рейдів та відпрацювань населених пунктів, зареєстровано в Єдиному реєстрі досудових розслідувань 65 повідомлень про кримінальні правопорушення, за порушення адміністративного законодавства затримано 341 особу [5, с. 1]. Унаслідок аналізу цих показників ми бачимо, що порівняно з 2017 та 2018 роками вони мають тенденцію до зниження, проте, розглядаючи та вивчаючи цю проблему більш

детально, можна дійти висновку, що припинили свою діяльність ті громадські формування, які були не в змозі належним чином виконувати поставлені перед ними завдання щодо охорони публічного порядку. Ефективність діяльності певних громадських формувань не відповідала вимогам чинного законодавства та потребам територіальних громад. Керівництво Головного управління Національної поліції України в Харківській області займає принципову позицію щодо діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону (далі – ГФ) і співпрацює тільки з тими ГФ, які повною мірою дотримуються вимог закону щодо їх створення й функціонування. Прикладом такої співпраці може слугувати діяльність громадського формування з охорони громадського порядку «Корпус громадської безпеки», яке створене в місті Дергачах Харківської області. Чисельність цього формування – 190 членів, основу й керівний склад сформовано з колишніх співробітників силових структур. За минулий рік зазначеним ГФ було проведено 112 сумісних із Національною поліцією України заходів, у ході яких було зареєстровано в Єдиному реєстрі досудових розслідувань 14 повідомлень про скоєння кримінальних правопорушень, за порушення адміністративного законодавства було затримано 41 особу. Заслужує на увагу участь членів цього ГФ у розкритті низки квартирних крадіжок, скоєних місцевими мешканцями, а також надання дієвої допомоги працівникам поліції в затриманні громадян, які чинили злісну непокору законним вимогам працівників поліції.

Незважаючи на досить позитивні приклади участі громадськості в охороні публічного порядку, які можна навести й в інших регіонах держави, варто зазначити також наявні проблеми в організації цієї роботи. Так, А.М. Долгополов та Д.С. Каблов до наявних проблем в організації участі громадськості в охороні публічного порядку відносять такі:

- недостатній рівень фінансування діяльності громадських об'єднань з охорони публічного порядку або його припинення;
- формальне ставлення окремих керівників органів Національної поліції України, органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій до виконання законодавства України про участь громадян в охороні публічного порядку;
- недостатність організаційних і практичних заходів, які проводять органи Національної поліції України, органи Державної прикордонної служби України зі створення та відновлення діяльності громадських формувань з охорони публічного порядку й державного кордону;
- обтяжливу (громіздку) процедуру легалізації, особливо реєстрації таких громадських формувань, та відсутність належної державної підтримки цих організацій тощо [6; 7].

Варто додати ще декілька причин, які негативно впливають на процес активізації участі громадськості в охороні публічного порядку, зокрема:

- недосконалість нормативно-правового регулювання статусу деяких представників громадськості у здійсненні правоохоронної діяльності;
- відсутність дієвого механізму роботи з індивідуальними суб'єктами, які мають бажання сприяти правоохоронним органам у здійсненні протидії правопорушенням.

Однак ми вважаємо, що є певні шляхи підвищення ефективності роботи громадських формувань. Один із них – приділення більшої уваги організації підготовки членів громадських формувань, їх навчання. У ході опитування керівників громадських формувань, які функціонують у Харківській області, встановлено, що частка колишніх співробітників силових структур – членів цих формувань – не перевищує 15%. Стаття 12 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» закріплює можливість членів громадських формувань з охорони громадського порядку й державного кордону брати участь у забезпеченні правопорядку та охороні державного кордону лише після проходження відповідної правової і спеціальної підготовки в органах Національної поліції України, підрозділах Державної прикордонної служби України. Підготовка членів зазначених громадських формувань здійснюється в порядку, що встановлюється Міністерством внутрішніх справ України за погодженням зі спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону України [4]. Також ці положення викладені у статті 29 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування» від 20 грудня 2000 року № 1872 [8]. Згідно з Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону» від 12 вересня 2014 року № 948 штаб спільно з іншими структурними підрозділами управління органу охорони державного кордону розробляє програму правової та спеціальної підготовки членів громадських формувань, здійснює контроль за реалізацією програми правової та спеціальної підготовки членів громадських формувань, яких планується залучити до охорони державного кордону вперше, та інших заходів, які проводяться щомісяця підрозділами охорони державного кордону з метою вивчення членами громадських формувань законодавства України про державний кордон, а також забезпечує підрозділи охорони державного кордону матеріалами для проведення занять із членами громадських формувань [9]. Також у пункті 2.4 вищевказаного наказу визначається необхідність взяття участі працівниками оперативно-розшукових підрозділів у проведенні правової та спеціальної підготовки, тренувань та інших заходів із членами громадських формувань [9]. А розділ 5 наказу встановлює порядок організації та проведення правової і спеціальної підготовки та інформування членів громадського формування, визначає строк підготовки (до 2 місяців), тематику занять, форми підготовки (теоретичні та практичні заняття) [9].

Щодо громадських формувань з охорони публічного порядку, то сучасна організація підготовки членів цих формувань здійснюється територіальними органами Національної поліції України. Навчання проводяться зі слухачами, які увійшли до складу громадських формувань уперше; як правило, у цьому процесі не задіяні члени формувань, які вже мають певний досвід участі в таких формуваннях. Керівні регіональні органи Національної поліції України у процесі підготовки безпосередньої участі не беруть. Важливо акцентувати увагу на тому, що на цей час досі не прийнято нормативний документ, який регламентував би процес підготовки членів громадських формувань з охорони публічного порядку і в якому були би визначені основні напрями

підготовки, права й обов'язки територіальних органів та управлінських структур. Проведення занять представниками Головного управління Національної поліції України мало би забезпечити більш високий рівень проведення занять, а інформація, яку було б надано слухачам, відображала би ситуацію не тільки в конкретному населеному пункті чи районі, а й в області загалом, висвітлювався би позитивний досвід роботи громадських формувань з охорони публічного порядку в інших регіонах держави. Також ми вважаємо, що необхідно передбачити проведення занять не лише із членами громадських формувань з охорони публічного порядку, які вступили до цих формувань уперше, а й із тими, які мають певний досвід участі в таких формуваннях.

Однак, незважаючи на наявність певних проблем, можна зробити висновок, що завдяки правильній організації взаємодії Національної поліції України та ГФ зменшилася кількість правопорушень на вулицях та в інших громадських місцях (як приклад варто назвати місто Дергачі, де спостерігається зменшення хуліганських проявів, кількості правопорушень, вчинених у стані сп'яніння, випадків реалізації спиртних напоїв неповнолітнім).

Висновки. У результаті аналізу стану публічного порядку на вулицях та в інших громадських місцях держави, зокрема й на території Харківського регіону, можемо зробити висновок, що сьогодні мають місце позитивні зрушення, які сприяють стабілізації оперативної обстановки, проте водночас є й певні проблеми. Немає сумніву в тому, що без залучення населення, активної участі територіальних громад, їх окремих представників принципового позитивного зрушення у справі забезпечення публічного порядку на вулицях та в інших громадських місцях досягти неможливо. Можна стверджувати, що чим більша частина населення села, селища чи міста буде задіяна у спільних із Національною поліцією України заходах із забезпечення публічного порядку на території свого населеного пункту, чим відповідальніше будуть ставитися до цього громадяни, чим різноманітнішими будуть форми цієї участі, чим більше будуть враховані регіональні особливості кожної конкретної місцевості, тим вагомішими будуть результати такої взаємодії.

З огляду на вищевикладене вважаємо за доцільне взяти до уваги зазначений досвід, враховуючи, що одним із найважливіших завдань Національної поліції України є забезпечення належного стану публічного порядку й безпеки, а також організація дієвої та ефективної взаємодії і співпраці з населенням під час виконання цього завдання, що є обов'язковою умовою досягнення позитивних зрушень у боротьбі зі злочинністю.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr/print>.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/580-19>.
3. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 року № 650 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>.
4. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

5. Звіт за результатами роботи органів та підрозділів за 12 місяців 2019 року / Управління превентивної діяльності Головного управління Національної поліції України в Харківській області. URL: <https://hk.npu.gov.ua/materials/strukturni-pidrozdzili/upravlinnya-preventivnoji-diyalnosti>.

6. Каблов Д.С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону : монографія. Донецьк : ДЮІ, 2010. 170 с.

7. Долгополов А.М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 268 с.

8. Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 року № 1872 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/1872-2000-p>.

9. Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 вересня 2014 року № 948 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1210-14>.

Анотація

Голуб М. В. Ефективне використання Національною поліцією України можливостей громадських формувань у забезпеченні публічного порядку (на прикладі Харківської області). – Стаття.

Ефективна діяльність правоохоронної системи сучасної України неможлива без усвідомлення необхідності залучення громадськості для охорони публічного порядку, розроблення та впровадження різних форм взаємодії населення і правоохоронних структур. Так, метою статті є аналіз деяких особливостей організаційно-правових засад діяльності Національної поліції України щодо взаємодії з громадськістю в такій її формі участі в заходах із забезпечення публічного порядку, як громадське формування. З'ясовано, що організація підготовки членів громадських формувань з охорони публічного порядку здійснюється територіальними органами Національної поліції України. Навчання проводяться зі слухачами, які увійшли до складу громадських формувань уперше; як правило, у цьому процесі не задіяні члени формувань, які вже мають певний досвід участі в таких формуваннях. Керівні регіональні органи Національної поліції України у процесі підготовки безпосередньої участі не беруть. Важливо акцентувати увагу на тому, що на цей час досі не прийнято нормативний документ, який регламентував би процес підготовки членів громадських формувань з охорони публічного порядку і в якому були би визначені основні напрями підготовки, права й обов'язки територіальних органів та управлінських структур. Зроблено висновок, що сьогодні мають місце позитивні зрушення, які сприяють стабілізації оперативної обстановки, проте водночас є й певні проблеми. Немає сумніву в тому, що без залучення населення, активної участі територіальних громад, їх окремих представників принципового позитивного зрушення у справі забезпечення публічного порядку на вулицях та в інших громадських місцях досягти неможливо. Можна стверджувати, що чим більша частина населення села, селища чи міста буде задіяна у спільних із Національною поліцією України заходах із забезпечення публічного порядку на території свого населеного пункту, чим відповідальніше будуть ставитися до цього громадяни, чим різноманітнішими будуть форми цієї участі, чим більше будуть враховані регіональні особливості кожної конкретної місцевості, тим вагомішими будуть результати такої взаємодії.

Ключові слова: правові основи, публічний порядок, громадський порядок, громадські місця, Національна поліція України.

Summary

Holub M. V. Effective use of opportunities of public formations by the National Police of Ukraine in the matter of ensuring public order (on the example of Kharkiv region). – Article.

Effective activity of the law enforcement system of modern Ukraine is impossible without awareness of the need to involve the public in order to protect public order, develop and implement various forms of interaction between the population and law enforcement agencies. Thus, the purpose of the article is to analyze some peculiarities of the organizational and legal foundations of the activities of the National Police of Ukraine on public relations in its form of participation in public order activities, such as public formation. It is found out that the organization of training of members of public formations on public order is carried out by territorial bodies of the National Police of Ukraine. The trainings are conducted with the students who are a part of the public formations for the first time and, as a rule, members of the formations who already have some experience are not involved in this process. The leading regional bodies of the National Police of Ukraine do not take part in the preparation of direct participation. It is important to emphasize that no normative document has yet been adopted to regulate the process of training members of public order

for the protection of public order and which would define the basic directions of preparation, rights and responsibilities of territorial bodies and administrative structures. It is concluded that there are currently positive developments that contribute to the stabilization of the operational environment, but there are also some problems. There is no doubt that without the involvement of the population, the active participation of territorial communities, their individual representatives, a fundamental positive shift in the matter of public order in the streets and other public places is impossible. You can be sure that the greater part of the population of a village, settlement or city will be involved in joint actions with the National Police of Ukraine to ensure public order in the territory of their settlement, the more responsive the citizens will be, the more diverse the forms of such participation will be, the more the more regional features of each locality will be taken into account, the more significant the results of such interaction will be.

Key words: legal framework, public order, public order, public places, National Police of Ukraine.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.147>*Д. В. Крилов*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Сучасні суспільні процеси докорінно змінюють цільову програму діяльності публічно-політичних інститутів, зумовлюючи сервісну спрямованість їх функціонування. Закономірним наслідком розвитку функцій держави є переорієнтація діяльності органів Державної податкової служби, яка традиційно сприймається як фіскальна, примусова, а тому, враховуючи вищезазначені тенденції розвитку суспільства, своєчасним і необхідним є наукове осмислення можливості надання цими органами адміністративних послуг [1]. Втім, якісне покращення відповідної діяльності цих органів є неможливим без розроблення концептуальних засад вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України. Адже це дозволить створити якісну основу для подальшого розвитку цього інституту в нашій країні.

Стан дослідження. Проблеми здійснення публічно-сервісної діяльності різними органами державної влади, в тому числі і податковими, приділяли увагу різні науковці, серед яких слід вказати праці Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна, А.Б. Лиса, А.О. Топчої, В.В. Юзефовича, Н.Л. Астапової, Н.І. Ільчанінової, О.К. Туркової, Д.С. Тихонової, Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, В.Ф. Ситника, В.І. Козак та багатьох інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні розробки, присвячені концептуальним засадам вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України.

Мета статті – визначити концептуальні засади вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження, слід відзначити, що вдосконаленню публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України приділялась увага на законодавчому та доктринальному рівні. Досліджуючи погляд законодавця на вирішення проблем у цій сфері, в першу чергу слід згадати «Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”», яка була схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [2]. Вказаним нормативно-правовим актом охоплюються всі найбільш пріоритетні галузі, розвиток яких має ключове значення для української держави. Окрема увага в рамках Стратегії була приділена і публічно сервісній діяльності, в тому числі і тій, що здійснюється податковими органами. Так, середньостроковою метою дальших реформ у сфері підприємництва є створення сприятливого

середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Необхідно скоротити кількість документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скасувати регуляторні акти, які ускладнюють ведення підприємницької діяльності, скоротити кількість органів державного нагляду (контролю), забезпечити надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді [2]. Що ж стосується безпосередньо податкової сфери, то відповідно до Стратегії метою податкової реформи є побудова податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів. Головними напрямками реформи є перехід від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає у нарахуванні та проведенні сплати податків, а не має на меті наповнення бюджету за рахунок фінансових санкцій та переплат; зменшення кількості податків, їх розміру та спрощення порядку розрахунку і сплати; впровадження електронних сервісів для платників податків; зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації; удосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби зі схемами ухиляння від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами, зокрема, удосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику в діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків, удосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення, впровадження контролю за видатками фізичних осіб [2]. Загалом позитивно оцінюючи положення «Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”», не можна не відмітити той факт, що більшість її положень, на жаль, мають характер популізму та не містять необхідної конкретики.

Більш детально напрями розвитку податкової сфери були визначені в іншому нормативно-правовому акті – Розпорядженні КМУ від 27 грудня 2018 р. № 1101-р «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику». Метою розвитку системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, є побудова на базі Державної податкової служби та Державної митної служби ефективної моделі здійснення заходів державної податкової та митної політики відповідно до плану, який передбачатиме впровадження в їх діяльність кращих світових практик з реалізації державної податкової та митної політики, удосконалення існуючих процедур, налагодження процесів інституціонального оновлення та розвитку функціональної спроможності виконання покладених завдань [3]. Серед основних пріоритетів реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику називається стимулювання добровільної сплати податків, розвиток податкових сервісів. Зокрема, пропонується: розширення кількості сервісів, що надаються податковими органами в режимі реального часу; розроблення та впровадження спеціалізованих програмних продуктів (мобільних додатків) для спрощення доступу

платників до таких онлайн-сервісів; підвищення якості індивідуальних податкових консультацій, зокрема шляхом удосконалення контролю всіх виданих індивідуальних податкових консультацій на рівні апарату Державної податкової служби; розширення можливостей та підвищення якості надання послуг контакт-центром Державної податкової служби, який повинен стати основним каналом первинного консультування платників, що дасть змогу зменшити навантаження на центри обслуговування платників; запровадження системи постійного збору відгуків та пропозицій платників щодо роботи онлайн-сервісів, контакт-центру, а також системи оцінки задоволеності платників якістю послуг, що надаються центрами обслуговування платників; проведення інформаційних кампаній та роз'яснювальної роботи з метою стимулювання платників податків до переходу на нову модель сервісного обслуговування (онлайн-сервіси та послуги контакт-центру) шляхом проведення інформаційної та роз'яснювальної кампанії; спрощення адміністрування податків, зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [3].

Наступний нормативно-правовий акт, на який слід звернути увагу в рамках нашого дослідження, Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 № 849 [4]. Однією із цілей окресленої Програми є те, щоб зменшити податкове навантаження на платників податків та створити умови, за яких вони значно менше часу будуть витрачати на їх адміністрування. Для досягнення цієї мети необхідним є: зниження загального податкового навантаження; зменшення перерозподілу ВВП через зведений бюджет і загалом через державний сектор; зменшення кількості судових справ у податкових спорах; підвищення рейтингу України в Doing Business за показником «Оподаткування» до 25 за результатами 2024 року.

І останній нормативно-правовий акт, якому ми приділимо увагу, – «Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки», яка була затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р [5]. У стратегії зазначається, що Побудова ефективної та конкурентоспроможної національної економіки передбачає проведення системної реформи управління державними фінансами у складі системи державного управління загалом, проблеми та неузгодженості якого становлять серйозний ризик для відновлення економічного зростання. Ефективна система управління державними фінансами є основою для реалізації державної політики і досягнення стратегічних цілей розвитку шляхом забезпечення дотримання загальної бюджетної дисципліни, стратегічного розподілу бюджетних коштів та ефективного надання державних послуг. Сьогодні система управління державними фінансами не повною мірою відповідає вимогам часу. Проявом її недостатньої ефективності є низький рівень задоволення потреб населення у державних послугах та слабкість державних інституцій з огляду на великий розмір видатків сектору загального державного управління [5].

Одним із пріоритетних завдань окресленої Стратегії законодавець ставить підвищення якості та ефективності податкового адміністрування. Зокрема, вказується, що виконання плану інституційних змін діяльності ДФС, розробленого з урахуванням рекомендацій МВФ, забезпечить відновлення довіри суспільства

до ДФС, підвищення ефективності її роботи та зниження адміністративного тиску на платників податків з боку контролюючих органів. Ризикоорієнтована система податкового контролю буде удосконалена шляхом проведення перевірок діяльності суб'єктів господарювання, щодо яких існують найбільші ризики зловживань. Для зменшення витрат часу та коштів платників податків на нарахування та сплату податків будуть розширені можливості безперешкодного дистанційного звітування та сплати податків через електронні сервіси та єдиний рахунок, ДФС буде забезпечено надання необхідних ІТ-сервісів для громадян та бізнесових структур, а також опублікування необхідної технічної інформації для розробників програмного забезпечення [5].

Завершуючи розгляд бачення законодавця щодо наявних проблем у сфері публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України, варто відзначити, що більшість із пропозицій та рекомендацій мали декларативний характер, тобто не вказували на конкретні шляхи подолання існуючих проблем. А тому далі вважаємо за необхідне приділити увагу баченню правників щодо окресленої проблематики. Так, С.М. Левчук у своєму дисертаційному дослідженні виділяє такі шляхи розвитку сервісних послуг фіскальної служби України: 1) подальший розвиток електронної форми надання адміністративних послуг; 2) удосконалення переліку адміністративних послуг, що надаються органами ДФС шляхом включення до нього окремих заявних проваджень, що відповідають ознакам адміністративних послуг, у сфері адміністрування єдиного внеску, а також діяльності з надання податкових та митних консультацій; 3) запровадження віртуальних офісів електронних адміністративних послуг органів ДФС; 4) запровадження в практичну діяльність органів ДФС під час надання адміністративних послуг принципів «єдиного вікна» та «єдиного офісу»; 5) удосконалення інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг, 6) запровадження на основі досвіду США, Ізраїлю, Франції та Німеччини послуги з надання податкової консультації про правомірність планованої операції, причому передбачено здійснювати таку діяльність лише на запит платника податків [6, с. 15].

Інший дослідник, І.А. Гриджук, у своїй науковій праці обґрунтовує, що у взаємовідносинах із платниками податків необхідно здійснювати роз'яснювальну роботу, посилити консультаційно-інформаційні підрозділи для надання більш якісних консультацій на місцях, унеможливити випадки довільного тлумачення норм законодавства і забезпечити поступову трансформацію служби на консультаційно-сервісну. Необхідно формувати у платників податків відчуття соціальної відповідальності та розуміння необхідності добровільної сплати податків, що може бути досягнуто лише за умов перетворення служби з фіскальної на сервісну, налагодження діалогу з представниками бізнесу, дотримання прав та свобод платників податків та неухильного виконання норм податкового законодавства всіма учасниками податкових відносин, створення рівних умов для платників податку та унеможливлення привілейованого становища окремих платників [7; 8]. Для сумлінних платників, відмічає науковець, доцільним є запровадження процедур розстрочки платежів, запровадження процедури мирової угоди, оскільки надважливим є завдання збереження бізнесу, робочих місць [8].

Окремої уваги заслуговує наукова робота Р.В. Миронюка, який у своєму науковому дослідженні серед ключових шляхів удосконалення діяльності державної фіскальної служби щодо надання адміністративних послуг називає: 1) масштабну електронізацію адміністративних послуг, що надаються громадянам та бізнесу, із послідовним об'єднанням обох ресурсів під єдиною структурою; 2) створення онлайн сервісів на сайтах суб'єктів надання адміністративних послуг або їх відомчих ЦНАПів, які будуть надавати адміністративні послуги виключно тих органів влади, які їх утворили. Певною мірою такий варіант може бути ефективним у короткостроковому періоді. Частина органів влади може самостійно сформувати та налагодити більш ефективну систему надання адміністративних послуг. У довгостроковому періоді такий підхід не буде ефективним, бо він не відповідає концепції «єдиного вікна» для усіх адміністративних послуг; 3) удосконалення роботи єдиного державного порталу адміністративних послуг (<http://poslugy.gov.ua>) як порталу, на якому будь-який громадянин може отримати усі види адміністративних послуг без територіальних або інших обмежень. Такий підхід, відмічає автор, найбільшою мірою відповідає кращим закордонним практикам організації системи надання адміністративних послуг [9].

Завершуючи розгляд наукових думок вчених з приводу шляхів вдосконалення публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України, варто відзначити, що більшість із них уже є неактуальними, оскільки були побудовані на застарілому законодавстві та стосувались діяльності існуючої на той час Державної фіскальної служби України.

Висновки. Що ж стосується авторського бачення концептуальних напрямів удосконалення діяльності Державної податкової служби України взагалі та у контексті здійснення нею публічно-сервісної діяльності зокрема, то першочерговим кроком, на нашу думку, має бути розроблення загальнодержавної «Концепції розвитку Державної податкової служби України на 2020–2025 роки». Необхідність розробки вказаного нормативно-правового акту пояснюється тим, що діюче на сьогодні Розпорядження КМУ від 27 грудня 2018 р. № 1101-р «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику» не відповідає сучасній тенденції розвитку податкових органів, адже в ньому навіть не враховувався факт реформування Державної фіскальної служби України та поділу її на митні та податкові органи.

Взагалі «концепція» – це затверджуваний вищим керівництвом документ, в якому висловлені відповідні провідному задуму конструктивні принципи і який «за своєю суттю представляє керівну ідею довгострокового розвитку, цей документ в загальнішому вигляді встановлює напрями руху і основні орієнтири, окреслює ключові проблеми, які повинні бути розв'язані у встановлений термін» [10]. Отже, Концепція розвитку Державної податкової служби України повинна бути спрямована на те, щоб забезпечити сталий розвиток новоствореного органу державної влади. В ній мають бути визначені мета, завдання, а також найбільш пріоритетні напрями розвитку даного відомства. Крім того, обов'язково повинно бути окреслено коло інструментів та засобів, за допомогою яких дані цілі можуть бути досягнуті.

Окрім запропонованої вище Концепції, окремим нормативно-правовим актом має стати «Програма покращення публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України». Ця програма представляє собою своєрідний план дій, які має вчинити законодавець на шляху вдосконалення публічно-сервісної діяльності ДПС України. Обов'язковими моментами, які мають бути враховані в окресленому нормативно-правовому акті, є напрями покращення кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного забезпечення діяльності ДПС. Окрема увага має бути присвячена протидії корупції в податкових органах.

Література

1. Левчук С.М. Органи Державної фіскальної служби України як суб'єкти надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 6.2. С. 108–114.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» / Схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/conv>.
3. Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1101-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2018-p/conv>.
4. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України / Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 №1099-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-19/conv>.
5. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки / Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p/conv>.
6. Левчук С.М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами державної фіскальної служби України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Левчук Сергій Миколайович ; Держ. фіск. служба України, Ун-т держ. фіск. служби України. Ірпінь , 2017. 19 с.
7. Сгарміна В. Податковий контроль: теоретичні засади і практика. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2011. №1. С. 166–176.
8. Гриджук І.А. Удосконалення механізму реалізації державної політики щодо здійснення податкового контролю. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/11_2018/27.pdf.
9. Миронюк Р.В. Окремі шляхи удосконалення діяльності Державної фіскальної служби щодо надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. Вип.№3. 2015 р. С. 43–47.
10. Населення Запорізької області 2007 р. : Стат. зб. / За ред. А.В. Ротаря. Відп. за випуск Г.В. Фефанова ; Держ. ком. статистики України, Головне управління статистики у Запорізькій області. Запоріжжя, 2008. 111 с.

Анотація

Крилов Д. В. Концептуальні засади вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України. – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених, норм чинного законодавства України визначено та охарактеризовано концептуальні засади вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України. Обґрунтовано доцільність розробки двох нормативно-правових актів, зокрема: «Концепції розвитку Державної податкової служби України на 2020–2025 роки» та «Програми покращення публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України». Наголошено, що серед основних пріоритетів реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику, є стимулювання добровільної сплати податків, розвиток податкових сервісів. З'ясовано, що «Концепції розвитку Державної податкової служби України на 2020–2025 роки» повинна бути спрямована на те, щоб забезпечити сталий розвиток новоствореного органу державної влади. В ній мають бути визначені мета, завдання, а також найбільш пріоритетні напрями розвитку даного відомства. Крім того, обов'язково повинно бути окреслено коло інструментів та засобів, за допомогою яких дані цілі можуть бути досягнуті. Визначено, що «Програма покращення публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України» представляє собою своєрідний план дій, які має вчинити законодавець на шляху вдосконалення публічно-сервісної діяльності

Державної податкової служби України. Обов'язковими моментами, які мають бути враховані в окресленому нормативно-правовому акті, мають стати напрями покращення кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного забезпечення діяльності Державної податкової служби України. Окрема увага має бути присвячена протидії корупції в податкових органах. Зроблено висновок, що Концепція розвитку Державної податкової служби України повинна бути спрямована на те, щоб забезпечити сталий розвиток новоствореного органу державної влади. В ній мають бути визначені мета, завдання, а також найбільш пріоритетні напрями розвитку даного відомства. Крім того, обов'язково повинно бути окреслено коло інструментів та засобів, за допомогою яких зазначені цілі можуть бути досягнуті.

Ключові слова: концепція, програма, концептуальні засади, адміністративно-правове регулювання, публічно-сервісна діяльність, Державна податкова служба України.

Summary

Krylov D. V. Conceptual bases of improvement of administrative and legal regulation of public service activity of the State Tax Service of Ukraine. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, norms of the current legislation of Ukraine, conceptual bases of improvement of administrative and legal regulation of public and service activity of the State Tax Service of Ukraine are defined and characterized. The expediency of development of two normative legal acts, in particular: “Concepts of development of the State Tax Service of Ukraine for 2020–2025” and “Program of improvement of public service activity of the State Tax Service of Ukraine” is substantiated. It is emphasized that among the main priorities of reforming the system of bodies implementing state tax policy is the promotion of voluntary payment of taxes, the development of tax services. It has been clarified that the Concepts of Development of the State Tax Service of Ukraine for 2020–2025 should be aimed at ensuring the sustainable development of the newly created state authority. It should identify the purpose, objectives and priorities of development of this agency. In addition, the range of tools and means by which these goals can be achieved must be clearly outlined. It has been determined that the Program for Improving Public Service Activity of the State Tax Service of Ukraine is a kind of plan of action that the legislator should take to improve the public service activity of the State Tax Service of Ukraine. The obligatory points, which should be taken into account in the specified regulatory legal framework, are the directions of improvement of: personnel, logistical, financial, information support of the State Tax Service of Ukraine. Particular attention should be paid to combating corruption in tax authorities. It is concluded that the Concept of Development of the State Tax Service of Ukraine should be aimed at ensuring the sustainable development of the newly created state authority. It should identify the purpose, objectives and priorities of development of this agency. In addition, the range of tools and means by which these goals can be achieved must be clearly outlined.

Key words: concept, program, conceptual background, administrative and legal regulation, public service activity, State Tax Service of Ukraine.

УДК 341.1

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.148>

О. А. Мандзюк

ПРАВОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ ПОНЯТТЯ «АНАЛІТИКА»

Загальна постановка проблеми. У сучасних умовах суттєвого зростання інформаційних потоків ефективно державне управління неможливе без опертя на аналітичну діяльність. Ще два десятиріччя тому Естер Дайсон у дослідженні «Життя в цифрову добу» висловила майже пророцьку думку про те, що у цифровому світі головною є не інформація, а «вміння обробляти й інтерпретувати її» [1, с. 121]. При цьому авторка наполягала на тому, що йдеться не тільки про наукову діяльність, а й насамперед про те, що натеper прийнято називати бізнес-аналітикою, інформаційною безпекою, а також інформаційно-аналітичним забезпеченням управлінської діяльності, в тому числі в масштабах держави. Тож у зв'язку з цим виникає питання: а чи є у поняття «аналітика» правовий потенціал, що в подальшому може створювати підстави для його легітимізації.

Аналіз публікацій. Універсальність та всебічність аналітики зумовила її багатовекторність, а отже, і дослідження фахівцями різних галузей. Зокрема, у сфері наукової й науково-технічної діяльності з проєкцією на прикладні проблеми вона активно розроблялася й продовжує вивчатися такими вченими, як О.О. Олійник, В.Д. Пархоменко, О.В. Пархоменко, Ю.П. Сурмін, В.Д. Якубенко та інші. Принципово важливим є спостереження Ю.П. Сурміна про те, що наявні натеper проблеми загострюються «через значну невпорядкованість в аналітичній термінології. Неоднозначно трактуються такі терміни, як «аналіз», «аналітика», «аналітична діяльність», «види аналізу», «аналіз політики», «політичний аналіз» та інші. Це стримує впровадження аналітики в практику державного управління, а отже, знижує його ефективність, призводить до прийняття необґрунтованих рішень, за які державі доводиться розраховуватися значними матеріальними й моральними втратами» [2].

Подоланню вказаних негативних тенденцій певною мірою слугує політична аналітика. Її сутність і роль у державному управлінні на вітчизняному науковому просторі представлена науковими працями А.С. Бароніна, О.Л. Валевського, Ю.Г. Кальниша, А.О. Коваленка, І.В. Рейтеровича, В.В. Рубанова, С.О. Телешуна, О.Р. Титаренка та інших.

Цифровізація усіх сфер соціально-політичної та економічної діяльності зумовила бурхливий розвиток такого наукового напрямку, як веб-аналітика. У зазначеній сфері суттєвий прорив здійснений завдяки науковим розвідкам Н.В. Івашової, А.Е. Канакіна, А.Г. Кошика, І.В. Пономаренко, О.С. Савченка, О.В. Цесліва та інших. Прагматизація досліджень подібного типу детермінована поширенням діапазону охоплення інформаційного поля медійним простором, здійсненням клієнтоорієнтованого підходу, в тому числі у бібліотечній справі, потребами у функціонуванні інтернет-маркетингу тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Попри суттєву активізацію наукових досліджень щодо феномену аналітики увага правників в основному зосереджена лише на одному з аспектів – інформаційній аналітиці, зокрема на інформаційно-аналітичному забезпеченні діяльності державних, в тому числі правоохоронних, органів [3–10]. Що ж до виявлення правового потенціалу ключового поняття, то воно допоки недостатньо визначено й систематизовано. Це створює підстави для формулювання **цілі статті** – встановлення підстав і можливостей легітимізації поняття «аналітика», доцільності запровадження новітнього напрямку «правова аналітика». Для досягнення поставленої мети необхідно розв'язати такі завдання: 1. Визначити етимологічні витoki й семантику ключового поняття в лексикографічних і доктринальних джерелах. 2. Віднайти кореляцію видів аналітики з окремими галузями права. 3. Обґрунтувати необхідність фундації та подальшого розвитку правової аналітики. Важливість вирішення проблеми, сформульованої у цілі та завданнях, не обмежується лише науковою сферою, а має важливе прикладне значення.

Під час подальшою реалізації концепцій, викладених у статті, можливе суттєве поліпшення управління державою, впорядкування й алгоритмізація правотворчості й застосування правових норм, виявлення шляхів удосконалення існуючих підходів до правового регулювання багатьох аспектів суспільних відносин, зокрема у сфері адміністративної, інформаційної, економічної, господарської та інших видів діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ключове поняття даного дослідження характеризується стрімким зростанням показників частотності вживання у різних сферах діяльності держави, недержавних установ, а також значною словотворчою потенцією.

Етимологія терміну вказує на його походження від слова «аналіз», який своєю чергою має витoki з грецької мови з подальшим запозиченням латиною зі значенням «розклад, розкладання, розчленування» [11, с. 70].

Активне функціонування поняття в сучасній мові і не тільки українській (адже термін на його позначення став інтернаціоналізмом) тим не менш не вплинуло на інтерпретацію змісту у словниках. Звернення до авторитетних лексикографічних джерел засвідчує відставання мовознавства від реалій життя. Так, у Великому тлумачному словникові української мови наводиться лише два значення слова: «1. лог. Вчення про силогізми й доведення. 2. мат. Те саме, що аналітична геометрія» [12, с. 17]. Дещо ширше трактування представлено у «Новому словнику іншомовних слів»: «Аналітика (гр.) – 1. Аналітична геометрія, застосування алгебри до геометрії. 2. Частина логіки, наука про основні елементи мислення. 3. Теорія аналізу. 4. У логіці Аристотеля – вчення про силогізми і доведення» [13, с. 58].

Включення до сенсу поняття відсилання на Аристотеля пояснюється тим, що саме за його авторством свого часу з'явилися наукові доробки «Перша аналітика» і «Друга аналітика», що стали передтечею аналітичної діяльності та не втратили своєї актуальності дотепер. Античний філософ не тільки розмежував аналітику й дослідництво, а й спрогнозував виокремлення аналітики як самостійного роду діяльності.

Доктринальне бачення сутності поняття є більш модернізованим порівняно із тим, що наводиться у мовних словниках. Так, Ю.П. Сурмін з опертям на думку інших вчених виділяє два його основних значення [2]. Перше з них базується на діяльнісному підході, за якого аналітика являє собою «галузь діяльності, що стрімко розвивається і базується на одержанні інформації за допомогою аналітичних методів для потреб практичної діяльності». Друге орієнтовано на інституціоналізацію поняття й ототожнення його із прикладною дисципліною, яка «використовує множинні методи дослідження й аргументації з метою розробки принципів і методів підготовки, прийняття і здійснення публічно-політичних рішень у проблемних ситуаціях, що є суспільно значущими».

Вчений цілком слушно зауважує, що «аналітику не можна ототожнювати з аналізом. Вона являє собою специфічне суспільне явище, а не тільки інструмент розумової діяльності людей. Це складне поліструктурне утворення, яке можна розглядати з позиції діяльного, інституціонального, організаційного, ціннісного, гносеологічного, а також технологічного підходів» [14]. Конкретизуючи розуміння поняття, Ю.П. Сурмін пропонує модель аналітики, що являє собою своєрідну піраміду, яка представлена проблемною, методологічною, ціннісно-нормативною й організаційною сторонами.

Неприйнятно ототожнювати і аналітику з аналізом і зводити аналітику лише до діяльності, як це робить А.С. Баронін [14, с. 64]. Подібне бачення безпідставно звужує та перекручує семантику поняття.

Більш обґрунтованою вважаю дефініцію, що розглядає аналітику як цілісну «сукупність принципів методологічного, організаційного й технологічного забезпечення індивідуальної й колективної розумової діяльності, що дає змогу ефективно опрацювати інформацію з метою вдосконалення якості наявних і надбання нових знань, а також підготовки інформаційної бази для ухвалення оптимальних управлінських рішень» [15, с. 28]. Безумовною перевагою наведеного визначення є вказівка на інтеграцію методології, організації й технології. Принагідно зазначимо, що важливим є не тільки виділення з-поміж ряду принципів цих трьох елементів, а й порядок їх слідування. Першість методології зумовлюється суттєвістю вибору аналітиком провідної концепції, системи підходів до роботи з відбором, осмисленням, інтерпретацією накопиченого матеріалу. Управління цим процесом реалізується через організаційну компоненту. У той же час було б не вірним зводити технологічний складник лише до застосування певного програмного забезпечення. Йдеться про загальну технологію діяльності й алгоритмізацію дій експерта чи групи аналітиків. Останній аспект у дефініції реалізується через вказівку на індивідуальну та колективну діяльність. Вагомості тлумаченню ключового терміну надає цілепокладання, себто вказівка на те, чому саме слугує аналітика. Водночас і дана дефініція не може вважатися вичерпною, оскільки у ній не знайшлося місця для правового регулювання даного виду діяльності.

Узагальнюючи інтерпретацію ключового поняття в доктринальних джерелах, можна репрезентувати її через такі підходи:

1. **Знанієво-орієнтований підхід:** розгалужена і складна система знань; складне поліструктурне утворення [16]; єдність пізнавально-практичного проблемного

поля і аналітичних методів одержання знання [2]; засіб перетворення інтуїтивних уявлень у логічний, раціональний план [17]; прикладна дисципліна, що формує компетентності аналітиків-професіоналів [18].

2. Структурно-методологічний підхід: сукупність принципів методологічного, організаційного й технологічного забезпечення індивідуальної й колективної розумової діяльності [15]; сукупність методів, за допомогою яких можна виявляти приховані сенси в текстах і реальних соціально-політичних та економічних процесах [17].

3. Дільнісний підхід: задовольняюча деяким цінностям і стандартам діяльність спеціальних організацій або підрозділів органів управління або окремих осіб щодо одержання знання про практичні проблеми, з якими стикається управління, і шляхи їх вирішення за допомогою застосування аналітичних методів [2]; галузь діяльності, яка стрімко розвивається і базується на роботі з інформацією за допомогою аналітичних методів для забезпечення нагальних потреб держави, суспільства, окремих організацій, закладів, бізнес-структур [19]; основа інтелектуальної, логічної, розумової діяльності, спрямованої на виконання практичних завдань. Її основою є принцип «випередження явищ», що дозволяє установі чи окремій особі прогнозувати майбутній стан об'єкта аналізу [20].

4. Управлінський підхід: потужний пласт інтелектуальної культури, використовуваний елітою будь-якого суспільства для управління соціумом [17]; адаптивне управління збором інформації в інтересах рішення управлінських завдань в умовах ситуації, що змінюється [21, с. 19].

Систематизація доктринальних підходів до розуміння поняття «аналітика» дозволяє виявити ключові тенденції, які існують натеper у науковому баченні проблеми, що досліджується. Тим не менш було б невірним не доповнити наявний перелік авторськими спостереженнями. По-перше, є усі підстави стверджувати, що феномен аналітики охоплює водночас і процес, і результат діяльності. Свідченням тому є те, що доволі часто цей термін застосовується як узагальнена назва тих чи інших інформаційних продуктів, які віддзеркалюють синтезовані на підставі аналізу нові чи удосконалені наявні знання. У такий спосіб аналітика виступає родовим поняттям (гіперонімом) для назв окремих документів, зокрема аналітичних доповідей, оглядів, довідок, звітів, що конкретизують її на рівні видових понять (гіпонімів). По-друге, коли поняття розглядається в контексті діяльнісного підходу, відбувається перетинання змісту понять «аналітика» і «аналітична діяльність». З позицій впорядкування понятійно-категоріального апарату подібну ситуацію навряд чи можна вважати вдалою, проте практика слововживання засвідчує, що в реальності зазначені поняття нерідко виступають взаємозамінними.

Також слід зазначити, що широкий семантичний діапазон ключового терміну конкретизується завдяки поєднанню з певними атрибутивними компонентами. Так, натеper виокремилися такі напрями, як політична, соціальна, освітня, медійна, фінансова, цифрова та інші види аналітики. З метою визначення правового потенціалу поняття «аналітика» доцільно зробити проекцію окремих її видів із конкретними напрямками права. Візуалізація результатів наочно представлена в таблиці:

Таблиця 1

Кореспондування окремих видів аналітики з галузями права

Вид аналітики	Галузь права, що забезпечує регулювання даного виду діяльності
Веб-аналітика, аналітика мережевих структур	Адміністративне, інформаційне право
Аналітика кібербезпеки	Адміністративне, інформаційне, кримінальне право
Соціально-медійна аналітика	Адміністративне, інформаційне, цивільне право
Аналітика нормотворчості	Теорія держави і права, конституційне, адміністративне право
Фінансова аналітика, бізнес-аналітика	Фінансове, банківське право
Патентна аналітика	Цивільне право, право інтелектуальної власності
HR-аналітика	Трудове право

Окремо слід відзначити кореляцію окремих видів аналітики із тими галузями права, які допоки знаходяться на етапі свого формування. Зокрема, йдеться про взаємозв'язок медичної аналітики з медичним правом, а також освітньої аналітики з освітнім правом. Про набуття останнім видом аналітики свого визнання та юридичного засвідчення говорить той факт, що згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 687 при Міністерстві освіти і науки України була створена державна наукова установа «Інститут освітньої аналітики» [22]. На сайті зазначеного Інституту вказується, що одним з головних його завдань є розробка на основі проведених досліджень пропозицій центральним органам влади щодо нормативно-правового, організаційного, науково-методичного, інформаційного забезпечення сфери освіти [23].

Отже, існують усі підстави не тільки стверджувати, що поняття «аналітика» має потужний правовий потенціал, а й наголошувати на фундації та подальшому розвитку такого напрямку, як правова аналітика.

Останній термін на вітчизняному інформаційному просторі почав вживатися відносно недавно і не здобув належного поширення. Натепер він фігурує у назві львівської громадської організації «Експертно-дорадчий центр “Правова аналітика”» [24], яка основана у 2018 році, а також у рубриці інформаційного агентства «Факт» [25].

Першими кроками на шляху наукового визнання зазначеного виду аналітики можна вважати окремий випуск «Правова аналітика: доктринальні підходи та галузеві виміри» у виданні «Альманах права» Інституту держави і права імені В.М. Корецького, здійснений у 2018 році [26].

Поодинокі згадки про правову аналітику містяться в окремих наукових публікаціях останніх трьох років. Так, О.Л. Богініч певною мірою дослідив сучасний дискурс правової аналітики [27]. Увага автора статті зосереджена на розмежуванні понять «аналітична юриспруденція» і «правова аналітика». Доволі дискусійним

є висновок про те, що перше з наведених вивчає мову права, а друге – досліджує передумови появи правових понять: матеріальні та ідеальні правовідносини [27, с. 126]. Вважаємо таке бачення безпідставно звуженим і некоректним. Як не можна ставити знак рівності між предметом мови права і аналітичної юриспруденції, так і не зовсім вірно обмежувати правову аналітику лише інтерпретацією певних передумов. Не зважаючи на те, що правова аналітика як науковий (і теоретичний, і прикладний) напрям знаходиться на етапі свого становлення, вже зараз можна наполягати на широкому діапазоні та універсальності її об'єкту, предмету, принципів і спеціальних методів.

Не можемо цілком погодитися і з науковою позицією Н.М. Оніщенко, яка трактує правову аналітику як способи і прийоми, «що стосуються проведення аналізу в певній правовій сфері (напрямі) задля отримання відповідного знання (учення)» [28, с. 134; 29, с. 16]. Подібній інтерпретації, по-перше, бракує серйозного методологічного підґрунтя, по-друге, праксеологічного складника. Іншими словами, зводити правову аналітику навіть не до концептів, підходів, методів і принципів, а лише до способів і прийомів – значить, стократ принижувати її потенціал. Так само – бачити в ній тільки власне наукову цінність без врахування її вагомості для практики управлінської та інших видів діяльності по суті означає аналогію з відомим «мистецтвом заради мистецтва».

За баченням Н.М. Оніщенко, правова аналітика структурно «може і повинна обіймати як відповідний аналіз уже чинних норм, так і звернення «на прогностику», на передбачення, що, можливо, дасть змогу запрограмувати необхідність, реальну дію, можливості, потенції певного нормативно-правового акту» [29, с. 16]. Позитивною стороною наведеної концепції є вказівка на аналітико-прогностичну функцію права, проте перелічене є лише одним з аспектів такого глобального напрямку, яким виступає правова аналітика.

Достатньо проаналізувати окремі публікації інших авторів, аби побачити, що правова аналітика охоплює не тільки нормотворчу парадигму, а й механізм правового регулювання [30], судову юриспруденцію [31], юридичне моделювання [32], сферу інтелектуальної власності [33], кримінальних покарань [34], адміністративні реформи [35], взаємодію міжнародного права і моралі [36] тощо. За великим рахунком, можна стверджувати, що будь-яке правове дослідження, яке базується на застосуванні методів аналізу, виступає як компонент гносеологічного складника правової аналітики.

При широкому баченні проблеми, що досліджується, в межах правової аналітики як новітнього напрямку слід розрізняти її системно-знанєвий та діяльнісний складники, які знаходяться у тісному взаємному зв'язку.

У цілісній концепції правової аналітики як системи знань вважаємо за необхідне виділяти, окрім вже зазначеної гносеологічної компоненти, соціальну, інформаційно-комунікаційну, праксеологічну та юридико-технічну компоненти.

Свою чергою діяльнісний складник правової аналітики може охоплювати аксіологічну, управлінську, суб'єктно-об'єктну, процесуальну, нормативну компоненти.

Цілком зрозуміло, що подібний розподіл є доволі умовним, адже обидва складники правової аналітики нерозривно пов'язані між собою. Її подвійна природа

наочно проявляється навіть у тому, що вона водночас є і базисом для інформаційно-аналітичного, експертно-аналітичного, аналітико-прогностичного забезпечення й супроводження управлінської або інших видів діяльності, і об'єктом та предметом юридико-аналітичного дослідження. Так само – моніторинг юридично значущих подій і фактів, практики діяльності, діагностика поточного стану правозастосування, формулювання прогнозів, розробка рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання суспільних відносин водночас функціонують і в аспекті модернізації наявних знань, і в аспекті діяльності, тобто як процес і результат. Таким чином, виникають підстави стверджувати факт системності правової аналітики, яка потребує подальшої розробки і на засадах структурування, і на визначенні провідних технологій, методик, процедур і норм здійснення відповідної діяльності.

Висновки. В результаті проведеного дослідження було встановлено науковий парадокс, за якого значна активізація аналітичної діяльності, в тому числі у правовій сфері, відбувається на тлі фрагментарності, не систематизованості знань про аналітику. Виявлено, що сучасний етап розвитку суспільства характеризується широким діапазоном диференціації видів аналітики, більшість з яких кореспондується із сферою правового регулювання певною галуззю права. Подібне є свідченням потужного потенціалу аналітики як інституціонального феномену, що розповсюджується на сферу права, а отже, потребує методологічного обґрунтування й подальшого розвитку такого напрямку, як права аналітика.

Література

1. Esther Dyson. Release 2.0: A design for living in the digital age. NY : Broadway Books, 1997. 307 p.
2. Сурмін Ю.П. Аналітика державного управління: сутність і тенденції розвитку. URL: <http://academy.gov.ua/ej5/txts/06sypdsv.htm>.
3. Сопілко І. Правова природа інформаційно-аналітичної діяльності // Цивільний процес і право. *Сімейне право*. 2013. № 12. С. 88–104.
4. Коломієць Є.В. Удосконалення механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в Україні : дис. канд. юрид. наук : 25.00.02. Київ, 2015. 211 с.
5. Мицишин М.В. Проблемні питання правового регулювання інформаційно-аналітичного забезпечення протидії організованій злочинності і корупції. *Право і суспільство*. 2016. № 3. Ч. 2. С. 163–171.
6. Негодченко В.О. Адміністративно-правові засоби забезпечення обігу інформації підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2015. № 18. Т. 1. С. 149–153
7. Нонік В.В. Формування інформаційно-аналітичного забезпечення протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 18. С. 67–72.
8. Піляй І. Питання удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації електронної транспарентності в органах прокуратури. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 3 (15). С. 64–69.
9. Ростовська К.В. Актуальні питання інформаційно-аналітичного забезпечення державної антикорупційної політики. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 5. С. 244–246.
10. Стаценко-Сургучова І.С. Організаційно-правові засади інформаційно-аналітичної роботи в органах державної безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12. 00. 07. Нац. ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2008. 20 с.
11. Етимологічний словник української мови в семи томах / Гол. редактор О.С. Мельничук. Київ : Наукова думка, 1982. Т. 1. 631 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. І голов.ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.

13. Новый словарь иностранных слов. Укладання і передмова О.М.Сліпущко, 20 000 слів. Київ : Аконіт, 2008. 848 с.
14. Баронін А.С. Аналіз і прогноз у політиці та бізнесі. Київ : Видавець Паливода А.В., 2005. 128 с.
15. Курносів Ю.В. Конотопов П.Ю. Аналітика, методологія, технологія і організація інформаційної аналітичної роботи. Москва : Русаки, 2004. 512 с.
16. Сурмін Ю.П. Теорія систем і системний аналіз : учеб. пособие. / Ю.П. Сурмін. Київ : МАУП, 2003. 368 с.
17. Дяченко Н.П. Методологічне забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-4/doc/3/02.pdf>.
18. М.П. Звидрина. Разнообразие специализаций аналитиков и профессиональных требований к ним. / М.П.Звидрина ; Труды Санкт-Петербургского государственного университета культуры и искусств, 2013. – Т. 197. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/raznoobrazie-spetsializatsiy-analitikov-i-professionalnyh-trebovaniy-k-nim>.
19. Туронок С.Г. Политический анализ: Курс лекцій : учеб. пособие. Москва : Дело, 2005. 360 с.
20. Л.Я. Філіпова, І.В. Захарова. Аналітична складова інформаційної діяльності: уточнення сутності, ознак і процесів. *Вісник ХДАК*. Випуск 28, 2009. С. 44–52.
21. Данкова Ж.Ю. Проблематизация аналитической деятельности в сфере государственного управления. *Власть*. 2016. № 6. С. 15–22.
22. Про утворення Інституту модернізації освіти та Інституту освітньої аналітики. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 687. *Урядовий кур'єр* від 09.12.2014. № 229.
23. Офіційний сайт Інституту освітньої аналітики МОН України. URL: <http://iea.gov.ua/>.
24. Громадська організація «Експертно-дорадчий центр «Правова аналітика». URL: <https://opendatabot.ua/c/37741366>.
25. Правова аналітика. Інформаційне агентство «Факт». URL: https://fact.org.ua/legal_analytics/.
26. Альманах права. Правова аналітика : доктринальні підходи та галузеві виміри. Вип. 9. Київ : Ін-т держави та права ім. В. М. Корецького. 2018. 512 с. // http://idpnan.org.ua/ua/vidavnychia_dijalnist/almanah_prava.html.
27. Богінч О.Л. Правова аналітика – сучасний дискурс. *Альманах права*. 2018. Випуск 9. С. 122–126.
28. Оніщенко Н. Функції правової аналітики: теоретичні виміри, практичні засади. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 1 / 2. С. 134–138.
29. Оніщенко Н.М. Правова аналітика: сутнісні підходи, реалії, розвиток на перспективу. *Альманах права*. 2017. Вип. 8. С. 16–19.
30. Тарахонич Т.І. Правова аналітика та її роль в механізмі правового регулювання. *Альманах права*. 2018. Випуск 9. С. 283–287.
31. Селіванов А.О. Правова аналітика як важлива умова судової юриспруденції і науково обґрунтованої практики. *Альманах права*. 2018. Випуск 9. С. 8–10.
32. Нагребельний В.П. Правова аналітика як базовий елемент юридичного прогнозування і моделювання. *Альманах права*. 2018. Випуск 9. С. 28–35.
33. Орлюк О.П. Національна стратегія розвитку сфери інтелектуальної власності через призму правової аналітики. *Альманах права*. 2018. Випуск 9. С. 45–52.
34. Бараш Є.Ю. Правова аналітика в сфері виконання кримінальних покарань. *Альманах права*. 2018. Випуск 9. С. 100–105.
35. Андрійко О.Ф. Правова аналітика адміністративної реформи в Україні. *Альманах права*. 2018. Випуск 9. С. 55–62.
36. Гетьман-П'ятковська І.А. Правова аналітика взаємодії міжнародного права і моралі: правові аспекти сучасності. *Альманах права*. 2018. Випуск 9. С. 140–144.

Анотація

Мандзюк О. А. Правовий потенціал поняття «аналітика». – Стаття.

У статті викладено доктринальні підходи до розуміння поняття «аналітика» із подальшою авторською класифікацією цих підходів. Визначено взаємний зв'язок широкого спектру видів аналітики із можливостями їх галузевого правового регулювання. Закладені підвалини для подальшого розвитку

правової аналітики як окремого напрямку знань і діяльності. Аргументовано доведено значний правовий потенціал ключового поняття. Вивчення ситуації в сучасній Україні виявило парадоксальну ситуацію. На тлі значної активізації аналітичної діяльності поняття «аналітика» в галузі науки недостатньо вивчене та систематизоване. Автор статті виявив, що тлумачення терміна в словниках сучасної української мови є неповним, морально застарілим, не відповідає практиці вживання. Доктринальні підходи до трактування ключового поняття характеризуються широким діапазоном. Вчений систематизує такі підходи та виокремлює такі типи в авторській класифікації: орієнтовані на знання, структурно-методологічні, орієнтовані на діяльність та управлінські. Новаторство автора проявляється в тому, що він демонструє відповідність певних видів аналітики певним галузям правового регулювання. Вчений вважає необхідним подальше дослідження та впровадження у практику діяльності таких напрямів, як юридична аналітика. Він вважає, що цей напрям не повинен обмежуватися лише гносеологічною сферою, а поширюватися на сферу діяльності. У статті представлено авторське бачення структурних елементів правової аналітики. Дослідження підтверджує значний правовий потенціал поняття «аналітика» та розкриває подальші перспективи наукових досліджень.

Ключові слова: аналітика, види аналітики, правова аналітика, аналітична діяльність, методологія наукових досліджень, інформаційно-аналітичне забезпечення управлінської діяльності, зв'язок аналітики і права, аналітико-прогнозна функція права, структурно-методологічний підхід у праві, аналітика нормотворчості.

Summary

Mandziuk O. A. Legal potential of the concept “analyst”. – Article.

The study of the situation in modern Ukraine revealed a paradoxical situation. Against the background of a significant intensification of analytical activity, the concept of “analytics” in the field of science is insufficiently studied and systematized. The author of the article revealed that the interpretation of the term in the dictionaries of the modern Ukrainian language is incomplete, morally obsolete, does not correspond to the practice of usage. Doctrinal approaches to the interpretation of a key concept are characterized by a wide range. The scientist systematizes such approaches and distinguishes the following types in the author’s classification: knowledge-oriented, structural-methodological, activity-oriented, and managerial. The author’s innovation is manifested in the fact that he demonstrates the correspondence of certain types of analytics with certain branches of legal regulation. The scientist considers it necessary to further research and introduce into practice the activities of such areas as legal analytics. He believes that this direction should not be limited only to the epistemological sphere, but to extend to the sphere of activity. The article contains a representation of the author’s vision of the structural elements of legal analytics. The study confirms the significant legal potential of the concept of “analytics” and reveals further prospects for scientific research.

Key words: analytics, types of analytics, legal analytics, analytical activities, methodology of scientific research, informational and analytical support for managerial activities, connection between analytics and law, analytical and forecasting function of law, structural and methodological approach in law, rulemaking analytics.

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.149>*І. В. Однолько*

ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

Корупційна злочинність – явище, характерне для абсолютної більшості сучасних країн. Відомо, що зазначене явище являє собою істотну проблему, на вирішення якої держави направляють значний потенціал внутрішніх ресурсів. Важливо розуміти, що корупційні злочини та корупція сама по собі характерні не лише для держав третього світу, а й для передових країн, що претендують на статус світових лідерів. В тій чи іншій кількості випадки корупції зустрічаються у Сполучених Штатах Америки, у Китаї, у Німеччині, у Великобританії та інших країнах.

Корупція гальмує будь-які позитивні зрушення органів державної влади, шкодить ефективності діяльності державних інституцій. Корупційні правопорушення багатогранні та динамічні, а той факт, що всю свою історію людство не може позбутися цієї вади наочно демонструє складність боротьби із цим явищем. Міжнародні організації розробляють Конвенції та Програми, в рамках яких держави створюють вже власні антикорупційні стратегії, спрямовані на протидію корупції із урахуванням локальних особливостей кожної держави. Але, на нашу думку, для якісної протидії корупційній злочинності та дієвого запобігання їй поширенню кожна країна повинна вивчати зарубіжний досвід та впроваджувати до своїх антикорупційних доктрин ті доробки закордонного досвіду, які б могли стати у нагоді.

Необхідність вивчення зарубіжного досвіду у протидії корупційній злочинності вже досить тривалий час обстоюють й наукові кола України.

Важливо, що за час незалежності у період з 1991 року по 2019 рік так і не вдалося побудувати дієву антикорупційну політику чи хоча б викоринити корупцію до мінімальних рівнів. Навпаки, в нашій державі корупційна злочинність лише зростає, і кінця-краю цьому негативному зростанню, на жаль, не видно.

Причин неефективності українських шляхів подолання корупційної злочинності безліч. Серед них і відсутність системності у реформуванні правоохоронних органів, і слабо розвинута нормативна база діяльності відносно молодих суто антикорупційних інституцій на кшталт НАБУ, і занепад загальної антикорупційної культури населення (формування в останнього прийняттого відношення до хабарництва та інших проявів корупції) тощо.

Природно, що сучасне українське громадянське суспільство хоче змін, яких вимагають не тільки серця громадян (як співається у відомій пісні), а й мозок.

Саме через необхідність змін у вітчизняній антикорупційній політиці пояснюється актуальність даного дослідження, адже запозичення зарубіжного досвіду може надати добру послугу нашому суспільству у ефективній протидії корупційній злочинності. Треба чітко усвідомлювати, що процес вивчення світового досвіду є об'ємним та складним, адже навіть якщо будуть знайдені норми права,

які б не погано було впровадити в український масив законодавства, досить багато часу займе гармонізація вітчизняного законодавства із зарубіжним, аби імплементація чужих норм права відбулася безболісно.

Питанню запобігання та протидії корупційній злочинності в розрізі світового досвіду приділяли свої дослідження такі науковці, як А.П. Закалюк, Х.Ю. Федорчак, О.С. Мельников, М.І. Мельник, О.М. Джу́жа, В.В. Чумак, В.Є. Бондар, С.М. Баранов-Мохорт, М.Д. Данчук, Е.С. Молдован та інші.

Мета статті полягає в комплексному дослідженні досвіду передових держав світу різних регіонів (азіатського, європейського, американського) у контексті запобігання та протидії корупційним злочинам, і відповідно до цього визначення із тим, що саме вітчизняне законодавство могло б запозичити в зарубіжних країнах, які методи боротьби із корупцією наших колег можуть знайти відгук на теренах нашої держави.

Аби досягнути тієї мети, яка висувається задля зазначеного дослідження, ставимо такі завдання:

1) виявити особливості антикорупційної політики та антикорупційних моделей реагування, що діють в різних світових державах;

2) з'ясувати специфіку антикорупційної діяльності в країнах різних континентів – Азії, Європи, Америки;

3) порівняти світовий досвід запобігання та протидії корупційним злочинам із тим, що ми маємо в Україні станом на сьогоднішній день.

Виклад основного матеріалу ми почнемо з дослідження досвіду антикорупційної діяльності азіатських країн, адже країни цього регіону мають один з найбільш низьких рівнів вчинення корупційних злочинів й попри різницю правових сімей та традицій із Україною, досвід азіатських країн є цікавим, а його запозичення в сучасному мультикультурному світі не виглядає таким вже неможливим.

Кажучи про антикорупційну політику азіатських країн, передусім треба зазначити, що населення цих країн має специфічні ментальні риси, які прищеплюються людині з дитинства. Так, представники азіатської культури охайно ставляться до природи, ретельно підходять до виконання своїх професійних обов'язків та шанобливо ставляться до державних інституцій та владних апаратів.

Більшість дослідників, серед яких і Ю.Ф. Лавренюк, єдині в думці, що найбільших успіхів у подоланні корупції серед азіатських держав домоглася Республіка Корея [2, с. 41].

Активна боротьба із корупцією в зазначеній країні почалася у 2000-х роках, коли вперше було впроваджено інтернет-ресурс "OPEN", скориставшись яким кожен громадянин мав змогу оглянути антикорупційні заходи, що проводяться урядом, вивчити показники корупційної злочинності та залишити повідомлення про факт корупції. Навіть більше, на зазначеному ресурсі є можливість отримати ліцензії на ведення певних видів господарської діяльності або подати заяви на отримання простіших довідок. Все повністю автоматизовано, а людина позбавлена необхідності стояти в чергах та стикатися із бюрократичними механізмами. До того ж зникає фактор корупційної можливості, тобто чиновники не мають змоги отримати незаконну вигоду за якомога швидше вирішення питань людини.

І це було запроваджено ще в 2000-х роках. На жаль, в Україні й досі процес ліцензування певних видів господарської діяльності не позбавлений спілкування із чиновниками та стикання із повальним бюрократизмом.

Також у Кореї функціонує спеціальна служба із аудиту роботи держслужбовців, яка вивчає все, що належить до професійного та особистого життя урядовця. Особа, яка працює на державній службі, позбавлена можливості придбати й оформити на себе або на когось з близьких друзів чи родичів будь-яке майно, вартість якого очевидно не відповідає статкам. Якщо подібне все ж трапиться, служба з аудиту держслужбовців моментально передає всі наявні матеріали правоохоронцям, а ті миттєво реагують та виносять особі підозру у корупційному злочині. Уникнути запобіжного заходу у вигляді арешту подібному підозрюваному майже неможливо. Отже, можна побачити, що антикорупційна політика Південної Кореї ґрунтується на максимальному спрощенні бюрократизму, впровадженні сучасних технологій й створенні окремих, спеціальних антикорупційних органів із широким колом повноважень, які сумлінно працюють.

Цікавим вбачається й досвід Сінгапуру у протидії корупційній злочинності. Ця держава, отримавши незалежність, зіткнулася з тими ж проблемами, що наразі не повністю вирішені й у нашій державі. Найголовніша з них – політична еліта та олігархи країни розпродавали усі багатства Сінгапуру (подібне подекуди ще відбувається в Україні).

Зрозумівши небезпечність такої діяльності та згубність такого шляху розвитку, політичні опоненти зазначених вище «продавців» розгорнули потужну антикорупційну програму. Зазначена програма містила в собі декілька етапів. Спочатку в країні було створено Агентство з боротьби з корупцією, повноваження якого регулювалися відповідними нормативно-правовими актами [5]. Відмічений орган зробив вагомий внесок у протидії корупційній злочинності в Сінгапурі. Повноваження Агентства досить широкі – його представники мають право обшуку приватного житла та кабінетів (без попереднього погодження та отримання ордеру; достатньо мати відповідне розпорядження керівника), перевіряти банківські рахунки тощо. В контексті боротьби із корупцією Агентству усіляко допомагає поліція, але саме Агентство має провідну роль (суто в протидії корупційній злочинності). Ще більш цікавим є те, що Агентство підбирає кадри на різноманітні державні посади, прискіпливо підходячи до вивчення біографій кандидатів. Тобто це не тільки орган протидії корупції, а й орган, що запобігає її поширенню, займаючись певною роботою з просвітництва – обираючи кадри, які завідомо є більш свідомими.

Свого часу Агентство провело істотне очищення державного апарату, а зараз потрапити на високі посади в державі є вкрай важко. Особа, що претендує на таку посаду, мусить мати «резюме» без вад (важливо й те, що чиновники в Сінгапурі заробляють досить великі гроші, близько 25 тис. доларів США на місяць). Досить дивним для українського розуміння видається той факт, що Агентство займається підбором кадрів на серйозні державні пости ще з раннього дитинства. Вербування відбувається ще в школах. Пізніше випускників шкіл відправляють продовжувати навчання в університетах за кордон за державний кошт. Як наслідок, в Сінгапур повертається юнак чи молода дівчина з хорошою освітою, інтелігентна та всім

зобов'язана державі, наслідком чого є патріотизм та сумлінність в роботі на благо країни. Здається певною утопією, проте це антикорупційна політика Сінгапура, елементи якої зовсім не завадили б політиці України. Наявність подібного органу з такими повноваженнями допомогла б і нашій країні зростити гідні кадри, які б не мали в собі руйнівних зерен можливості корупційного заробітку, які наразі присутні в будь-якого молодого спеціаліста України, адже це вже стало певним елементом культури (однозначно негативним).

Якщо казати про Гонконг, то дана країна перемогла корупцію (звівши її до мінімуму) завдяки жорстким санкціям. Так, у державі діє презумпція винуватості урядовця / чиновника, а покарання, яке загрожує особі у разі відсутності змоги довести свою невинуватість, – 10 років позбавлення волі. Цікаво, що аби відносно довести свою невинуватість, – 10 років позбавлення волі. Цікаво, що аби відносно урядовця / чиновника почалося кримінальне розслідування, достатньо одного лише факту невідповідності його легальних доходів із фактичним матеріальним становищем. Жорсткість гонконгського підходу до викорінення корупції багато в чому пояснюється історичним шляхом держави. Довгий час у країні процвітали наркоторгівля, проституція, рекет, які мали захист від продажних поліцейських та політиків [7]. У Гонконзі також працює певний відбір кадрів на посади, пов'язані із протидією корупційній злочинності, зокрема, кадри залучаються прямо після університетів, коли вони ще не встигли освоїти певні «методи» роботи.

Далі розглянемо досвід у протидії та запобіганні корупційній злочинності в деяких європейських державах, більш близьких до нас та нашої правової сім'ї.

Так, наприклад, у Німеччині основою протидії корупційним злочинам виступає знищення матеріальної бази для подібних злочинів. Тобто весь державний механізм спрямований на унеможливлення відмивання грошей, зароблених незаконними махінаціями. Державні службовці в цій країні мають гарний заробіток, пропорційний тій відповідальності, яку вони несуть. Цікавою є німецька ініціатива щодо функціонування Центру з обробки анонімних повідомлень про корупційні злочини. Статисти відмічають, що в даний Центр щомісяця поступають близько сорока тривожних сигналів по всій країні, але лише четверта частина з них має під собою обґрунтованість [3, с. 112–113]. Функціонування подібної анонімної служби довіри є дієвим механізмом протидії корупційній злочинності, адже особа, яка жадає вчинити зловживання професійними обов'язками, заради незаконної вигоди тримає в голові ту обставину, що її потенційний «клієнт» може вийти з кабінету й тут же подати анонімний сигнал, що потягне за собою розслідування та можливі наслідки. Виходить, що зазначений Центр з його функціями виступає певним стримуючим фактором для посадовців.

Подібна лінія довіри з населенням функціонує й у Словаччині, а останніми роками про впровадження цього механізму протидії корупції замислилась і Чеська Республіка. До речі, А.А. Попок відмічає в своїх дослідженнях, що в Чехії спостерігається доволі прогресивна загальнодержавна антикорупційна програма, відповідно до якої антикорупційна політика в країні має аналітичний та стратегічний складник [4]. Під аналітичним складником розуміється проведення загальнодержавного моніторингу із виявленням найбільш корумпованих регіонів, сфер життя та безпосередньо професій. Після подібного виявлення відбувається процес аналізування і, як наслідок, висуваються стратегічні плани боротьби із корупційними злочинами.

У Швеції на рівні із спеціалізованими антикорупційними органами та правоохоронними органами питаннями запобігання та протидії корупційній злочинності займається громадська організація «Демократичний аудит». Зазначена недержавна інституція має вагомий вплив у державі. Її розслідування зазвичай мають таємний характер, проте зібрані в ході них матеріали успішно використовуються уповноваженими органами. За період останніх трьох років у Швеції було виявлено два випадки корупції серед місцевих урядовців, діяння яких було викрито саме завдяки «Демократичному аудиту». Цікаво те, що якщо в Україні громадські організації, які опікуються протидією корупції передають певні напрацювання в правоохоронні органи, останні майже ніяк на них не реагують, а в Швеції, навпаки, правоохоронці лише раді допомогти спільноті у реалізації правоохоронної функції.

Не можна оминати увагою й антикорупційні зрушення у Великобританії. Законодавство антикорупційного характеру в цій державі не кодифіковано; певні приписи містяться в різних нормативно-правових актах, через що виникає певна складність у застосуванні норм права правоохоронними органами. Така ситуація взагалі є характерною для англійського законодавства, проте в контексті корупційної злочинності, останнім часом відбувається процес зміни законодавства для приведення антикорупційних норм до єдиного акту. Не менш важливим є процес скасування парламентського імунітету, аби процедура притягнення винного урядовця до відповідальності була дещо простішою [6]. Позбавлення депутатів (урядовців) недоторканності значно спростило би процес їх притягнення до відповідальності й в Україні, де, до речі, про це говорять вже досить довго, проте ніяк не можуть зважитися на рішучі дії.

Досить багато країн в Європі, де ситуація щодо запобігання та протидії корупційній злочинності загалом перебуває на тому ж рівні, що й в Україні. До таких держав можна віднести Іспанію, Португалію, Італію та деякі інші.

Надалі розглянемо досвід у антикорупційній боротьбі такої держави, як США, не дивлячись на відмінність наших правових сімей.

Науковці відмічають, що загалом рівень корумпованості держслужбовців в США перебуває на високому рівні. Гучні скандали потрапляють у пресу з певною циклічністю. Особливо розповсюдженими є випадки, коли урядовці люблять чийсь інтереси або приймають проплачені рішення. Аби побороти цю тенденцію, в країні запроваджено ряд антикорупційних заходів.

Так, у складі Міністерства юстиції країни було створено три спеціальних підвідомчих служби у тих сферах, що є найбільш корумпованими, як-от: служба міграції та натуралізації (в даній сфері випадки корупції трапляються чи не щомісяця, адже багато представників Латинської Америки або емігрантів з інших країн вкрай жадають отримати американське громадянство чи подібні документи (посвідку на тимчасове проживання), а чиновники даної сфери охоче заробляють на прискоренні процедури); служба судових виконавців США / Маршалів (як і в Україні судові виконавці в США мають багато справ й подекуди можна зіткнутися із випадками, коли пріоритет справи вимірюється грошовою винагородою від особи, яка зацікавлена у реалізації виконавцем своїх обов'язків); служба статистики та юридичних досліджень.

Законодавчі акти, спрямовані на запобігання та протидію корупційної злочинності в США, приймалися и приймаються відповідно до сучасних суспільних зру-

шень. Самі по собі корупційні правопорушення прописані більш детально, ніж, наприклад, в українському законодавстві. Так, наприклад, одним з видів корупційного правопорушення є влаштування на державну службу (посередництво у цьому шляхом оминання певних процедур або шляхом завищування результатів певного кандидата) [1, с. 104].

Цікаво, що законодавство США навіть регламентує поняття «подарунка» для держслужбовця й порядок його отримання. Так, сенатори в США не вправі приймати подарунок (якщо навіть він презентується на День народження) від осіб, які потенційно можуть бути зацікавлені у співробітництві із сенатором. За рік будь-які подарунки, в тому числі передані через родичів або друзів, не повинні перевищувати трьохсот доларів США. Не декларуються лише подарунки вартістю нижче семидесяти п'яти доларів.

На наш погляд, саме детальна регламентація майже всього, де можливі корупційні прояви, допомагає США тримати себе відносно високо у загальному рейтингу корупційності світових держав. У цій країні випадки корупційних злочинів значно більш поширені, ніж у провідних європейських (що пояснюється в тому числі розмірами та населенням держави), але кримінальне законодавство працює, й винні особи, зазвичай, отримують належне їм покарання. Хоча в середині США науковці-правники говорять про те, що антикорупційна політика потребує ще більшого вдосконалення.

Отже, роблячи висновок в даному дослідженні, автор, на підставі проаналізованих масивів інформації, вважає за необхідне виокремити такі моменти відносно запобігання та протидії корупційній злочинності, виявлені в світових державах та які було б доцільно внести в українську антикорупційну доктрину:

- підвищення розвитку технологій, які б могли спростити для людей процедуру отримання певних довідок, документів чи, наприклад, ліцензій на певні види господарської діяльності (подібне нівелює можливість корупційної злочинності, адже рішення про видачу документа проводиться автоматизовано (яскравий приклад – Південна Корея));

- створити спеціалізований орган по запобіганню та протидії корупції, який мав би повноваження не тільки на ведення розслідувань та притягнення до відповідальності винних, а міг би й готувати / відбирати кадри на важливі державні посади зі шкільних часів (приклад – Сінгапур);

- підвищити взаємодію громадських об'єднань із правоохоронними органами щодо запобігання та протидії корупційній злочинності, як у Швеції;

- позбавити депутатів недоторканності, як це хочуть зробити у Великобританії;

- більш детально прописати корупційні правопорушення, деталізувати всю процедуру випадків, які можуть підпадати під корупційну злочинність, регламентувати порядок роботи урядовців, взявши за основу досвід США.

Література

1. Довжанин В.М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2015. Вип. 13(1). С. 102-106. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_13\(1\)_28e](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_13(1)_28e).

2. Лавренюк Ю.Ф. Досвід запобігання та протидії корупції у країнах азіатсько-тихоокеанського регіону. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 39. С. 40-46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_39_7.

3. Мельник М.І. Німеччина на шляху боротьби з корупцією. *Право України*. 1997. № 11. С. 111–115.
4. Попок А.А. Державна політика запобігання та протидії корупції у Чехії та Словаччині: досвід для України. *Демократичне врядування*. 2013. Вип. 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_12_6.
5. Пундей Сар Дж. Боротьба з корупцією. Критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду. *Проблеми економічного зростання: питання доброчесності [Текст] : матер. україн.-америк. семін.* Львів : [б. в.], 1997. С. 35.
6. Решетников Ф.М. Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах. Москва, 1997. С. 54.
7. Романюк В.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2010. Вип. 22. С. 3–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2010_22_1.

Анотація

Однoliko I. V. Запобігання та протидія корупційним злочинам: світовий досвід. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду запобігання та протидії корупційним злочинам у різних державах світу. У статті встановлено важливість запозичення успішного світового досвіду протидії корупційній злочинності, проаналізовані способи запобігання корупції в країнах Азії, Європи та Америки, визначено, що саме можна було б запровадити в антикорупційній політиці України.

Автором розкривається суть антикорупційних доктрин різних світових держав, а також пропонується, що саме в контексті протидії корупційній злочинності варто запозичити і запровадити у вітчизняному законодавстві.

У статті окремо зауважується, що дієве запобігання корупції можливо за умови комплексного використання технологій, створення органів із спеціальними повноваженнями, а також за умови підвищення взаємодії громадських об'єднань із правоохоронними органами. Слід брати до уваги досвід тих країн, де корупція була ще на більш плачевному рівні, аніж в Україні зараз, й надихнувшись успішним досвідом цих держав, самим змінювати українські реалії.

Як підсумок визначено, що Україна в її сучасних реаліях повинна рішуче боротися із корупційною злочинністю, аби успішно увійти в європейське співтовариство, й задля ефективності цієї боротьби є потреба використовувати якісні напрацювання щодо запобігання та протидії корупційній злочинності не тільки європейських держав, але й азійських, і американських.

Ключові слова: запобігання та протидія, корупційна злочинність, світовий досвід, європейські держави, сучасні технології, антикорупційна доктрина, органи із спеціальними повноваженнями.

Summary

Odnolko I. V. Preventing and combating corruption crimes: world experience. – Article.

The article is devoted to the consideration of preventing and combating corruption crimes in the countries of the world. It is established the importance of borrowing successful international experience in countering corruption-related crime, analyzed the ways to prevent corruption in countries in Asia, Europe and America, and determined what exactly could be done in Ukraine's anti-corruption policy.

The author reveals the essence of the anti-corruption doctrines of different world countries, and also suggests that it would be appropriate to introduce it into the domestic legislation in the context of combating corruption crime.

In the article it is separately stated that effective prevention of corruption is possible provided the complex use of technology, the creation of authorities with special powers, as well as the increased interaction of public organizations with law enforcement agencies. One should take into account the experience of those countries where corruption was at an even more sorrowful level than in Ukraine now and, inspired by the successful experience of these states, themselves change the Ukrainian realities.

To conclude, it is determined that Ukraine, in its modern realities, must resolutely fight against corruption crime, in order to successfully enter the European community and for the sake of the effectiveness of this fight there is a need to use qualitative developments regarding the prevention and counteraction of corruption crime not only in European states, but also from in Asian and American.

Key words: prevention and counteraction, corruption crime, world experience, European states, modern technologies, anti-corruption doctrine, authorities with special powers.

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.150>

А. Г. Равлюк

ЗМІСТ ПОНЯТТЯ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. На цей час як у вітчизняній, так і в зарубіжній юридичній літературі немає єдиного підходу до визначення органу державної влади, а також єдиного розуміння його сутності та характерних рис, тому для національної конституційної науки має важливе значення, що саме розуміється під державним органом.

Головною метою цієї статті є – спробувати розкрити зміст поняття органу державної влади.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до теоретичних джерел та наукових поглядів учених, щоб проаналізувати саме поняття та зміст органу державної влади його сутність, для повного розуміння даного поняття необхідно передусім з'ясувати його значення і відтінки.

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» слово зміст має декілька значень: це те, про що йдеться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується (переважно у книзі, статті тощо); сутність, внутрішня особливість чого-небудь (певні властивості, характерні риси, які відрізняють явище, предмет від подібних явищ, предметів тощо); розумна основа, мета, призначення чого-небудь [1, с. 467].

Викликає зацікавлення думка про те, що «зміст» – це категорія, парна категорії «форма». Якщо є певний зміст, то є і відповідна йому форма, і навпаки: якщо щось виділено в якості форми, то потрібно знайти відповідний їй зміст. [2, с. 181].

Повною мірою ця загальна закономірність поширюється і на орган державної влади. Оскільки у такого органа є своя зовнішня форма, що розкриває його будову та спосіб організації, з яких і черпається його сутність та зміст. При цьому його зміст може змінюватися, але сутність його єдина.

Так, у «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» подано таке визначення терміну «орган» – це установа, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду тощо [1, с. 852]. У іншому енциклопедичному словнику термін «орган» також являє собою установу, яка виконує певні завдання в тій чи іншій сфері суспільного життя [3, с. 1104].

«Великий енциклопедичний юридичний словник» подає таке визначення: «орган держави (від грец. *ὄργανον* – інструмент, знаряддя) – структурно організований елемент державного механізму, наділений владними повноваженнями та необхідними матеріальними засобами для здійснення завдань, пов'язаних з реалізацією тієї чи іншої функції держави. Система цих органів утворює апарат держави [4, с. 565].

Схоже розуміння органу держави у Н. Матузова і А. Малько, які пишуть: «Орган держави – це юридично оформлена, організаційно і господарським чином відособлена частина державного механізму, що складається з державних службовців,

наділена державно-владними повноваженнями і необхідними матеріальними засобами для здійснення в межах своєї компетенції певних завдань і функцій держави» [5, с. 99].

В. Лазарев і С. Липень під органом державної влади розуміють «самостійний підрозділ державного апарату, створюваного в установленому законом порядку, що володіє встановленою законом структурою і наділений певною компетенцією» [6, с. 79].

Ми погоджуємось з твердженням В. Романова про те, що органи державної влади являють собою особливий апарат, здійснюючий публічну владу. Саме через діяльність органів державної влади реалізуються завдання і функції держави, тільки органи державної влади та їх посадові особи, виступаючи від імені держави, виражають волю держави загалом. При цьому держава завжди здійснює свою діяльність через уповноважені ним органи державної влади, які опосередковують волю держави в своїй діяльності, а самі державні органи мають лише ті компетенції, які були їм надані державою [7, с. 97–98].

Саме для здійснення державної влади та для виконання державних функцій, за словами О. Ющик, і створюється державний апарат – система органів та осіб, які наділяються певними правами та обов'язками щодо реалізації державної влади. Як зазначає автор, державна влада належить народові і здійснюється від його імені державним апаратом [8, с. 257]. Своєю чергою деякі науковці наголошують на тому, що важливою ознакою будь-якої держави є державний апарат – система органів державної влади (державних органів), через діяльність яких здійснюється державна влада, реалізуються функції держави та забезпечується захист її інтересів [9, с. 238], кожна держава здійснює свої функції за допомогою спеціально створеного державного апарату, тобто визначеної сукупності державних органів [10, с. 16]. Як зауважує слушно з цього приводу І. Ткач, органи державної влади створюються на виконання функцій держави, а здійснення державної влади є метою їхньої діяльності [11, с. 19].

Разом з тим у науковій юридичній літературі ряд авторів вважають, що орган держави – це організована частина державного механізму, наділена владними повноваженнями, певною компетенцією і необхідними засобами для здійснення завдань, що стоять перед державою на конкретній ділянці державного керівництва суспільством. При цьому органом держави може бути як одна посадова особа, так і організована група (колектив) посадових осіб і службовців [13, с. 454; 14, с. 34; 15, с. 50–52].

Деяко схоже розуміння органу державної влади можна знайти у Б. Габричидзе та А. Чернявського, які, з одного боку, вважають такий орган складовим підрозділом державного апарату і в той же час відносно відокремленим його підрозділом, який бере участь у здійсненні завдань та функцій держави і діє від його імені і за його дорученням, має відповідну компетенцію і структуру, наділений встановленим законодавством обсягом владних повноважень, застосовує властиві йому форми і методи діяльності [16, с. 98].

Натомість у юридичній науці радянської доби під терміном «орган державної влади» розглядалися представницькі органи – Ради народних депутатів, які згідно

з радянською моделлю організації влади складали єдину систему органів державної влади [17, с. 155; 18, с. 279]. Таке бачення базувалося на тому, що в той час певною мірою поняття державний орган (орган держави) протиставлялося поняттю органу державної влади. Згідно з тодішньою політико-правовою теорією, державний механізм розглядався як система різних органів держави – насамперед органів державної влади, а також органів державного управління, судових і органів прокуратури. І лише Ради усіх рівнів вважалися власне органами державної влади [19, с. 49–50]. Схоже уявлення про орган держави тієї доби спостерігається у К. Шеремета та Г. Барабашева, які також вважали, що поняття «орган державної влади» народилося з необхідністю закріпити верховенство Рад як головної державної форми народовладдя». Так, наприклад, К. Шеремет та Г. Барабашев зауважували, що у державно-правовому сенсі поняття «орган державної влади» означає не будь-який державний орган. До органів державної влади належать лише такі підрозділи державного механізму, діяльність яких є первинною, яка головує в системі державного керівництва, націленої на рішення головних державних справ в центрі і на місцях [20, с. 134].

У світлі досліджуваної проблематики слід зазначити, що деякі сучасні автори виділяють державні органи, державні установи та державні підприємства [21, с. 209]. Інші вживають їх назви як синоніми: «В інституційно-владному плані державний орган, установа, посада (посадова особа) – це структурна частина механізму (апарату) державної влади, наділена певним обсягом державно-владних повноважень» [22, с. 262; 23, с. 336]. Треті автори, не розглядаючи поняття «державний орган» як синонім інших видів органів держави, зазначають деякі відмінності між ними. Зокрема, А. Венгеров зазначає, що «поняття органу держави використовується в широкому і вузькому сенсах. У широкому сенсі це орган державної влади, а у вузькому – орган, орієнтований на спеціальну функцію, необхідну для життєдіяльності суспільства» [24, с. 183].

Своєю чергою нам найбільш імпонує позиція українського конституціоналіста В. Федоренко, який розуміє під органами державної влади – колегіальні та одноособові органи, наділені юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення функцій і завдань держави. Формуються безпосередньо народом (шляхом виборів) і державою, мають відповідну внутрішню організаційну структуру [4, с. 565].

Проте деякі конституціоналісти вважають, що органом державної влади є «громадянин або колектив громадян, наділений державно-владними повноваженнями, і уповноважені державою на здійснення його завдань і функцій і діючі в установленому державою порядку» [25, с. 443].

Деяко схожа позиція щодо бачення державного органу є у С. Авакяна, хоча на відміну від попереднього твердження, він звертає увагу на те, що це не громадянин, а саме громадяни, і вказує на правову природу органів держави: «Органом держави (державної влади) є група (колектив) громадян або один громадянин, яким доручено здійснення завдань і функцій держави; орган утворений належним чином, передбачений конституцією або законом, наділений відповідними повноваженнями, діє в установленому законодавством порядку, приймає необхідні правові

акти та несе відповідальність за свою діяльність перед народом і державою. При цьому цікавим є те, що поняття «орган держави» і «орган державної влади» автор розглядає як тотожні» [26, с. 336].

Аналогічну точку зору, відповідно до якої терміни «орган державної влади» і «державний орган» («орган держави») вживаються як синоніми, можна знайти у В. Авер'янова, В. Кравченка, О. Скакуна, А. Сухорукова [27, с.48; 28, с. 164; 9, с. 242; 17, с. 336].

Також у сучасній юридичній літературі, присвяченій конституційному праву, висловлюється думка про те, що категорії «орган держави» і «орган державної влади» є однопорядкові, оскільки охоплюють структурно-організаційні форми реалізації державної влади [29, с. 131].

Л. Наливайко зауважує, що, синтезуючи результати наукових досліджень, можна стверджувати, що терміни «державний орган» і «орган держави» є синонімічними і вживаються в юридичній літературі для позначення одного і того ж явища. Тому доцільно використовувати ці терміни як рівнозначні, тотожні [30, с. 475]. При цьому вчений розглядає орган державної влади через призму його статусу, пояснюючи це тим, що статус державного органу може бути визначений підзаконними актами, прийнятими на основі так званих статусних законів, натомість статус органів державної влади визначається виключно Конституцією України і (або) законами України [30, с. 478].

На переконання К. Черкасова, чітко розмежувати поняття «орган державної влади» і «державний орган» вельми проблематично. Хоча, як зауважує автор, на практиці і в нормативних правових актах дані поняття часто використовуються як синоніми. Дійсно, будь-який державний орган так чи інакше має владні повноваження. Проте вчений наголошує, що зовсім інша річ, який сенс вкладати в це і що розуміти під володінням владою. А тому з метою уніфікації нормативних правових актів, на думку К. Черкасова, логічно було б рекомендувати законодавцю використовувати зазначені терміни вибірково. Що стосується органів, існування яких передбачено Основним Законом країни, то на думку дослідника, мову можна вести про вживання терміна «конституційний орган», а не «державний орган» [31, с. 85].

Про розмежування конституційних органів державної влади та інших державних органів, саме існування яких, а також основні принципи організації діяльності яких не зумовлюються конституцією країни, говорить Р. Гаврилов. При цьому автор посилається на те, що державні органи діють строго відповідно до своєї компетенції, яка встановлюється конституцією країни, законами і підзаконними нормативними правовими актами. Порядок установи та скасування, формування і діяльності державних органів не може бути довільним. Він регулюється законодавством і повинен виключати випадкові, довільні і несанкціоновані рішення. Цим, однак, не виключається певна рухливість системи і структури державних органів [32, с. 67].

Не погоджуючись з вищевказаним розмежуванням між поняттями державного органу та органом державної влади, В. Авер'янов доводить, що такий підхід для розмежування є штучним, оскільки це зумовлено самим терміном «орган

державної влади», який не має змістових особливостей порівняно з терміном «державний орган» [27, с. 53].

Попри це, досліджуючи сутність змісту органу державної влади, В. Авер'янов доходить висновку, що саме компетенція (права і обов'язки) є головним складником змісту правового статусу кожного органу, що доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [33, с. 247].

Важливими для висвітлення нашої проблеми є також думки А. Мішина, який пропонує визначати державні органи, крім приналежності до державного апарату, також за структурно-функціональною визначеністю, ступінь якої залежить як від його формально-юридичного статусу, так і від фактичного розмежування функціональної і предметної компетенції [34, с. 3–5].

Ми поділяємо думку тих вчених, які виходять з того, що компетенція відіграє значну роль у встановленні місця конкретного органу серед інших органів державної влади, є своєрідним засобом (формою) суспільного поділу праці з професійного управління державою її владними органами і суспільством [35, с. 266].

У зв'язку з цим науковець Г. Атаманчук звертає увагу на те, що «компетенція органу держави – це сукупність функцій і повноважень по управлінню певними об'єктами (процесами), відношеннями, явищами, поведінкою і діяльністю людей» [36, с. 547].

Слушним є також твердження С. Попович, який пропонує вживати термін «державний орган» в об'єктивному та суб'єктивному значеннях. Подібна позиція близько примикає до структурного підходу, оскільки «під державним органом в суб'єктивному сенсі маються на увазі фізичні особи, що несуть державну службу. Під державним органом в об'єктивному сенсі мається на увазі колектив осіб, об'єднаних в єдине організаційне ціле і розглянутих в сукупності з їх діяльністю, за допомогою якого держава виконує свої функції» [37, с. 157].

Також М. Баглай виділяє три групи державних органів: органи державної влади, державні органи та органи державної влади зі спеціальним статусом. На його думку, «органи державної влади складаються з виборних депутатів чи призначуваних державних службовців, наділених певними владними повноваженнями. Але орган влади може бути і в особі однієї людини. Такими, на думку вченого, може бути Президент, Генеральний прокурор, Уповноважений з прав людини, оскільки ці посадові особи діють в силу конституцій або законів і несуть відповідальність тільки перед тими, хто їх обрав або призначив [38, с. 332].

Англійський учений І. Стівенс визначає державні органи з огляду на їх функціональне призначення: «таким чином, ми говоримо про три органи держави: а) законодавчий; б) виконавчий; в) судовий» [39, с. 5].

Ми поділяємо думку А. Міронова про те, що подібне визначення державних органів, з одного боку, є надзвичайно загальним, а з іншого боку, не охоплює всього різноманіття державних органів. Науковець підкреслює, що навіть якщо погодитися з одним тільки функціональним критерієм, то вказане визначення не охоплює

всього різноманіття функціональної діяльності державних органів. Зокрема, воно не враховує інші правоохоронні органи (крім судів), контролюючі органи (рахункові палати, уповноваженого з прав людини). Крім того, воно не враховує правового статусу та обсягу компетенції державних органів [40, с. 41].

Як зазначено у рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп, в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України [41].

Однак, не дивлячись на те, що у частині другій статті 59 Конституції України [42] вказується про те, що в Україні є державні органи та у частині другій статті 5 Основного Закону вжито також термін «державний орган», проте до цього часу Конституційний Суд України не розкрив його змісту.

Втім, з приводу поняття державного органу слушно зауважує російський конституціоналіст М. Баглай, акцентуючи, що, «можливо, з часом конституційно-правова теорія або практика Конституційного Суду виявлять його зміст. Поки ж у побуті і в літературі обидва терміни використовуються як ідентичні» [38, с. 333].

На основі проведеного дослідження доходимо висновку, що орган державної влади та державний орган можна розглядати у двох значеннях, вузькому та широкому. Тобто, з одного боку, як такий, що має владні повноваження, але з іншого, повноваження якого спрямовані для виконання спеціальних функцій та завдань держави щодо підтримання нормальної життєдіяльності в країні.

Саме через компетенцію органу державної влади розкривається його сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей такого органу, які відображені відповідними правами та обов'язками, що і покаже в результаті мету його створення. Проте важливим, на нашу думку, є те, що сама сутність змісту органу державної влади в жодному разі не може бути порушена, оскільки тоді змінюється його властивість. Тобто такий орган може бути створений тільки на підставі закону та для виконання завдань держави, яка за його допомогою і виконує свої функції у суспільстві.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Теория государства и права : учебник для бакалавров. Москва : Издательство Юрайт, 2014. 495 с.
3. Российский энциклопедический словарь : в 2 кн. / [авт.-уклад. А.М. Прохоров]. Москва : Большая Российская энциклопедия. 2001. Кн. 2. Н-Я. 2015 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник [авт.-уклад. Шемшученко Ю. С.]. Київ : Юридична думка, 2007. 990 с.
5. Теория государства и права : курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2002. 776с.
6. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. Москва, 1998. 472 с.
7. Романова В.В. Понятие органа государственной власти. *Вектор науки Тольяттинского государственного университета*. 2009. № 5 (8). С. 97–99.

8. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [авт.-уклад. Ю.С. Шемшученко]. НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Юридична думка, 2006. Т. 2. 2008. 800 с.
9. Сухорукова А. Трансформація сучасного поняття «державні органи влади». *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ ; Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. Вип. 13. 302 с. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/3/29.pdf>.
10. Органи державної влади в Україні: структура, функції й тенденції розвитку : навч. посібник / [авт.-уклад. Н.Р. Нижник]. Київ : НІЧЛАВА ; Івано-Франківськ, 2003. 284 с.
11. Ткач І.В. Поняття органу державної влади у контексті статей 1173–1175 Цивільного кодексу України. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. Число 2. С. 18–23.
12. Ткач І.В. Поняття органу державної влади у контексті статей 1173–1175 Цивільного кодексу України. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. Число 2. С. 18–23.
13. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. Москва, 1999. VI. 704 с.
14. Кешикова Н.В. Порядок формирования государственных органов: к теории вопроса. *История государства и права*. 2008. № 11. С. 34–39.
15. Чепунов О.И. Способы формирования государственных органов. «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 3. С. 50–52.
16. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право России. Учебник. 2-е издание, переработанное и дополненное. Москва, 2006. 680 с.
17. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб. 6-те вид., виправ та допов. Київ : Атіка, 2008. 590 с.
18. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [авт.-уклад. Ю.С. Шемшученко]. НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Юридична думка, 2006. Т. 2. 2008. 800 с.
19. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [авт.-уклад. В.Б. Авер'янова]. Київ : Факт, 2003. 384 с.
20. Габричидзе Б.Н., Елисеєв Б.П., Чернявський А.Г. Конституционное право современной России. Москва : Дело и Сервис. 2001. 416 с.
21. Оксамытний В.В. Теория государства и права : учебник для вузов. Москва : ИМПЭ-ПАБЛИИШ, 2004. 440 с.
22. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства : учебник для вузов. Москва : НОРМА, 2004. 813 с.
23. Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс. В 2 т. Т. 1. Москва : Юристь, 2005. 864 с.
24. Венгерова А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. Москва : Омега-Л., 2002. 223 с.
25. Василевич Г.А. Конституционное право Республики Беларусь : учебник. Минск : УП «Кн. Дом» : ООО «Интерпрессервис». 832 с.
26. Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс. В 2 т. Т. 1. Москва : Юристь, 2005. 719 с.
27. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [авт.-уклад. В.Б. Авер'янова]. Київ : Факт, 2003. 384 с.
28. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. 3-є вид., допов. і переробл. Київ : Алерта, 2012. 524 с.
29. Габричидзе Б.Н. Конституционное право современной России / Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеєв, А.Л. Чернявський. Москва, 2001. 416 с.
30. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель. Харків : Право, 2009. 596 с.
31. Черкасов К.В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган». *Проблемы в российском законодательстве*. Юридический журнал. Москва, 2008, № 2. С. 84–85.
32. Гаврилов Р.В. Понятие и конституционно-правовая сущность системы органов государственной власти. *Современное общество и право*. О. 2014. № 4 (17). С. 65–69.
33. Виконавча влада і адміністративне право / [авт.-уклад. В.Б. Авер'янова]. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с.

34. Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств: Монография Москва : МГУ, 1972. 285 с.
35. Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. / [відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, Є.М. Моїсеєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко]. Київ : Концерн КРИМІНАЛЬНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ЮРИДИЧНА НАУКА № 10/2014 117 «Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. Т. 3. Поліцейський менеджмент історія та сучасність. 1192 с.
36. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекц. Москва : Омега-Л, 2004. 282 с.
37. Попович С. Административное право. Общая часть. Москва : Прогресс, 1968. 540 с.
38. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. Москва : НОРМА ; ИНФРА-М, 1998. 386 с.
39. Stevens I.N. Constitutional and Administrative Law. L.: MacDonald and Evens, 1987. P. 5.
40. Миронов А.Л. Понятие государственного органа и его место в государственном регулировании. *Вестник Московского университета МВД России*. 2012. № 4. С. 40–43.
41. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05>.
42. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1 Спеціальний випуск. 15 с.

Анотація

Равлюк А. Г. Зміст поняття органу державної влади. – Стаття.

На цей час як у вітчизняній, так і в зарубіжній юридичній літературі немає єдиного підходу до визначення органу державної влади, а також єдиного розуміння його сутності та характерних рис, тому для національної конституційної науки має важливе значення, що саме розуміється під державним органом. Оскільки у науковій юридичній літературі ряд авторів вважають, що орган держави – це організована частина державного механізму, наділена владними повноваженнями, певною компетенцією і необхідними засобами для здійснення завдань, що стоять перед державою на конкретній ділянці державного керівництва суспільством. Таким чином, головною метою цієї статті є розкриття змісту поняття органу державної влади. У зв'язку з цим у статті на основі аналізу теоретичних джерел та наукових поглядів встановлено, що орган державної влади та державний орган можна розглядати у двох значеннях, вузькому та широкому. Тобто, з одного боку, як такий, що має владні повноваження, але з іншого, повноваження якого спрямовані для виконання спеціальної функції та завдань держави щодо підтримання нормальної життєдіяльності в країні. З'ясовано, що у кожного державного органу є своя зовнішня форма, саме вона розкриває будову та спосіб організації такого органу, з яких і черпається його сутність та зміст. При цьому його зміст може змінюватися, але сутність його єдина. Обґрунтовано, що саме через компетенцію органу державної влади розкривається його сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей такого органу, які відображені відповідними правами та обов'язками, що і показує в результаті мету його створення. Проте саму сутність змісту органу державної влади в жодному разі не може бути порушена, оскільки тоді змінюється його властивість. Тобто такий орган може бути створений тільки на підставі закону та для виконання завдань держави, яка за його допомогою і виконує свої функції у суспільстві.

Ключові слова: орган державної влади, компетенція, державний орган, поняття та зміст органу державної влади.

Summary

Ravliuk A. H. Content of the concept of public authority. – Article.

Today, both in domestic and foreign legal literature, there is no single approach to the definition of the state authority, as well as a common understanding of its nature and characteristics, so it is important for the national constitutional science that is understood by the state body. As a number of authors in the scientific legal literature consider that the organ of the state is an organized part of the state mechanism, endowed with power, certain competence and necessary means to perform the tasks facing the state in a particular area of state leadership of society. Thus, the main purpose of this article is to reveal the meaning of the concept of public authority. For this reason, the article, based on the analysis of theoretical sources

and scientific views, has established that a public authority and a public authority can be considered in two respects, narrow and broad. That is, on the one hand, as such, which has power, but on the other, whose powers are directed to perform special functions and tasks of the state to maintain normal life in the country. It is found out that each state body has its own external form, that is, it reveals the structure and method of organization of such body, from which its essence and content are drawn. However, its content may change, but its essence is unique. It is substantiated that it is precisely through the competence of a public authority that its essential property is revealed, expressed in terms of quantitative indicators of the capacity of such a body, which are reflected by the respective rights and obligations, which shows as a result of the purpose of its creation. However, the very essence of the content of a public authority cannot in any case be violated, since then its property changes. That is, such a body can be created only on the basis of law and for the fulfillment of the tasks of the state, which with its help and performs its functions in society.

Key words: public authority, competence, public authority, concept and content of public authority.

УДК 342.9+349.6

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.151>*М. А. Шепель*

ПРОКУРОР ЯК СУБ'ЄКТ ЗАХИСТУ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ У ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Актуальність теми. Упродовж останніх років відбувається реформування системи органів прокуратури як складової частини механізму здійснення публічного управління. Попри анонсовану концептуальну ідею трансформації органів прокуратури із «суб'єкта загального нагляду» у правозахисний орган, її реалізація навряд чи може бути оцінена як високоефективна, що зумовлено відсутністю як ґрунтовних науково-теоретичних досліджень особливостей їх адміністративно-правового статусу, так і розробленої урядом концепції їх реформування.

Ступінь наукової розробки. Варто зазначити, що проблему реалізації адміністративно-правового статусу органів прокуратури в різні часи аналізували у своїх працях В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, М.Ю. Віхляєв, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Л.П. Коваленко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Р.М. Мельник, С.Г. Стеценко та інші вчені. Варто виділити окремі монографічні дослідження, присвячені встановленню статусу органів прокуратури, зокрема дисертації І.М. Білодіда «Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України» (2016 р.) [1], М.Ю. Івчука «Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України» (2011 р.) [2], О.В. Шемякіна «Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики» (2012 р.) [3]. Однак наведені дослідження здійснені до проведення сучасної реформи органів прокуратури, що зумовлює актуальність цієї роботи.

Метою статті є визначення особливостей участі прокурора в адміністративно-судочинному врегулюванні публічно-правових спорів у сфері захисту довкілля.

Виклад основного матеріалу. Реалізація наданих учасникам розгляду адміністративної справи процесуальних прав допускається за участю їх представників, а також шляхом представництва інтересів у суді прокурором.

Питання представництва в адміністративному судочинстві зазнало значних змін упродовж останніх років. Зокрема, з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. № 1401-III встановлено, що представництво інтересів учасників публічно-правового спору має здійснюватися виключно прокурорами або адвокатами:

- у Верховному Суді та судах касаційної інстанції – з 1 січня 2017 р.;
- у судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 р.;
- у судах першої інстанції – з 1 січня 2019 р. [4].

Представництво в судах органів державної влади та органів місцевого самоврядування виключно прокурорами або адвокатами, згідно із зазначеним нормативним актом, повинне здійснюватися з 1 січня 2020 р.

Відповідно до ч. 4 ст. 53 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) прокурор зобов'язаний обґрунтувати в позовній чи іншій заяві, скарзі визначені законом підстави для свого звернення до суду. Прокурору необхідно в адміністративному судочинстві обґрунтувати наявні обставини, які підтверджують необхідність його участі у справі, тобто визначити безумовні обставини неможливості реалізації прав інших органів публічного управління як представників приватних та суспільних інтересів (ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII) [5]. Така норма є імперативом реформування прокуратури з органу загального нагляду у правозахисний орган.

У ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що до обов'язків прокуратури належить представництво інтересів держави в разі загрози або порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [5]. При цьому застосовується суб'єктивний критерій «неналежності» виконання функцій держави, який належить до переліку оціночних категорій, і його застосування може призвести до неоднакового тлумачення поняття та допущення помилок у правозастосуванні. За своєю сутністю зазначені положення чинного законодавства України свідчать про функцію додаткового (субсидіарного) захисту інтересів держави в суді, реалізація якої покладена на прокуратуру.

Перелік обставин, виникнення яких свідчить про їх прояв як «інтересів держави», чинним законодавством України не встановлено. Проблема встановлення сутності категорії «інтереси держави» як підстави обґрунтування реалізації представницьких функцій прокуратури в адміністративно-правовому спорі щодо захисту безпеки довкілля є актуальною для потреб практики та теорії юридичної науки. Інтереси держави виникають у різних сферах суспільного життя, у тому числі й у сфері захисту довкілля. Діяльність органів прокуратури є досить активною у сфері захисту довкілля, природоресурсних правовідносин, благоустрою населених пунктів як складової частини антропогенного довкілля. Обґрунтування необхідності участі органів прокуратури в адміністративному спорі для захисту інтересів держави має бути підтверджене документальними фактами, що свідчать або про відсутність у цій сфері публічного управління спеціально уповноваженого суб'єкта представництва інтересів держави, або про бездіяльність такого органу чи неналежне виконання ним функціональних обов'язків. Зазначене положення спеціально передбачене в ч. 4 ст. 54 КАС України. Варто акцентувати увагу на тому, що такий орган не позбавляється обов'язку виконувати функції захисту інтересів держави в разі припинення участі у відповідному адміністративно-правовому спорі органів прокуратури як позивача чи відповідача (ч. 2 ст. 54 КАС України). Відповідно до ч. 5 ст. 54 КАС України прокурор наділений правами ознайомлення з матеріалами адміністративної справи, їх копіювання та використання.

Однак при цьому прокурор в адміністративній справі може представляти лише інтереси держави, не будучи представником інших публічних інтересів, зокрема

прав та інтересів територіальної громади чи окремих громадян, і лише за умови обґрунтування наявності двох факторів:

– бездіяльності уповноваженого на захист відповідних публічних інтересів органу державної влади чи місцевого самоврядування або відсутність такого органу взагалі;

– виключних інтересів держави, дотримання яких належить до пріоритетності функціонування системи публічного управління [6].

Захист довкілля з урахуванням положень Конституції України, де визначено, що життя людини є найвищою соціальною цінністю, а право на безпечне довкілля належить до категорії прав, які забезпечують фізичне буття людини (ст. 50 Конституції України, ст. 293 Цивільного кодексу України [7]), варто віднести до інтересів держави у створенні умов для формування сприятливого природного та антропогенного довкілля.

Однак наявність необхідності захисту права людини на безпечне довкілля є недостатньою для звернення до суду, що підтверджується результатами судової практики. Зокрема, у справі № 640/428/19 Окружний адміністративний суд міста Києва відмовив у розгляді позову Білоцерківської місцевої прокуратури до Управління охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства в Київській області, Державного агентства рибного господарства України про визнання протиправними та скасування погоджень діяльності Товариства з обмеженою відповідальністю «Рибне господарство «Тібр». Аргументація такого рішення Окружного адміністративного суду міста Києва поставала з того, що «захищати інтереси держави повинні насамперед відповідні суб'єкти владних повноважень, а не прокурор». Суд зазначив, що в механізмі захисту інтересів держави прокурор здійснює субсидіарну (додаткову) роль, яка активізується в разі необхідності заміни прокурором у судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень у разі невиконання останнім наданих повноважень чи неналежного їх виконання [8]. У кожному такому випадку прокурор повинен навести (а суд перевірити) причини, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом і є підставами для звернення прокурора до суду. Таке рішення Окружного адміністративного суду міста Києва ґрунтується на правовій позиції Верховного Суду у справі № 822/1169/17 в ухвалі від 19 липня 2018 р. [9].

Існуюча судова практика розгляду та вирішення спорів у сфері захисту довкілля стала підґрунтям для формування ідеї запровадження у правову систему «права прокуратури на виключне представництво інтересів держави в суді», що була висловлена М.В. Руденком. Науковець, висловлюючи міркування щодо необхідності запровадження категорії «право прокурора на виключне представництво інтересів держави в суді», наполягає на поєднанні таких структурних процесуальних елементів:

а) встановлення підстав для реалізації права прокурора на виключне представництво інтересів держави в суді адміністративної юрисдикції;

б) передбачення процедури реалізації прокурором права на виключне представництво інтересів держави в межах відповідного судового розгляду та вирішення публічно-правового спору;

в) гарантування реалізації наданого прокурору права на виключне представництво інтересів держави відповідно до визначених законом процедур судочинства [10].

Висновки. По суті, прокурор не може бути учасником спірних матеріально-правових відносин, що виникають між сторонами та становлять предмет відповідного судового розгляду, адже фактично він не представляє у спорі власні інтереси чи порушені права. Крім того, у разі позитивного рішення на користь суб'єкта, чий інтерес у спорі представляє прокуратура, власне, інтереси прокуратури безпосередньо не задовольняються. Також варто підкреслити, що внесені Законом України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII зміни до Конституції України фактично позбавили органи прокуратури повноважень представляти інтереси людини, територіальної громади, суспільства загалом в адміністративному суді [4].

При цьому в разі відсутності у фізичної особи, по-перше, майнової можливості ініціювати провадження в публічно-правовому спорі в порядку адміністративного судочинства (ідеться про необхідність сплати судового збору та інших обов'язкових платежів), а по-друге, професійної підготовки й рівня освіти або інших необхідних експертних знань для подання відповідної позовної заяви та її обґрунтування, що часто є необхідними в разі бездіяльності органу державної влади чи місцевого самоврядування, фактично немає альтернативи такому суб'єкту, здатному забезпечити захист порушеного публічного чи приватного права або інтересу.

Вбачається, що вирішити цю проблему можна шляхом створення в Україні, окрім інституту приватної адвокатури, інституту адвокатури, що буде належати до категорії державної служби, фінансування діяльності якої має здійснюватися за рахунок державного та місцевих бюджетів. Саме такий інститут, діяльність якого фактично забезпечувалась би за кошти платників податків, може стати реальним інструментом представництва інтересів соціально незахищених верств населення в сучасних умовах.

Література

1. Білодід І.М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 22 с.
2. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 180 с.
3. Шемякін О.В. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Запорізький нац. ун-т. Запоріжжя, 2012. 227 с.
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.
5. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 червня 2019 р. у справі № 820/2639/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82406101>.
7. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
8. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 23 жовтня 2019 р. у справі № 640/428/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85146397>.
9. Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі від 19 липня 2018 р. № 822/1169/17. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/75424056>.

10. Руденко М.В. Прокурор та «інтереси держави» в оновлених процесуальних кодексах України: законодавчі новації, теорія і практика. *LexInform. Юридичні новини України*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prokuror-ta-interesy-derzhavy-v-ovovlenyh-protseualnyh-kodeksah-ukrayiny-zakonodavchi-novatsiyi-teoriya-i-praktyka/>.

Анотація

Шепель М. А. Прокурор як суб'єкт захисту права на безпечне довкілля в порядку адміністративного судочинства. – Стаття.

У статті висловлюється авторська позиція щодо встановлення статусу прокурора як суб'єкта захисту права на безпечне довкілля в порядку адміністративного судочинства. Автором встановлено, що, попри аносовану концептуальну ідею трансформації органів прокуратури із «суб'єкта загального нагляду» у правозахисний орган, її реалізація навряд чи може бути оцінена як високоефективна, що зумовлено відсутністю як ґрунтовних науково-теоретичних досліджень особливостей їх адміністративно-правового статусу, так і розробленої урядової концепції їх реформування. У статті визначено, що прокурору необхідно в адміністративному судочинстві обґрунтувати наявні обставини, які підтверджують необхідність його участі у справі та полягають у визначенні безумовних обставин неможливості реалізації прав інших органів публічного управління як представників приватних і суспільних інтересів. Автором визначено, що в разі відсутності у фізичної особи, по-перше, майнової можливості ініціювати провадження в публічно-правовому спорі в порядку адміністративного судочинства (ідеться про необхідність сплати судового збору та інших обов'язкових платежів), а по-друге, професійної підготовки й рівня освіти або інших необхідних експертних знань для подання відповідної позовної заяви та її обґрунтування, що часто є необхідними в разі бездіяльності органу державної влади чи місцевого самоврядування, фактично немає альтернативи такому суб'єкту, здатному забезпечити захист порушеного публічного чи приватного права або інтересу. У статті обґрунтовано, що вирішити зазначену проблему можна шляхом створення в Україні, окрім інституту приватної адвокатури, інституту адвокатури, що буде належати до категорії державної служби, фінансування діяльності якої має здійснюватися за рахунок державного та місцевих бюджетів. Автором підкреслено, що саме такий інститут, діяльність якого фактично забезпечувалась би за кошти платників податків, може стати реальним інструментом представництва інтересів соціально незахищених верств населення в сучасних умовах.

Ключові слова: прокурор, представництво, публічний інтерес, публічне управління, довкілля.

Summary

Shepel M. A. The prosecutor as a subject of protection of the right to a safe environment in the administrative procedure. – Article.

The article expresses the author's position on establishing the status of the prosecutor as a subject of protection of the right to a safe environment in an administrative proceeding. The author found that despite the announced conceptual idea of transforming the prosecution authorities from the "subject of general supervision" into a human rights body, its implementation can hardly be estimated as highly effective, which is due to the lack of both fundamental scientific and theoretical studies of the features of their administrative and legal status, and lack of a developed government concept for their reform. The article is defined that the prosecutor needs to justify the existing circumstances in administrative proceedings confirming the need for his participation in the case, consisting in determining the unconditional circumstances of the inability to exercise the rights of other public administration bodies as representatives of private and public interests. The author determined that if an individual does not have, firstly, a property opportunity to initiate proceedings on a public-law dispute in the manner of administrative legal proceedings (this refers to the need to pay a court fee and other mandatory payments), and secondly, professional training and level education or other necessary expert knowledge for filing a statement of claim and its justification, which is often necessary in case of inaction of a public authority or local national governments, there is virtually no alternative to such a subject, the ability to safeguard the violated public or private right or interest. The article is substantiated that the solution to this problem is possible by creating, in addition to the institute of private advocacy in Ukraine, the institution of advocacy, which should be classified as a public service, the financing of which should be ensured by state and local budgets. The author emphasizes that it is such an institution, the activity of which would actually be provided at the expense of taxpayers, that is a real means of representing the socially vulnerable layers of the population in modern realities.

Key words: prosecutor, representation, public interest, public administration, environment.

НАШІ АВТОРИ

Андрусів Л. М., кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Прикарпатського факультету Національної академії внутрішніх справ

Бабінська А. В., аспірант кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Войтович Є. М., ад'юнкт кафедри криміналістики та судової медицини Національної академії внутрішніх справ

Голуб М. В., кандидат юридичних наук, доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ

Крилов Д. В., доктор економічних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права

Мандзюк О. А., кандидат юридичних наук, голова Інституту стратегічних ініціатив Глобальної організації союзницького лідерства

Однолько І. В., кандидат юридичних наук, доцент, викладач відділу підготовки прокурорів з підтримання публічного обвинувачення в суді Інституту спеціальної підготовки Національної академії прокуратури України

Равлюк А. Г., здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Шепель М. А., здобувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

ЗМІСТ

Л. М. Андрусів Оприлюднення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України.....	3
А. В. Бабінська Порядок зайняття посади прокурора за законодавством України: зміни у нормативно-правовому регулюванні.....	10
Є. М. Войтович Насильницьке зникнення людини як об'єкт криміналістичного дослідження	16
М. В. Голуб Ефективне використання Національною поліцією України можливостей громадських формувань у забезпеченні публічного порядку (на прикладі Харківської області).....	24
Д. В. Крилов Концептуальні засади вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України	31
О. А. Мандзюк Правовий потенціал поняття «аналітика»	38
І. В. Однолько Запобігання та протидія корупційним злочинам: світовий досвід.....	47
А. Г. Равлюк Зміст поняття органу державної влади.....	54
М. А. Шепель Прокурор як суб'єкт захисту права на безпечне довкілля у порядку адміністративного судочинства	63

А 437 **Актуальні проблеми держави і права** : збірник наукових праць. Вип. 84 / редкол.: Г. І. Чанишева (голов. ред.) та ін. — Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2019. — 72 с.

Укр. та рос. мовами.

Черговий випуск збірника наукових праць містить матеріали, у яких подано науково обґрунтовані шляхи вирішення загальнотеоретичних проблем сучасної юридичної науки, сучасних питань адміністративного та фінансового права, нагальних проблем цивільного й господарського права, проблем ефективної протидії злочинності. Збірник розраховано на наукових працівників, викладачів, студентів вищих навчальних закладів, юристів-практиків, а також усіх, хто цікавиться проблемами розвитку сучасного права України.

УДК 340(063)
ББК 67.0я43

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Збірник наукових праць

Випуск 84

Українською і російською мовами

Редактор-коректор В. Ізак
Технічний редактор Н. Кузнєцова

Підписано до друку 29.07.2019. Формат 70x100/16. Папір офсетний.
Гарнітура «Шкільна». Друк офсетний. Ум. друк. арк. 5,85. Зам. № 0220/40
Наклад 100 прим. Вид. № 84.

Видавничий дім «Гельветика»
м. Одеса, вул. Сегедська, 18, офіс 431.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

ДО УВАГИ АВТОРІВ!

До друку в збірнику приймаються наукові статті, які раніше не були опубліковані в інших виданнях. Під час їх підготовки просимо дотримуватися чинних стандартів для друкованих праць і вимог ДАК України.

Стаття повинна містити такі необхідні елементи:

- постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми та на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
- формулювання цілей статті (постановка завдання);
- виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- висновки із цього дослідження й перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Разом зі статтею слід надавати рекомендацію кафедри (відділу) вищого навчального або наукового закладу (у формі витягу з протоколу) або рецензію кандидата чи доктора наук із відповідної спеціальності (для аспірантів, здобувачів бажаною є рецензія наукового керівника).

Загальний обсяг публікації – 10–12 сторінок. Шрифт: Times New Roman; кегль 14, інтервал – 1,5. Поля: верхнє та нижнє – 2 см, ліве – 3 см, праве – 1,5 см.

На початку рукопису необхідно зазначити індекс УДК, дані про автора та назву статті.

Перелік використаних літературних джерел слід наводити в кінці статті в порядку появи відповідних посилань. Під час оформлення списку літератури слід дотримуватися розробленого в 2015 році Національного стандарту України ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання».

У тексті статті посилання на використані літературні джерела слід зазначити порядковим номером, виділеним двома квадратними дужками, згідно з переліком джерел (позиція цитованого видання в списку літератури, сторінка).

Після списку використаних матеріалів подаються анотації трьома мовами (українська, російська, англійська). Анотація має містити прізвище та ім'я автора, назву статті, стислий виклад змісту статті, ключові слова (до десяти окремих слів або словосполучень).

До редакційно-видавничого відділу НДЧ НУ «ОЮА» необхідно додавати:

- роздрукований текст статті та інформаційну довідку про автора. Інформаційна довідка має містити прізвище, ім'я, по батькові (повністю), науковий ступінь, вчене звання, місце роботи й посаду, поштову адресу, контактний телефон, адресу електронної пошти);
- текст статті та інформаційну довідку про автора на електронному носії. Електронний варіант статті можна надіслати на ел. пошту: ap@apdp.in.ua

Інформацію щодо умов опублікування статті можна отримати в редакційно-видавничому відділі науково-дослідної частини Національного університету «Одеська юридична академія» за такою адресою: 65009, м. Одеса, вул. Академічна, 2, каб. 1007. Тел.: 095-580-16-51. Електронна сторінка: www.apdp.in.ua, e-mail: ap@apdp.in.ua

За зміст та достовірність наданої інформації відповідальність несе автор.