

МІЖНАРОДНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ «ІНТЕРНАУКА».

Серія: «Юридичні науки»

INTERNATIONAL SCIENTIFIC
JOURNAL «INTERNAUKA».

Series: «Juridical sciences»

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ
ЖУРНАЛ «ИНТЕРНАУКА».

Серия: «Юридические науки»

№ 8 (30) / 2020



**МІЖНАРОДНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ
«ІНТЕРНАУКА».**

Серія: «Юридичні науки»

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
«ИНТЕРНАУКА».**

Серия: «Юридические науки»

**INTERNATIONAL SCIENTIFIC JOURNAL
«INTERNAUKA».**

Series: «Juridical sciences»

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

*Свідоцтво
про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ № 22442-12342Р*

№ 8(30)

Київ 2020

ББК 67
УДК 34
М-43



Повний бібліографічний опис усіх статей Міжнародного наукового журналу «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки» подано в: **Index Copernicus International (ICI); Polish Scholarly Bibliography; ResearchBib; Наукова періодика України.**

Журнал зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Index Copernicus International (ICI); Polish Scholarly Bibliography; ResearchBib; Ulrichsweb Global Serials Directory; Google Scholar; Наукова періодика України; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); Electronic Journals Library; Open J-Gate; Academic keys; Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky.

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Видання включене до Переліку наукових фахових видань МОН України (категорія «Б»)

Наказ МОН України № 409 від 17.03.2020

Спеціальності:

081 Право

262 Правоохоронна діяльність

Засновники:

1. Київський кооперативний інститут бізнесу та права.
2. Приватна установа «Науково-дослідний інститут публічного права».
3. Громадська організація «Міжнародна академія освіти і науки».
4. Товариство з обмеженою відповідальністю «Фінансова Рада України».

У журналі опубліковані наукові статті з актуальних проблем юридичної науки.

Для наукових працівників, викладачів, студентів юридичних спеціальностей, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2020

© Міжнародний науковий журнал «Інтернаука».

Серія: «Юридичні науки», 2020

ISSN 2520-2308 = Internauka. Seria: Ūridičeskie nauki (Kiev)/Meždunarodnyj naučnyj žurnal "Internauka". Seria: Ūridičeskie nauki

Редакційна колегія

Голова редакційної колегії: **Курило Володимир Іванович** — доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України (Київ, Україна)

Заступник голови редакційної колегії: **Мушенюк Віктор Васильович** — доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри загальноправових дисциплін Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

Секретар редакційної колегії: **Ільченко Олександр Васильович** — кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету (Суми, Україна)

Члени редакційної колегії

Биркович Тетяна Іванівна — доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри державного управління та права Київського університету культури (Київ, Україна)

Гаруст Юрій Віталійович — доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету (Суми, Україна)

Дерев'янко Богдан Володимирович — доктор юридичних наук, професор, професор кафедри господарського права Донецького юридичного інституту МВС України (Кривий Ріг, Україна)

Дрозд Олексій Юрійович — доктор юридичних наук, доцент, начальник ад'юнктури і докторантури Національної академії внутрішніх справ (Київ, Україна)

Зіха Іржі — PhD in Law, старший викладач факультету менеджменту і економіки Університету Томаша Баті у Зліні (Злін, Чеська Республіка)

Короєд Сергій Олександрович — доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільного права і процесу ПВНЗ Університет Короля Данила (Івано-Франківськ, Україна)

Куліш Анатолій Миколайович — доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, директор ННІ права Сумського державного університету (Суми, Україна)

Курило Інна Володимирівна — доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України (Київ, Україна)

Ладиченко Віктор Валерійович — доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України (Київ, Україна)

Лоренцмайєр Штефан — доктор юридичних наук, професор, координатор програми «Еразмус» юридичного факультету Аугсбурського університету (Аугсбург, ФРН)

Мельничук Ольга Федорівна — доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри права Вінницького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету (Вінниця, Україна)

Омельчук Василь Андрійович — доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри права Київського кооперативного інституту бізнесу і права (Київ, Україна)

Резнік Олег Миколайович — доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, заступник директора з наукової роботи ННІ права Сумського державного університету (Суми, Україна)

Самохін Анатолій Вікторович — доктор медичних наук, професор, Заслужений лікар України, завідувач відділенням травматології, керівник міського центру ургентної спеціалізованої ортопедо-травматологічної допомоги Київської міської клінічної лікарні № 12 (Київ, Україна)

Світличний Олександр Петрович — доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України (Київ, Україна)

Фунта Растислав — кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародного права та європейського права Університету Данубіус (Сладковичово, Словацька Республіка)

Юринець Юлія Леонідівна — доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету (Київ, Україна)

Яра Олена Сергіївна — кандидат юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України (Київ, Україна)

Editorial board

Chief Editor: **Volodymyr Kurylo** — Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Head of the Department of Administrative and Financial Law of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

Deputy editor: **Victor Mushenok** — Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of General Law Disciplines of the Kyiv National University of Trade and Economics (Kyiv, Ukraine)

Executive Secretary: **Oleksandr Ilchenko** — Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative, Economic Law and Economic Security of the Sumy State University (Sumy, Ukraine)

Members of the Editorial Board:

Tatyana Berkovich — Doctor of Sciences in Public Administration, Candidate of Legal Sciences, Professor, Head of the Department of Public Administration and Law of the Kyiv University of Culture (Kyiv, Ukraine)

Bogdan Derevianko — Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor of the Department of Business Law of the Donetsk Law Institute of Ministry of Internal Affairs of Ukraine (Kryvyi Rih, Ukraine)

Alexei Drozd — Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Head of Adjuncture and Doctorate of the National Academy of Internal Affairs (Kyiv, Ukraine)

Rastislav Funta — Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of International Law and European Law of the Danubius University (Sladkovichovo, Slovak Republic)

Yuriy Harust — Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Administrative, Economic Law and Economic Security of Sumy State University (Sumy, Ukraine)

Sergiy Koroed — Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Civil Law and the Law of the Higher Education of the King Danylo University (Ivano-Frankivsk, Ukraine)

Anatoliy Kulish — Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Director of the Academic and Research Institute of Law of Sumy State University (Sumy, Ukraine)

Inna Kurylo — Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of International Law and Comparative Law of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

Victor Ladychenko — Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor of the Department of International Law and Comparative Law of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

Stefan Lorenzmeier — Doctor of Legal Sciences, Professor, Coordinator of the Erasmus Program of the Faculty of Law of the Augsburg University (Augsburg, Germany)

Olga Melnichuk — Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Law Department of the Vinnytsa Institute of Trade and Economics of Kyiv National University of Trade and Economics (Vinnytsia, Ukraine)

Vasily Omelchuk — Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Department of Law, Kiev Cooperative Institute of Business and Law (Kyiv, Ukraine)

Oleg Reznik — Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Deputy Director for Scientific Work of the Educational and Scientific Law Institute of Sumy State University (Sumy, Ukraine)

Anatoly Samokhin — Doctor of Medical Sciences, Professor, Honored Doctor of Ukraine, Head of the Department of Traumatology, Head of the City Center of Urgent Specialized Orthopedic-Traumatological Care of Kyiv City Clinical Hospital № 12 (Kyiv, Ukraine)

Oleksandr Svitlychnyi — Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Civil and Commercial Law of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

Olena Yara — Candidate of Legal Sciences, Professor, Dean of the Law Faculty of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

Yuliya Yurinetz — Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the National Aviation University (Kyiv, Ukraine)

Jiri Zicha — PhD in Law, Senior Lecturer of the Faculty of Management and Economics of the Tomas Bata University in Zlín (Zlín, Czech Republic)

№ 8 (30)

2020
серпень

МІЖНАРОДНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ «ІНТЕРНАУКА».
СЕРІЯ: «ЮРИДИЧНІ НАУКИ»
INTERNATIONAL SCIENTIFIC JOURNAL «INTERNAUKA».
SERIES: «JURIDICAL SCIENCES»
МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ИНТЕРНАУКА».
СЕРИЯ: «ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ»

ЗМІСТ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

- Городецька Ірина Альбінівна**
КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ПОНЯТТЯ,
ІДЕНТИФІКАЦІЯ, ЗАХОДИ УСУНЕННЯ..... 7
- Овчарук Сергій Станіславович**
ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО
НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ 13
- Паренте Любов Миколаївна**
ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ САМОРЕГУЛЬОВАНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ 19
- Пасько Тарас Григорович**
ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ КАМЕРАЛЬНОЇ ТА НЕВИЇЗНОЇ ДОКУМЕНТАЛЬНОЇ ПОДАТКОВИХ
ПЕРЕВІРОК ЩОДО СУМ ПДВ ЗАЯВЛЕНИХ ДО БЮДЖЕТНОГО ВІДШКОДУВАННЯ 25

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

- Савчук Єлизавета Юріївна**
КЛАСИФІКАЦІЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ В АСПЕКТІ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ НАДАННЯ 30

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

- Корнієнко Ганна Сергіївна**
ВИДИ ВИРОБНИЦТВА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В АГРОБІЗНЕСІ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ..39

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

- Роговенко Олег Володимирович**
ІНДИКАТОРИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО
ПОДІЛУ В УКРАЇНІ..... 45

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

- Скоромний Ярослав Ігорович**
ГЕНЕЗА ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ..... 53

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

- Горелова Вероніка Юріївна**
АНТИНОМІЯ МОРАЛЬНИХ ПРИПИСІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВОВОГО ХАКЕРА..... 61
- Цицик Ольга Ігорівна**
ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ «ГРОМАДИ» В УКРАЇНІ: ПРАКСИС МІЖНАРОДНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ..65

CONTENTS

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Horodetska Iryna CORRUPTION RISKS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES: CONCEPTS, IDENTIFICATION, REMOVAL MEASURES	7
Ovcharuk Sergij ON THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF INNOVATIVE SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT	13
Parente Liubov CONCEPTS AND TYPES OF SELF-REGULATED ORGANIZATIONS.....	19
Pasko Taras LEGAL ANALYSIS OF OFFICE AUDIT AND NON-FIELD DOCUMENTARY TAX AUDIT OF AMOUNTS OF VAT CLAIMED FOR BUDGET REFUND	25

COMMERCIAL LAW; ECONOMIC PROCEDURAL LAW

Savchuk Elizaveta CLASSIFICATION OF EDUCATION SERVICES IN CASE OF COMMERCIAL LEGAL REGULATION OF THEIR PROVIDING.....	30
--	----

LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENT LAW; NATURAL RIGHTS

Korniyenko Anna TYPES OF AGRICULTURAL PRODUCTION IN AGROBUSINESS: LEGAL ASPECT	39
--	----

CONSTITUTIONAL RIGHT; MUNICIPAL LAW

Rogovenko Oleh PERFORMANCE INDICATORS DETERMINE THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION OF UKRAINE.....	45
--	----

JUDICATURE; PROSECUTION AND ADVOCACY

Skoromnyy Yaroslav GENESIS OF LEGAL RESPONSIBILITY OF JUDGES IN UKRAINE.....	53
--	----

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; THE HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES

Horielova Veronika ANTINOMY OF MORAL REQUIREMENTS IN THE ACTIVITY OF A LEGAL HACKER	61
Tsitsyk Olga LEGAL ASPECTS OF COMMUNITY DEVELOPMENT IN UKRAINE: PRACTICE OF INTERNATIONAL POTENTIAL	65

Городецька Ірина Альбінівна

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри політології, права та філософії
Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя*

Городецкая Ирина Альбиновна

*доктор юридических наук, доцент,
професор кафедры политологии, права и философии
Нежинский государственный университет имени Николая Гоголя*

Horodetska Iryna

*Doctor of Science of Law, Associate Professor,
Professor of the Department of Political Science, Law and Philosophy
Nizhyn Mykola Gogol State University*

ORCID: 0000-0001-5096-8632

DOI: 10.25313/2520-2308-2020-8-6252

**КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ПОНЯТТЯ,
ІДЕНТИФІКАЦІЯ, ЗАХОДИ УСУНЕННЯ**

**КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ПОНЯТИЕ,
ИДЕНТИФИКАЦИЯ, МЕРЫ УСТРАНЕНИЯ**

**CORRUPTION RISKS IN THE ACTIVITIES
OF PUBLIC AUTHORITIES: CONCEPTS,
IDENTIFICATION, REMOVAL MEASURES**

Анотація. В статті досліджено сучасні підходи щодо визначення поняття корупційного ризику. Наголошено, що відсутність закріплення чіткої дефініції поняття «корупційний ризик» у базовому антикорупційному нормативно-правовому акті, яким регламентовано правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, а саме Законі України «Про запобігання корупції», призводить до: розмаїття наукових підходів стосовно розуміння означеного поняття, при формулюванні визначення якого науковцями та практиками часто ігнорується необхідність урахування його співвідношення з категорією «корупціогенний фактор», зміст якої на підзаконному рівні досить звужений, а також сучасних досліджень, присвячених розумінню сутнісної природи феномену ризику, його стадій, видів, методів кількісного виміру й інших аспектів даного явища; низького рівня об'єктивності оцінки корупційних ризиків у діяльності органів публічної влади, зокрема неякісної їх ідентифікації з огляду на неоднозначність трактування розглянутого поняття.

На основі аналізу антикорупційних програм, наказів Національного агентства з питань запобігання корупції про відмову у погодженні (непогодженні) антикорупційної програми органа влади, зокрема обґрунтувань, що до них додаються, аналітичних джерел, присвячених дієвості інститутів оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм, визначено основні причини низької якості проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності органів публічної влади.

Зроблено висновок, що для підвищення рівня якості та об'єктивності оцінки корупційних ризиків, у тому числі їх ідентифікації необхідно: по-перше, усунути прогалини та недоліки Методології оцінювання корупційних ризиків з урахуванням пропозицій та рекомендацій вітчизняних і міжнародних експертів з даного питання; по-друге, забезпечити проведення спеціальної професійної підготовки (навчання) суб'єктів, що здійснюють оцінку корупційних ризиків; по-третє,

активно залучати представників громадянського суспільства до процесу оцінки корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм органами влади. Обґрунтовано необхідність внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції».

Ключові слова: корупція, корупційні ризики, запобігання та протидія корупції, орган публічної влади.

Аннотація. В статье исследованы современные подходы к определению понятия коррупционного риска. Отмечено, что отсутствие закрепления четкой дефиниции понятия «коррупционный риск» в базовом антикоррупционном нормативно-правовом акте, которым регламентировано правовые и организационные основы функционирования системы предотвращения коррупции в Украине, а именно Законе Украины «О предотвращении коррупции», приводит к: многообразию научных подходов к пониманию указанного понятия, при формулировке определения которого учеными и практиками часто игнорируется необходимость учета его соотношения с категорией «коррупциогенный фактор», содержание которой на подзаконном уровне достаточно сужено, а также современных исследований, посвященных пониманию сущностной природы феномена риска, его стадий, видов, методов количественного измерения и других аспектов данного явления; низкому уровню объективности оценки коррупционных рисков в деятельности органов публичной власти, в частности некачественной их идентификации с учетом неоднозначности трактовки рассматриваемого понятия.

На основе анализа антикоррупционных программ, приказов Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции об отказе в согласовании антикоррупционной программы органа власти, в частности обоснований, которые к ним прилагаются, аналитических источников, посвященных действенности институтов оценки коррупционных рисков и антикоррупционных программ, определены основные причины низкого качества проведения оценки коррупционных рисков в деятельности органов публичной власти.

Сделан вывод, что для повышения уровня качества и объективности оценки коррупционных рисков, в том числе их идентификации необходимо: во-первых, устранить пробелы и недостатки Методологии оценки коррупционных рисков с учетом предложений и рекомендаций отечественных и международных экспертов по данному вопросу; во-вторых, обеспечить проведение специальной профессиональной подготовки (обучения) субъектов, осуществляющих оценку коррупционных рисков; в-третьих, активно привлекать представителей гражданского общества к процессу оценки коррупционных рисков и подготовки антикоррупционных программ органами власти. Обоснована необходимость внесения изменений в Закон Украины «О предотвращении коррупции».

Ключевые слова: коррупция, коррупционные риски, предотвращение и противодействие коррупции, орган публичной власти.

Summary. This article explores modern approaches to the definition of the concept of corruption risk. It is noted that the absence of a clear definition of the concept of «corruption risk» in the basic anti-corruption legal act, which regulates the legal and organizational framework for the functioning of the corruption prevention system in Ukraine, namely the Law of Ukraine «On the Prevention of Corruption», leads to: a variety of scientific approaches to understanding of this concept, in the formulation of the definition of which scientists and practitioners often ignore the need to take into account its relationship with the category «corruption factor», the content of which at the by-law level is narrowed, as well as modern studies on understanding the essential nature of the phenomenon of risk, its stages, types, methods of its quantitative measurement and other aspects of this phenomenon; low objectivity of assessing corruption risks in the activities of public authorities, in particular their poor-quality identification, taking into account the ambiguity of the interpretation of the concept under consideration.

Based on the analysis of anti-corruption programs, orders of the National Agency on Corruption Prevention to refuse of approval (disapproval) of the anti-corruption program of the authority, in particular the justifications attached to them, analytical sources on the effectiveness of institutions in assessment of corruption risks and anti-corruption programs, the main reasons for the poor quality of assessment of corruption risks in the activities of public authorities are identified.

It was concluded that in order to improve the quality and objectivity of the assessment of corruption risks, including their identification, it is necessary: firstly, to eliminate the gaps and shortcomings of the Corruption Risk Assessment Methodology, taking into account the proposals and recommendations of domestic and international experts on this issue; secondly, to provide special training (study) for entities conducting corruption risk assessment; thirdly, to actively involve representatives of civil society in the process of assessment of corruption risks and preparation of anti-corruption programs by the public authorities. The need to amend the Law of Ukraine «On the Prevention of Corruption» is justified.

Key words: corruption, corruption risks, preventing and combating corruption, public authority.

Постановка проблеми. Стагнація та недосконалість реформаційних процесів в Україні, відсутність політики економічного націоналізму, знищення технологічного потенціалу країни, кризовий стан у медичній галузі, сфері освіти і науки, занепад суспільної моралі є факторами, що унеможливають позитивні зрушення у соціально-економічному розвитку держави. Головними причинами неефективності суспільних змін є різке падіння рівня державного управління, тотальна професійна некомпетентність посадових осіб органів публічної влади, деградація державної служби та високий рівень корупції, що охопила всі ланки органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Цілком очевидно, що за таких умов дослідження проблеми корупційних ризиків у діяльності органів публічної влади є надзвичайно актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-правові проблеми державної антикорупційної політики, механізму попередження та протидії корупції в органах публічної влади були предметом дослідження таких вітчизняних учених, як В. Б. Авер'янов, С. М. Алфьоров, К. А. Бабенко, О. М. Бандурка, М. Ю. Бездольний, О. Д. Береза, В. Т. Білоус, Н. П. Бортник, К. Л. Бугайчук, В. О. Веклич, В. В. Галунько, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. Г. Горник, В. Л. Грохольський, В. А. Дем'янчук, П. В. Діхтєвський, Ю. В. Дмитрієв, К. П. Заїка, В. А. Завгородній, Р. А. Калюжний, Ю. О. Коваленко, Т. О. Коломонець, В. К. Колпаков, О. Я. Коровяк, В. І. Курило, Є. В. Курінний, В. І. Литвиненко, А. О. Мухатаєв, А. М. Новак, В. В. Плиска, А. А. Приходько, С. С. Рогульський, К. В. Ростовська, С. С. Серьогін, С. Г. Стеценко, В. І. Теремецький, О. В. Терещук, І. І. Яцків та ін.

Метою статті є з'ясування сутності поняття корупційного ризику, дослідження змісту процесу ідентифікації корупційних ризиків у діяльності органів публічної влади та визначення основних заходів щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукових та аналітичних джерел, присвячених різним аспектам запобігання та протидії корупції свідчить про існування численних дефініцій категорії «корупційний ризик», чимала кількість і змістове розмаїття яких зумовлені, з-поміж іншого, відсутністю визначення цього поняття у Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [1]. При цьому, на підзаконному рівні корупційний ризик визначається як «<...> ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади ви-

значених цілей та завдань» [2]. Під корупційним ризиком експерти з питань антикорупції Програми USAID/FINREP-II розуміють «<...> ймовірність виникнення та наслідки від корупційного вчинку» [3], а науковці пропонують наступні визначення: сукупність умов та факторів, що закладені у системі державного управління та визначають можливість виникнення корупційної поведінки і створюють небезпеку настання негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави (Ю. В. Дмитрієв [4, с. 128–129]); система явищ і обставин, які виникають у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення (К. П. Заїка [5, с. 36]). Змістовно насичені визначення, що включають більшу сукупність ознак даного поняття зустрічаємо у таких науковців, як А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудрак, С. О. Кравченко та ін. [5, с. 36; 6]. Як зазначає Ю. В. Дмитрієв, наявні у наукових та законодавчих джерелах різні трактування поняття корупційного ризику у більшості випадків схожі, а «<...> відмінності полягають переважно в обраному авторами підході до розуміння сутності та структури ризику в цілому, а також сфери його застосування і наслідків зокрема» [7, с. 34].

Разом із тим, вважаємо, що відсутність закріплення чіткої дефініції поняття «корупційний ризик» у базовому антикорупційному нормативно-правовому акті, яким регламентовано правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, а саме Законі України «Про запобігання корупції» призводить до розмаїття наукових підходів стосовно розуміння означеного поняття, при формулюванні визначення якого науковцями та практиками часто ігнорується необхідність урахування:

- його співвідношення з категорією «корупціогенний фактор», зміст якої на підзаконному рівні досить звужений (виділено мною — Г.І.). Адже, відповідно до пункту 1.3. Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. № 1395/5, «корупціогенний фактор — це здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією» [8]. При цьому, слід наголосити, що корупція не обов'язково виникає через недоліки законодавства;
- сучасних досліджень, присвячених розумінню сутнісної природи феномену ризику, його стадій,

видів, методів кількісного виміру й інших аспектів даного явища.

Відтак, існування проблеми неоднозначності трактування досліджуваного поняття, на наш погляд, є однією з причин низького рівня об'єктивності оцінки корупційних ризиків у діяльності органів публічної влади, зокрема неякісної їх ідентифікації.

У ч. 1 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» наведено невичерпний перелік органів публічної влади, які мають розробляти антикорупційні програми [1], що визначають правила і процедури щодо виявлення, протидії та запобігання корупції в діяльності відповідних суб'єктів (міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних цільових фондів, а також інших державних органів та органів місцевого самоврядування) [9]. Однією з обов'язкових складових антикорупційних програм являється інформація щодо здійснення оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади. При цьому, існує єдиний підхід в органах влади до організації роботи з оцінки корупційних ризиків, що виникають при реалізації ними своїх повноважень [2]. Надзвичайно важливим етапом процесу такої оцінки є ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків, яка проводиться спеціально створеною комісією, персональний склад якої формується відповідно до пунктів 2, 3 Розділу II Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції (далі — НАЗК) від 2 грудня 2016 р. № 126, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 28 грудня 2016 р. за № 1718/29848. Означеним нормативно-правовим актом визначені: предметна сфера, що підлягає аналізу (нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів влади та їх організаційно-управлінська діяльність); джерела отримання інформації для ідентифікації корупційних ризиків; категорії (зовнішні, внутрішні) та невичерпний перелік видів корупційних ризиків; необхідні складові формального визначення корупційних ризиків за результатами їх ідентифікації [2].

Оцінка корупційних ризиків здійснюється за критеріями ймовірності виникнення ідентифікованих корупційних ризиків та наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією [2]. Слід зазначити, що для використання у роботі суб'єктами затвердження антикорупційних програм НАЗК підготувало «Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади», у яких містяться приклади: корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; корупційних ризиків, які є характерними для усіх органів влади, а також заходів щодо їх усунення (мінімізації) [10].

Проведений аналіз антикорупційних програм, які надійшли на погодження до НАЗК [11], наказів НАЗК про відмову у погодженні (непогодженні) антикорупційної програми органа влади, зокрема обґрунтувань, що до них додаються [12], аналітичних джерел, присвячених ефективності впровадження державної антикорупційної політики, дієвості інститутів оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм, дозволяє виокремити основні причини низької якості проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності органів публічної влади, у тому числі їх ідентифікації, а саме:

- недоліки Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням НАЗК від 2 грудня 2016 р. № 126 (неврегульованість процедури щодо оцінки корупційних ризиків іншими, окрім комісії, суб'єктами з оцінки корупційних ризиків; змішування понять «корупційний ризик» та «чинник корупційного ризику»; занадто звужений перелік категорій корупційних ризиків та джерел отримання інформації для їх ідентифікації; відсутність чітких критеріїв щодо оцінки ймовірності виникнення корупційних ризиків та наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією; звуження зовнішніх корупційних ризиків лише до недосконалості положень нормативно-правових актів);
- недостатній рівень спеціальної професійної підготовки суб'єктів, що здійснюють проведення оцінки корупційних ризиків, зокрема, з питань процедури та методології проведення такої оцінки;
- низький рівень залученості представників громадянського суспільства до процесу оцінки корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм органами влади [13].

Заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, відповідно до пункту 2 розділу V Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, «<...> полягають у визначенні можливих механізмів протидії та запобігання корупційним ризикам, містять пропозиції щодо шляхів їх реалізації та спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків» [2]. До основних заходів з усунення корупційних ризиків віднесено: усунення корупціогенних факторів в законодавчих та інших нормативно-правових актах; стандартизація і оптимізація усіх процесів, розробка стандартних процедур стосовно ключових функцій з чітким описом виконання функцій та розмежування відповідальності та повноважень; відокремлення та розмежування несумісних функцій або таких, які у своїй сукупності створюють можливості

для вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; детальний опис повноважень, функцій та прав посадових осіб органу влади усіх рівнів, відповідальності та контролю за їх здійсненням; розподіл управлінських обов'язків та реалізація політики щодо звітності та процесу ухвалення колегіальних рішень; впровадження внутрішніх кодексів поведінки, з механізмами попередження, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів, а також обмежень та правил щодо обмеження подарунків, переваг, пільг, іншої зовнішньої (благодійної) допомоги; мінімізація безпосередніх контактів та можливостей впливу у процесі прийняття управлінських рішень щодо надання послуг або будь-якої іншої взаємодії з третіми особами, запровадження можливості отримати та/або подати документи у онлайн режимі через веб-сайт органу влади та ін. [10, с. 15–17]. Слід наголосити, що рівень ефективності заходів із усунення корупційних ризиків прямо корелює рівню об'єктивності їх оцінки, у тому числі ідентифікації, а також залежить від якості роботи суб'єктів з оцінки корупційних ризиків, зокрема їх спроможності реалізовувати відповідні функції у конкретному органі влади.

Таким чином, на підставі аналізу доробку дослідників, антикорупційного законодавства, аналітичних джерел та викладеного вище, сформулюємо наступні **висновки**:

- задля підвищення рівня якості та об'єктивності оцінки корупційних ризиків, у тому числі їх ідентифікації необхідно: по-перше, усунути прогалини та недоліки Методології оцінювання корупційних ризиків з урахуванням пропозицій та рекомендацій вітчизняних і міжнародних експертів з даного питання; по-друге, забезпечити проведення спеціальної професійної підготовки (навчання) суб'єктів, що здійснюють оцінку корупційних ризиків; по-третє, активно залучати представників громадянського суспільства до процесу оцінки корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм органами влади;
- з метою узгодження понятійно-категоріального апарату антикорупційного законодавства, усунення термінологічного дисбалансу та багатозначності у трактуванні понять необхідно внести зміни і доповнення до Закону України «Про запобігання корупції», а саме доповнити частину першу статті 1 визначенням терміну «корупційний ризик».

Література

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 23.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n246> (дата звернення: 24.08.2020).
2. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 р. № 126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#Text> (дата звернення: 24.08.2020).
3. Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції / Програма розвитку фінансового сектору (USAID/ FINREP-II). URL: https://dpsu.gov.ua/upload/%D0%9Fosibnik_z_ocinki_korupcijnih_rizikiv_ta_rozrobki_planiv_protidii_korupcii.pdf (дата звернення: 27.07.2020).
4. Дмитрієв Ю. В. Корупційні ризики у системі державного управління: поняття та види // Менеджер. 2015. № 1. С. 126–131.
5. Заїка К. Корупційні ризики: поняття та засоби їх мінімізації // Актуальні проблеми правознавства. 2018. Вип. 2 (14). С. 35–38.
6. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / А. М. Михненко та ін.; за ред. проф. А. М. Михненка. 3-є вид., доп. і перероб. Київ: НАДУ, 2013. 625 с.
7. Дмитрієв Ю. В. Механізм оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України: дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. Маріуполь, 2018. 236 с.
8. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8> (дата звернення: 24.08.2020).
9. Про затвердження Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 08.12.2017 р. № 1379. Дата оновлення: 09.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0087-18#Text> (дата звернення: 24.08.2020).
10. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади: затверджені рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 19.01.2017 р. № 31. Київ, 2017. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Metodychni-rekomendatsiyi-1.pdf> (дата звернення: 24.08.2020).

11. Антикорупційні програми, які надійшли на погодження // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-organizatsiyi-roboty-iz-zapobigannya-ta-vyyavlennya-koruptsiyi/pravove-zabezpechennya/antykoruptsijni-programy-yaki-nadijshly-na-pogodzhennya/> (дата звернення: 24.08.2020).

12. Стан погодження антикорупційних програм // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-organizatsiyi-roboty-iz-zapobigannya-ta-vyyavlennya-koruptsiyi/pravove-zabezpechennya/stan-pogodzhennya-antykoruptsijnyh-program/> (дата звернення: 24.08.2020).

13. Марчук А. Функціонування оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм у державних органах: поточний стан і діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за цим напрямом // Центр політико-правових реформ, 2019. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/about/books/ACP/ACP/> (дата звернення: 24.08.2020).

References

1. Pro zapobighannja korupciji: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. № 1700-VII. Data onovlennja: 23.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n246> (data zvernennja: 24.08.2020).

2. Pro zatverdzhennja Metodologhiji ocinjuvannja korupcijnykh ryzykiv u dijajnosti orghaniv vlady: rishennja Nacionalnogho aghentstva z pytanj zapobighannja korupciji vid 02.12.2016 r. № 126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#Text> (data zvernennja: 24.08.2020).

3. Posibnyk z ocinky korupcijnykh ryzykiv ta rozrobky planiv protydiji korupciji / Prohrama rozvytku finansovogo sektoru (USAID/ FINREP-II). URL: https://dpsu.gov.ua/upload/%D0%9Fosibnyk_z_ocinki_korupcijnykh_ryzykiv_ta_rozrobki_planiv_protidii_korupcii.pdf (data zvernennja: 27.07.2020).

4. Dmytrijev Ju. V. Korupcijni ryzyky u systemi derzhavnogho upravlinnja: ponjattja ta vydy // Menedzher. 2015. № 1. S. 126–131.

5. Zajika K. Korupcijni ryzyky: ponjattja ta zasoby jikh minimizaciji // Aktualjni problemy pravoznavstva. 2018. Вып. 2 (14). S. 35–38.

6. Zapobighannja ta protydija korupciji: navch. posib. / A. M. Mykhnenko ta in.; za red. prof. A. M. Mykhnenka. 3-je vyd., dop. i pererob. Kyjiv: NADU, 2013. 625 s.

7. Dmytrijev Ju. V. Mekhanizm ocinky ta minimizaciji korupcijnykh ryzykiv u systemi derzhavnogho upravlinnja Ukrainy: dys. ... kand. juryd. nauk: 25.00.02 / Doneckyj derzh. un-t upravlinnja. Mariupolj, 2018. 236 s.

8. Pro zatverdzhennja Metodologhiji provedennja antykorupcijnoji ekspertyzy: nakaz Ministerstva justyciji Ukrainy vid 24.04.2017 r. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8> (data zvernennja: 24.08.2020).

9. Pro zatverdzhennja Porjadku pidghotovky, podannja antykorupcijnykh prohram na pohodzhennja do Nacionalnogho aghentstva z pytanj zapobighannja korupciji ta zdijsnennja jikh pohodzhennja: rishennja Nacionalnogho aghentstva z pytanj zapobighannja korupciji vid 08.12.2017 r. № 1379. Data onovlennja: 09.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0087-18#Text> (data zvernennja: 24.08.2020).

10. Metodychni rekomendaciji shhodo pidghotovky antykorupcijnykh prohram orghaniv vlady: zatverdzeni rishennjam Nacionalnogho aghentstva z pytanj zapobighannja korupciji vid 19.01.2017 r. № 31. Kyjiv, 2017. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Metodychni-rekomendatsiyi-1.pdf> (data zvernennja: 24.08.2020).

11. Antykorupcijni prohramy, jaki nadijshly na pohodzhennja // Oficijnyj veb-sajt Nacionalnogho aghentstva z pytanj zapobighannja korupciji. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-organizatsiyi-roboty-iz-zapobigannya-ta-vyyavlennya-koruptsiyi/pravove-zabezpechennya/antykoruptsijni-programy-yaki-nadijshly-na-pogodzhennya/> (data zvernennja: 24.08.2020).

12. Stan pohodzhennja antykorupcijnykh prohram // Oficijnyj veb-sajt Nacionalnogho aghentstva z pytanj zapobighannja korupciji. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-organizatsiyi-roboty-iz-zapobigannya-ta-vyyavlennya-koruptsiyi/pravove-zabezpechennya/stan-pogodzhennja-antykoruptsijnyh-program/> (data zvernennja: 24.08.2020).

13. Marchuk A. Funkcionuvannja ocinky korupcijnykh ryzykiv ta antykorupcijnykh prohram u derzhavnykh orghanakh: potochnyj stan i dijajnistij Nacionalnogho aghentstva z pytanj zapobighannja korupciji za cym naprjamom // Centr polityko-pravovykh reform, 2019. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/about/books/ACP/ACP/> (data zvernennja: 24.08.2020).

Овчарук Сергій Станіславович
*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів*

Овчарук Сергей Станиславович
*доктор юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного и таможенного права
Университет таможенного дела и финансов*

Ovcharuk Sergij
*Doctor of Science of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Administrative and Customs Law
University of Customs and Finance*

DOI: 10.25313/2520-2308-2020-8-6221

**ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО
НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ**

**К ВОПРОСУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИННОВАЦИОННОГО
НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

**ON THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE
AND LEGAL SUPPORT OF INNOVATIVE SCIENTIFIC
AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT**

Анотація. У статті досліджено природу та особливості адміністративно-правового забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку. Визначено особливості взаємовідносин між громадянами і державою для поліпшення добробуту українського суспільства. Заходи, які спрямовані на забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку, мають першочергово забезпечувати права, свободи, інтереси та пріоритети громадян, що проживають на території держави.

Специфікою адміністративно-правового забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку є його детальна регламентація нормативно-правовими актами, наприклад, законами, підзаконними актами, та нормативними актами, наприклад, національними стандартами України, технічними умовами, які чітко регламентують кожний етап проведення наукових досліджень та розробок, випуску продукції, впровадження її у виробництво чи інші сфери суспільної діяльності, забезпечення якості та безпечності продукції, а також цілого комплексу специфічних сегментів науково-технологічного розвитку.

Адміністративно-правове забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку характеризується динамічним характером та певними чітко визначеними стадіями розвитку до яких можливо віднести запровадження на всіх рівнях організації науково-технологічного забезпечення від загального, на рівні органів виконавчої влади, до галузевого, на рівні науково-дослідних установ систем управління якістю, запровадження технічного регулювання згідно технічних регламентів шляхом оцінки відповідності, а також стандартизації та добровільної оцінки відповідності й сертифікації продукції, процесів та методів виробництва.

Сучасні загрози інноваційному науково-технологічному розвитку нашої держави набувають усе більш глобального характеру. Обов'язковою умовою нормального стану інноваційному науково-технологічного розвитку нашої держави є

незалежність, стабільність, зростання національної економіки, а також налагодження тісної співпраці та взаємопорозуміння з власними громадянами.

Ключові слова: науково-технологічний розвиток, адміністративно-правове забезпечення, інноваційний розвиток.

Анотація. В статті досліджено природу і особливості адміністративно-правового забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку. Определены особенности взаимоотношений между гражданами и государством для улучшения благосостояния украинского общества. Меры, направленные на обеспечение инновационного научно-технологического развития, имеют в первую очередь направление обеспечивать права, свободы, интересы и приоритеты граждан, проживающих на территории государства.

Спецификой адміністративно-правового забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку є його детальна регламентація нормативно-правовими актами, наприклад, законами, подзаконними актами, і нормативними актами, наприклад, національними стандартами України, технічними умовами, які чітко регламентують кожен етап проведення наукових досліджень і розробок, випуску продукції, введення її в виробництво або інші сфери суспільної діяльності, забезпечення якості та безпеки продукції, а також цілого комплексу специфічних сегментів науково-технологічного розвитку.

Адміністративно-правове забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку характеризується динамічним характером і певними чітко визначеними стадіями розвитку, до яких можна віднести введення на всіх рівнях організації науково-технологічного забезпечення від загального, на рівні органів виконавчої влади, в галузевій, на рівні науково-дослідницьких установ систем управління якістю, введення технічного регулювання згідно технічних регламентів шляхом оцінки відповідності, а також стандартизації та добровільної оцінки відповідності та сертифікації продукції, процесів і методів виробництва.

Сучасні загрози інноваційному науково-технологічному розвитку нашого держави набувають все більш глобальний характер. Обов'язковим умовою нормального стану інноваційного науково-технологічного розвитку нашого держави є незалежність, стабільність, ріст національної економіки, а також налагодження тісного співробітництва та взаєморозуміння з власними громадянами.

Ключевые слова: научно-технологическое развитие, административно-правовое обеспечение, инновационное развитие.

Summary. The article examines the nature and features of administrative and legal support of innovative scientific and technological development. It defines the peculiarities of the relationship between citizens and the state with the aim to improve the welfare of Ukrainian society. Measures aimed at ensuring innovative scientific and technological development should primarily ensure the rights, freedoms, interests and priorities of citizens living in the territory of the state.

The specifics of administrative and legal support of innovative scientific and technological development is its detailed regulation by normative legal acts, such as laws, bylaws, and regulations, such as national standards of Ukraine, technical conditions that clearly regulate each stage of research and development, production, its introduction into production or other spheres of social activity, ensuring the quality and safety of products, as well as a range of specific segments of scientific and technological development.

Administrative and legal support of innovative scientific and technological development is characterized by a dynamic nature and certain clearly defined stages of development which include the introduction at all levels of scientific and technological support from general, at the level of executive authorities, to sectoral, at the level of research institutions quality management, the introduction of technical regulation in accordance with technical regulations by conformity assessment, as well as standardization and voluntary conformity assessment and certification of products, processes and production methods.

Modern threats to the innovative scientific and technological development of our state are becoming increasingly global. A prerequisite for the normal state of innovative scientific and technological development of our state is independence, stability, growth of the national economy, as well as the establishment of close cooperation and mutual understanding with its own citizens.

Key words: scientific and technological development, administrative and legal support, innovative development.

Вступ. Сьогодні існує велика необхідність захисту національних інтересів нашої держави, що вимагає негайних та ефективних дій, спрямованих на реалізацію її науково-технологічного потенціалу, а також забезпечення його ефективного використання при вирішенні всього комплексу проблем і завдань,

що стоять перед нашою державою. Будь-яка держава може значно прискорити власний розвиток фінансуючи перспективні наукові дослідження та впроваджуючи їх результати в практичну сферу для захисту власних національних інтересів. Наша держава практично не використовує власний науковий

потенціал наукового та технологічного розвитку, чим обумовлює неконкурентоспроможність товарів як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринках.

Україна досить повільно рухається шляхом побудови високорозвиненої правової і демократичної європейської держави. Розвиток такої держави вимагає, зокрема, наукових досліджень та науково-технічних розробок, створення передових технологій, матеріалів та пристроїв, а також удосконалення системи організаційних заходів щодо забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку. Результати проведених досліджень матимуть як теоретичне так і практичне значення щодо подальшого розвитку законодавства України з організації та забезпечення інноваційних розробок й впровадження результатів у суспільне життя, а також розвитку науки адміністративного права та наповнення правозастосовчої практики у даній сфері.

Мета статті — визначити особливості адміністративно-правового забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку.

Методи дослідження. Дослідження базується на працях вітчизняних і зарубіжних науковців, а також на матеріалах нормативних актів, матеріалах ЗМІ, статистичних збірниках. При проведенні даного дослідження використовувалися методи порівняння та узагальнення, а також аналізу і синтезу.

Результати. Оточуючий нас світ змінюється в пришвидшеному темпі, стрімкий поступ якого багато в чому визначають передові науково-технологічні розробки. Сучасна людина практично не може ефективно проводити комунікації з іншими людьми чи дізнаватися про світ, який її оточує без використання технологій, що були винайдені і запроваджені у даному столітті. Але якщо озирнутися в історію, то не потрібно забувати, що 20 років для розвитку людства — це проміжок менший ніж мить, адже передусім в останні десятиліття було кардинально змінено способи роботи людини з інформацією та способи спілкування між людьми. Людство зробило великі кроки вперед і може користуватися практично всім інформаційним масивом, що його воно накопичувало протягом майже всього періоду існування. Встановлення спілкування з людьми з іншої півкулі планети Земля займає кілька секунд. Про такі досягнення кілька десятиліть тому люди могли лише мріяти. Тобто розвиток людства йде досить швидко, але нерівномірно. У нашій державі право людей на розвиток та винахідництво в першу чергу захищається Конституцією України [1]. Зокрема, відповідно до ст. 54 Конституції України громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист

інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом. Держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством. Також статтею 41 Конституції України встановлено, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. А у ст. 43 Конституції України закріплено право людини на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Як бачимо, громадяни мають суб'єктивне право на працю, наукову творчу діяльність а також на об'єкти інтелектуальної власності створені в процесі досліджень та розробок та це право регулюється нормативно-правовими актами щодо сфери відповідної діяльності. Крім того, держава за допомогою управлінських методів визначає доцільний, соціально корисний і необхідний варіант поведінки суб'єктів з метою забезпечення належного науково-технологічного розвитку суспільства.

З теорії права відомо, що правовідносини виникають, змінюються та припиняються відповідно до окремих правових норм, то особливістю адміністративно-правового забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку є його детальна регламентація нормативно-правовими актами та нормативними актами, які чітко регламентують кожний етап проведення відповідних досліджень та розробок, випуску технічної продукції, впровадження її у виробництво чи інші сфери суспільної діяльності, забезпечення якості та безпечності продукції, а також цілого комплексу специфічних сегментів діяльності.

Забезпечуючи інноваційний науково-технологічний розвиток власної держави, перш за все, варто зосередити увагу на нормативно-правовій базі у сфері управління, що забезпечує врегулювання відповідного сегменту правовідносин. Відзначимо, що адміністративне право — це управлінське право, яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання та структурними особливостями [2]. Враховуючи наведене, можемо стверджувати, що особливе місце у системі організації науково-технологічного розвитку відводиться саме адміністративному праву. Саме за допомогою норм адміністративного права є можливим створення певної системи проведення наукових

досліджень та наукових розробок. В свою чергу, адміністративне право безпосередньо реалізується через адміністративно-правове регулювання.

Метою адміністративно-правового забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку є організація результативного проведення фундаментальних та прикладних досліджень, наукових розробок, а також забезпечення громадянам відповідних гарантій свободи наукової і технологічної творчості, що досягається за допомогою певних юридичних засобів, способів і форм, які створюють єдину систему. Зазначена система нормативності права переводить в упорядкованість суспільних відносин в сфері науково-технологічної діяльності задовольняючи інтереси суб'єктів права та встановлюючи їй забезпечуючи правопорядок. Зазначені правові засоби, способи і форми, складають формальну ознаку механізму адміністративно-правового забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку.

Саме державні органи виконавчої влади за допомогою норм права створюють відповідний правовий базис для реалізації правового регулювання науково-технологічного розвитку та забезпечують належний контроль за виконанням встановлених правових норм у зазначеній сфері, а також виконання організаційних заходів щодо функціонування системи науково-технологічного розвитку, до якого входить організація наукових досліджень та розробок, організація фінансового та інформаційного забезпечення наукової діяльності, організація правового забезпечення інтелектуальної власності створеної під час створення відповідної продукції, організація трудових відносин, організація екологічного забезпечення відповідної діяльності, організація міжнародних та господарських відносин між суб'єктами правовідносин та організація інших сфер, які забезпечують інноваційний науково-технологічний розвиток.

Базовими нормативно-правовими актами регулювання у сфері забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку виступають: Конституція України, закони України Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [3], «Про вищу освіту» [4]; «Про науково-технічну інформацію» [5]; «Про наукову і науково-технічну експертизу» [6] та інші нормативно-правові акти. Основною особливістю правової бази, що регулює адміністративно-правове забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку є притаманні тільки даній сфері такі нормативно-правові акти як технічні регламенти в яких закріплені технічні параметри, а також нормативні акти — національні стандарти України, стандарти організації Украї-

ни, технічні умови тощо, які стають обов'язковими до виконання у разі посилання на них у технічних регламентах, у всіх інших випадках мають добровільний характер застосування.

У сфері адміністративно-правового забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку важливим документом мала б стати Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України» [7], що була прийнята у далекому 1999 році. Але даний документ лише окреслив програмні питання майбутньої на той час роботи і практично не запропонував механізмів вирішення проблем, що стояли перед молододу тоді державою. Після сплину кількох десятиліть виникло досить багато нових проблем, наприклад, захист кібербезпеки, а ті що існували значно посилювались, але практичних шляхів їх вирішення на законодавчому рівні так і не було запропоновано.

Специфічність нормативних документів, що регулюють адміністративно-правове забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку полягає у великому різноманітті нормативних актів, які регулюють певні сегменти цієї діяльності, а саме: наукову діяльність, науково-педагогічну та науково-організаційну діяльність; проведення фундаментальних та прикладних досліджень; проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських, проектно-конструкторських, дослідно-технологічних, технологічних, а також інші роботи, пов'язані з ними [3].

Норми адміністративного права, що регулюють адміністративно-правове забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку, підставно згрупувати за критерієм об'єкту правового впливу:

- норми, що визначають принципи публічного адміністрування цим напрямом;
- норми, що регламентують наукові дослідження та їхню комерціалізацію;
- норми, що визначають правове становище юридичних та фізичних осіб — суб'єктів наукової та науково-технічної дослідної діяльності;
- норми, що окреслюють комплекс прав та свобод фізичних осіб у сфері науково-технологічного розвитку;
- норми, що визначають порядок реалізації контролю за додержанням законності при проведенні науково-дослідної діяльності та комерціалізації її результатів.

Досліджуючи адміністративно-правове забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку, доцільно навести думку Ю. М. Фролова [8, с. 235], який зазначає, що «на відміну від традиційних

адміністративно-правових відносин «по вертикалі», в яких управління передбачає підпорядкування учасників спільної діяльності відповідному органу влади, в сучасних умовах розвитку ринкових відносин, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, появи підприємств та організацій різних форм власності все більшого розвитку набувають відносини «по горизонталі» між органами державної влади та іншими суб'єктами, в яких вони стають рівноправними сторонами управлінської діяльності та окрім традиційного владного характеру, можуть мати й певні ознаки партнерства». Відмітимо, що існування чи відсутність державного примусу під час реалізації правовідносин цілком відповідає і сучасним тенденціям розвитку адміністративного права. Оскільки наукова та науково-технологічна діяльність це, в першу чергу, творча діяльність та її результати планувати наперед не завжди можливо, особливо при проведенні масштабних досліджень. Дана ситуація також має місце тому, що для виконання масштабних досліджень організовується співпраця багатьох структур, сукупний результат роботи яких іноді навіть важко спрогнозувати наперед. Саме тому розвивається організаційна складова, на базі міжнародних стандартів ISO 9000 запроваджуються системи управління якістю, які певним чином заміщують суто адміністративний підхід до регулювання відповідної сфери суспільних відносин на адміністративно-партнерський який втілює в собі традиційно адміністративну складову та добровільну співпрацю суб'єктів з адміністрацією (органами виконавчої влади) на взаємовигідних умовах та зацікавленості суб'єктів адміністративно-правових відносин науково-технологічного розвитку. Зменшується адміністративний вплив в питанні організації тієї чи іншої діяльності натомість на його заміну приходиться велика потреба виконувати відповідні дії у межах встановлених нормативно-правовими та нормативними актами.

Як бачимо, специфікою адміністративно-правового забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку є його детальна регламентація нормативно-правовими актами: законами, підзаконними нормативно-правовими актами, та нормативними актами, наприклад, національними стандартами України, технічними умовами, які чітко регламентують кожний етап проведення наукових досліджень та розробок, випуску продукції, впровадження її у виробництво чи інші сфери суспільної діяльності, забезпечення якості та безпечності продукції, а також цілого комплексу специфічних сегментів науково-технологічного

Висновки. Адміністративно-правове забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку

характеризується динамічним характером та певними чітко визначеними стадіями розвитку, до яких можливо віднести запровадження на всіх рівнях організації науково-технологічного забезпечення від загального — на рівні органів виконавчої влади, до галузевого — на рівні науково-дослідних установ систем управління якістю, запровадження технічного регулювання згідно технічних регламентів шляхом оцінки відповідності, а також стандартизації та добровільної оцінки відповідності й сертифікації продукції, процесів та методів виробництва.

Підводячи підсумки розгляду питання щодо особливостей адміністративно-правового забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку, зазначимо, що нами вирішено за критерієм об'єкту правового впливу групи адміністративно-правових норм, що визначають принципи публічного адміністрування цим напрямом, регламентують наукові дослідження та їхню комерціалізацію, визначають правове становище юридичних та фізичних осіб — суб'єктів наукової та науково-технічної дослідної діяльності, окреслюють комплекс прав та свобод фізичних осіб у сфері науково-технологічного розвитку, визначають порядок реалізації контролю за додержанням законності при проведенні науково-дослідної діяльності та комерціалізації її результатів.

Важливою особливістю адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку є їх чітке адміністрування нормативно-правовими та нормативними актами.

На сьогодні система правового забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку є частково сформованою, проте чинні нормативно-правові акти не задіяні у конкретному механізмі забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку держави, а саме, у чинних стратегіях або програмах соціально-економічного розвитку держави не передбачається способів реалізації даних документів та контролю за їх виконанням.

На даному шляху розвитку вкрай важливим є дотримання вимог чинного законодавства Україною, у сфері забезпечення інноваційного науково-технологічного розвитку, а також виконання комплексу методологічних заходів, що регламентують покрокове виконання відповідних стратегій чи програм. Обов'язковою умовою динамічного інноваційного науково-технологічного розвитку України є її незалежність, соціальна стабільність, зростання національної економіки, а також налагодження реальної, дієвої співпраці та взаємопорозуміння із своїми громадянами.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Адміністративне право України: підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
3. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 3. Ст. 25.
4. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37–38. Ст. 2004.
5. Про науково-технічну інформацію: Законом України від 25 червня 1993 року № 3322-XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 33. Ст. 345.
6. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 9. Ст. 56.
7. Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України: Постанова Верховної Ради України від 13 липня 1999 року № 916-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 37. Ст. 336.
8. Фролов Ю. М. Особливості адміністративно-правових відносин у сучасних умовах // Порівняльно-аналітичне право. № 1. 2018. С. 234–236.

References

1. Konstytucija Ukrainy: pryjnjata na p'jatih sesiji Verkhovnoji Rady Ukrainy 28 chervnja 1996 roku // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. 1996. # 30. St. 141.
2. Administratyvne pravo Ukrainy: pidruch. / Ju. P. Bytjak, V. M. Gharashhuk, O. V. Djachenko ta in.; za red. Ju. P. Bytjaka. K.: Jurinkom Inter, 2007. 544 s.
3. Pro naukovu i naukovo-tekhnichnu dijalnistj: Zakon Ukrainy vid 26 lystopada 2015 roku # 848-VIII // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. 2016. # 3. St. 25.
4. Pro vyshhu osvitu: Zakon Ukrainy vid 1 lypnja 2014 # 1556-VII // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. 2014. # 37–38. St. 2004.
5. Pro naukovo-tekhnichnu informaciju: Zakonom Ukrainy vid 25 chervnja 1993 roku # 3322-KhII // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. 1993. # 33. St. 345.
6. Pro naukovu i naukovo-tekhnichnu ekspertyzu: Zakon Ukrainy vid 10 ljutogho 1995 roku # 51/95-VR // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. 1995. # 9. St.56.
7. Pro Konceptiju naukovo-tekhnologhichnogho ta innovacijnogho rozvytku Ukrainy: Postanova Verkhovnoji Rady Ukrainy vid 13 lypnja 1999 roku # 916-KhIV. Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. 1999. № 37. St. 336.
8. Frolov Ju. M. Osoblyvosti administratyvno-pravovykh vidnosyn u suchasnykh umovakh // Porivnjajjno-analitychne pravo. # 1. 2018. S. 234–236.

Паренте Любов Миколаївна
аспірантка
Хмельницького університету управління та права
Паренте Любовь Николаевна
аспирантка
Хмельницкого университета управления и права
Parente Liubov
Graduate Student of the
Khmelnytsky University of Management and Law

DOI: 10.25313/2520-2308-2020-8-6263

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ САМОРЕГУЛЬОВАНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПОНЯТИЕ И ВИДЫ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ CONCEPTS AND TYPES OF SELF-REGULATED ORGANIZATIONS

Анотація. На підставі проведеного аналізу законодавства та наукової літератури у статті конкретизовано поняття, ознаки та види саморегульованих організацій (надалі – СРО) як суб'єктів адміністративно-правових відносин з делегованими повноваженнями. Виокремлено загальні ознаки СРО: некомерційний (непідприємницький) характер діяльності; об'єднання на підставі членства учасників певної професійної, господарської діяльності; контроль за діяльністю членів СРО. Класифіковано СРО за предметом регулювання, критерієм обов'язковості членства, наявністю делегованих публічно-владних повноважень. Зазначено, що спеціальними законами за видами професійної діяльності закріплено додаткові обов'язкові критерії, яким повинна відповідати певна організація для набуття статусу СРО. Аргументовано доцільність закріплення критеріїв набуття статусу СРО виключно на рівні закону. Запропоновано створити Єдиний реєстр СРО за аналогією з Ліцензійним реєстром. Розпорядником Єдиного реєстру доцільно визначити Державну регуляторну службу України та розмістити такий реєстр на її сайті. У такому реєстрі доцільно зазначити суб'єкта господарювання, якому надано статус СРО; вид професійної діяльності; характер членства у такій СРО; наявність делегованих публічно-владних повноважень; у випадку наявності делегованих повноважень – їх перелік та підстава делегування; припинення статусу СРО з визначенням дати та підстави припинення. Зазначено закріпити режим відкритості та загальнодоступності таких відомостей. Аргументовано доцільність визначення на підзаконному рівні строків внесення відомостей у Єдиний реєстр СРО. За аналогією зі строками, встановленими Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» та Порядком формування і ведення ліцензійного реєстру, запропоновано закріпити строк в один робочий день після прийняття рішення про надання статусу СРО або припинення такого статусу. Конкретизовано поняття СРО з делегованими публічно-владними повноваженнями, а саме як наділеного в установленому законом порядку делегованими публічно-владними повноваженнями суб'єкта господарського або професійного саморегулювання з обов'язковим членством.

Ключові слова: саморегульована організація, делеговані публічно-владні повноваження, господарське саморегулювання, професійне саморегулювання, обов'язкове членство, Єдиний реєстр СРО.

Аннотация. На основании проведенного анализа законодательства и научной литературы в статье конкретизировано понятие, признаки и виды саморегулируемых организаций (далее – СРО) как субъектов административно-правовых отношений с делегированными полномочиями. Выделены общие признаки СРО: некоммерческий (непредпринимательский) характер деятельности; объединения на основании членства участников определенной профессиональной, хозяйственной деятельности; контроль за деятельностью членов СРО. Классифицированы СРО по предмету регулирования, критерию обязательности членства, наличию делегированных публично-властных полномочий. Отмечено, что специальными законами по видам профессиональной деятельности закреплены дополнительные обязательные критерии,

которым должна соответствовать определенная организация для приобретения статуса СРО. Аргументирована целесообразность закрепления критериев получения статуса СРО исключительно на уровне закона. Предложено создать Единый реестр СРО по аналогии с Лицензионным реестром. Распорядителем Единого реестра целесообразно определить Государственную регуляторную службу Украины и разместить такой реестр на ее сайте. В таком реестре целесообразно отразить предприятия, которому предоставлен статус СРО; вид профессиональной деятельности; характер членства в такой СРО; наличие делегированных публично-властных полномочий; в случае наличия делегированных полномочий – их перечень и основание делегирования; прекращения статуса СРО с определением даты и основания прекращения. Предложено закрепить режим открытости и общедоступности таких сведений. Аргументирована целесообразность определения на подзаконном уровне сроков внесения сведений в Единый реестр СРО. По аналогии со сроками, установленными Законом Украины «О государственной регистрации юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований» и Порядком формирования и ведения лицензионного реестра, предложено закрепить срок в один рабочий день после принятия решения о предоставлении статуса СРО или прекращения такого статуса. Конкретизировано понятие СРО с делегированными публично-властными полномочиями, а именно как наделенного в установленном законом порядке делегированными публично-властными полномочиями субъекта хозяйственного или профессионального саморегулирования с обязательным членством.

Ключевые слова: саморегулируемая организация, делегированные публично-властные полномочия, хозяйственное саморегулирование, профессиональное саморегулирование, обязательное членство, Единый реестр СРО.

Summary. The article specifies the concepts, characteristics and types of self-regulatory organizations (further – SRO) as subjects of administrative relations with delegated powers. The SRO's general signs are singled out: non-commercial activity; certain professional or economic activities association; control over the activities of SRO's members. SRO are classified by subject of regulation, the mandatory membership, delegated public authority. Special professional activities laws establish additional mandatory criteria that must be met by a certain organization to obtain the SRO's status. The SRO's Unified Register like License Register is proposed. The State Regulatory Service of Ukraine is proposed as the administrator. The SRO's Unified Register should include the business entity with the SRO's status; type of professional activity; the nature of membership in such an SRO; availability of delegated public authority; in case of delegated powers – their list and grounds for delegation; termination of the SRO status with determination of the date and grounds for termination. It is specified to fix the mode of openness and public availability of such information. The expediency of determining the deadlines for entering information into the Unified Register of SROs at the secondary level is argued. By analogy with the terms established by the national law, it is proposed to set a deadline of one working day after the decision to grant or terminate SRO status. The SRO with delegated public authority is specified as a subject of economic or professional self-regulation with mandatory membership endowed with delegated public authority in the manner prescribed by law.

Key words: self-regulatory organization, delegated public authority, economic self-regulation, professional self-regulation, mandatory membership, Unified Register of SRO.

Постановка проблеми. Однією з необхідних умов впровадження Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні є законодавче забезпечення діяльності саморегульованих організацій (надалі — СРО). Більшість проблемних питань щодо законодавчого забезпечення саморегулювання пов'язано саме з неурегульованістю правового статусу СРО, зокрема це неоднозначність щодо порядку утворення та діяльності СРО, їх організаційно-правової форми, неналежне виконання СРО функцій щодо контролю за її членами. Шляхи та способи розв'язання проблем, запропоновані у Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні [1], передбачають необхідність комплексного аналізу законодавства з метою визначення видів СРО, яким можливо делегувати окремі функції з регулювання господарської та професійної діяльності;

конкретизації поняття СРО. Забезпечення для діючих СРО, а також непідприємницьких товариств, які мають ознаки СРО, сприятливих умов діяльності неможливе без конкретизації поняття, ознак та видів таких організацій, їх функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового статусу СРО досліджувалися у науковій літературі представниками цивільного, господарського права. Зокрема, це О. М. Гончаренко [2], якою детально досліджено правове становище СРО господарської діяльності. В. В. Кочиним досліджено види СРО у цивільних правовідносинах [3]. Юридичні ознаки, організаційно-правові форми, правосуб'єктність СРО досліджено Н. Ю. Філатовою [4]. У той же час, адміністративно-правові засади статусу СРО з делегованими повноваженнями та обов'язковим членством у вітчизняній науковій літе-

ратурі досліджено фрагментарно. Зокрема, О. Л. Левчишиною проаналізовано окремі питання статусу СРО як учасника адміністративних правовідносин [5]. Слід зазначити, що іноземними дослідниками проведено дисертаційні дослідження щодо особливостей адміністративно-правового статусу СРО. Це роботи А. Ф. Алгазіної [6], З. М. Баймуратової [7].

Необхідність конкретизації поняття, ознак та видів СРО як суб'єктів адміністративно-правових відносин з делегованими повноваженнями обумовлює актуальність теми дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою роботи є уточнення поняття, ознак та видів СРО як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Виклад основного матеріалу. Поняття СРО визначено у декількох законах та нормативно-правових актах підзаконного характеру за певними видами професійної діяльності. Узагальнене визначення СРО у чинному законодавстві відсутнє.

Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» СРО професійних учасників фондового ринку — неприбуткове об'єднання учасників фондового ринку, що провадять професійну діяльність на фондовому ринку з торгівлі цінними паперами, управління активами інституційних інвесторів, депозитарну діяльність, крім депозитаріїв, утворене відповідно до критеріїв та вимог, установлених Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку [8]. Поняття СРО за видами професійної діяльності закріплено також у Законі України «Про інститути спільного інвестування», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про кредитні спілки».

Аналіз низки підзаконних нормативно-правових актів (Положення про делегування СРО адміністраторів недержавних пенсійних фондів окремих повноважень; Положення про делегування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, окремих повноважень одній із всеукраїнських асоціацій кредитних спілок; Положення про делегування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, окремих повноважень об'єднанню страховиків) вказує на наступні ознаки СРО: об'єднання суб'єктів певної професійної діяльності; створення у встановленому спеціальним законом порядку; внесення інформації про організацію до реєстру СРО. У Положенні про делегування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, окремих повноважень об'єднанню страховиків передбачено

ще одну обов'язкову ознаку: делегування окремих повноважень.

У останньому Законопроекті «Про саморегулювання господарської та професійної діяльності» від 17 грудня 2019 року № 2613, який було внесено на розгляд Кабінетом Міністрів України, запропоновано наступне визначення СРО: недержавна неприбуткова організація, що об'єднує суб'єктів господарювання та/або суб'єктів професійної діяльності для саморегулювання у межах здійснюваної ними господарської або професійної діяльності, яка відповідно до цього Закону набула такого статусу. Проте таке визначення не відображає істотні ознаки саморегулювання та використовує термін «недержавна неприбуткова організація», що не вирішує питання визначеності організаційно-правової форми СРО.

Аналіз наукової літератури дозволяє виокремити наступні загальновизнані ознаки СРО: некомерційний (непідприємницький) характер діяльності; об'єднання на підставі членства учасників певної професійної, господарської діяльності; контроль за діяльністю членів СРО. Окремі науковці виділяють додаткові ознаки СРО. Зокрема, Н. Ю. Філатова зазначає наступні специфічні ознаки СРО: об'єднання на підставі членства учасників підприємницької та/або професійної діяльності за ознакою єдності галузі виробництва товарів (виконання робіт, надання послуг тощо) або виду професійної діяльності без мети отримання прибутку й подальшого розподілу його між членами; наявність подвійної мети утворення таких організацій і споживачів їх товарів (робіт, послуг, інших об'єктів), а у випадках делегування СРО публічно-владних повноважень — і публічного інтересу також; здійснення нормотворчої, контрольної і штрафної функції по відношенню до членів організації, що передбачено локальними корпоративними актами [9, с. 5]. В цілому, погоджуюсь з визначеними авторкою специфічними ознаками, слід вказати на неоднозначність віднесення СРО до юридичних осіб приватного права, адже сама авторка зазначає, що СРО з делегованими публічно-владними повноваженнями є юридичними особами публічного права. Тобто СРО можуть мати статус як юридичної особи приватного права, так і публічного права. Не можна погодитися і з тим, що публічний інтерес як мета утворення має місце тільки щодо СРО з делегованими публічно-владними повноваженнями. Адже СРО, що створюються на добровільній основі та не мають такі повноваження, завжди окрім приватного інтересу захищають і публічні інтереси щодо захисту прав споживачів, забезпечення належної якості робіт, товарів послуг у сфері певної професійної діяльності.

Т. А. Остапенко виділяє наступні ознаки професійних СРО: чітко визначений перелік професій, представники яких можуть надавати публічні послуги; суб'єкти набувають спеціального статусу; на власний розсуд вирішують питання управління в межах своєї компетенції та відповідно своєму внутрішньому переконанню; їх діяльність спрямована на виконання публічно-управлінських функцій; не займають жодних посад в державних органах та органах місцевого самоврядування [10].

Погоджуючись з запропонованими ознаками професійних СРО з делегованими повноваженнями, є логічним зробити висновок про віднесення таких СРО до суб'єктів владних повноважень.

Як вказується у юридичній науковій літературі, держава реалізує власну економічну політику, спрямовану на захист стратегічних інтересів, що часто не співпадають або ідуть у розріз із інтересами сусідніх держав. Економічна політика держави реалізується різними компетентними органами та посадовими особами через прийняття та забезпечення виконання законів та підзаконних актів. І саме забезпечення виконання у багатьох випадках досягається через застосування державного контролю та нагляду за господарською діяльністю [11, с. 100]. Наявність статусу СРО не свідчить про відсутність будь-якого впливу на таку організацію з боку держави. Остання на основі законів визначає особливості їх правового статусу та намагається здійснювати контроль і нагляд за їх діяльністю, а також вести їхній облік. Можливо слід запровадити ведення реєстру СРО за аналогією з Ліцензійним реєстром.

Слід також вказати, що як у законодавстві, так і у науковій літературі є достатньо розгалужені системи класифікації СРО. Аналіз Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні дозволяє виділити СРО за предметом регулювання, критерієм обов'язковості членства, наявністю делегованих публічно-владних повноважень. За предметом регулювання СРО поділяються на організації господарського саморегулювання та організації професійного саморегулювання. За критерієм обов'язковості членства виділяються СРО з добровільним та обов'язковим вступом. При цьому, за загальним правилом членство в СРО є добровільним, якщо інше не передбачено спеціальними законами. Обов'язковість членства передбачена у сфері нотаріату, адвокатської, аудиторської, архітектурної, страхової діяльності, професійної діяльності на ринку цінних паперів, адмініструванні недержавних пенсійних фондів, діяльності арбітражних керуючих, кредитних спілок. За наявністю делегованих публічно-владних повноважень СРО поділяються

на такі, яким законом передбачена можливість делегування публічно-владних повноважень та такі, яким така можливість не передбачена.

Аналіз законодавства вказує, що для СРО з делегованими публічно-владними повноваженнями закріплюється імперативна вимога обов'язкового членства.

Слід вказати, що окрім зазначених узагальнених ознак, спеціальними законами за видами професійної діяльності закріплено додаткові обов'язкові критерії, яким повинна відповідати певна організація для набуття статусу СРО. Проте законодавство у цій частині є несистемним. В цілому, можна виділити наступні додаткові критерії набуття статусу СРО без делегованих публічно-владних повноважень: внутрішня сертифікація членів; певна кількість членів СРО; відсоткова частка учасників певного ринку або професії. Для СРО з делегованими публічно-владними повноваженнями на законодавчому рівні передбачено більшу кількість додаткових критеріїв. Окрім вищезазначених вимог, на нормативному рівні закріплюється фіксоване членство, затвердження внутрішніх документів, правил та стандартів діяльності, а також засобів контролю, наявність певного фінансового, технічного та матеріального забезпечення, кваліфікаційні та освітні вимоги до керівників СРО. Слід вказати, що у певних сферах професійної діяльності закріплюється на рівні закону можливість створення СРО з делегованими публічними повноваженнями, проте конкретні вимоги для набуття статусу такого СРО не визначаються внаслідок неприйняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів. У деяких випадках критерії набуття статусу СРО прописано як на рівні закону, так і підзаконного нормативно-правового акту. Проте вони не є ідентичними.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Зазначене вказує на доцільність закріплення критеріїв набуття статусу СРО виключно на рівні закону. Окрім цього, представляється доцільним створити Єдиний реєстр СРО за аналогією з Ліцензійним реєстром. Формувати та вносити відомостей у такий реєстр повинні всі органи державної влади та місцевого самоврядування, які мають право відповідно до закону надавати статус СРО. Розпорядником Єдиного реєстру доцільно визначити Державну регуляторну службу України та розмістити такий реєстр на її сайті. У такому реєстрі доцільно зазначити суб'єкта господарювання, якому надано статус СРО; вид професійної діяльності; характер членства у такій СРО; наявність чи відсутність делегованих публічно-владних повноважень; у випадку наявності делего-

ваних повноважень — їх перелік та підстава делегування; припинення статусу СРО з визначенням дати та підстави припинення. Відомості, які будуть вноситися у реєстр, повинні бути відкритими та загальнодоступними. На підзаконному рівні доцільно визначити строки внесення відомостей у Єдиний реєстр СРО. За аналогією зі строками, встановленими Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [12] та Порядком формування

і ведення ліцензійного реєстру [13], доцільно закріпити строк в один робочий день після прийняття рішення про надання статусу СРО або припинення такого статусу. Нормативна класифікація СРО вказує на доцільність конкретизації поняття СРО з делегованими публічно-владними повноваженнями, а саме як наділеного в установленому законом порядку делегованими публічно-владними повноваженнями суб'єкта господарського або професійного саморегулювання з обов'язковим членством.

Література

1. Про схвалення Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 308-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-%D1%80>
2. Гончаренко О. М. Саморегулювання господарської діяльності: питання теорії та практики: монографія. К.: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2019. 418 с.
3. Кочин В. В. Цивільно-правові відносини участі суб'єктів підприємництва у саморегулювних організаціях: монографія. К.: НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2015. 128 с.
4. Філатова Н. Ю. Саморегульовані організації як суб'єкти цивільного права: монографія. Х.: Право, 2016. 240 с.
5. Левчишина О. Л. Організації саморегулювних професій як учасники адміністративних правовідносин // Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 1. С. 90–92.
6. Алгазіна А. Ф. Саморегулирование как вид управленческой деятельности (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 — административное право; административный процесс // Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского». Омск: 2017. 237 с.
7. Баймуратова З. М. Саморегулируемые организации в сфере предпринимательской деятельности: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право. Москва. 2010. 23 с.
8. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 року № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.
9. Філатова Н. Ю. Саморегулювні організації як суб'єкти цивільного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х.: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 2014. 21 с.
10. Остапенко Т. А. Зміст адміністративних правовідносин за участю представників самоврядних професій // Форум права. 2015. № 1. С. 229–234.
11. Деревянко Б. В. Про удосконалення здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання // Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 4. С. 99–102.
12. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України в редакції від 26.11.2015 року № 835-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 2. Ст. 17.
13. Порядок формування і ведення ліцензійного реєстру: постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 року № 755 // Урядовий кур'єр. 2020. № 167.

References

1. Pro sxvalennya Konceptiyi reformuvannya instytutu samoregulyuvannya v Ukrayini: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny` vid 10 travnya 2018 roku № 308-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-%D1%80>
2. Goncharenko O. M. Samoregulyuvannya gospodars`koyi diyal`nosti: py`tannya teoriiy ta prakty`ky`: monografiya. K.: NDI pry`vatnogo prava i pidpry`yemny`chtva imeni akademika F. G. Burchaka NAPrN Ukrayiny`, 2019. 418 s.
3. Kochy`n V. V. Sy`vil`no-pravovi vidnosy`ny` uchasti sub`yektiv pidpry`yemny`chtva u samoregulivny`x organizaciyaх: monografiya. K.: NDI pry`vatnogo prava i pidpry`yemny`chtva imeni akademika F. G. Burchaka NAPrN Ukrayiny`, 2015. 128 s.
4. Filatova N. Yu. Samoregul`ovani organizaciyi yak sub`yekty` sy`vil`nogo prava: monografiya. X.: Pravo, 2016. 240 s.

5. Levchy'shy'na O. L. Organizaciyi samoregulivny'x profesij yak uchasny'ky' administraty'vny'x pravovidnosy'n // Yury'dy'chny'j naukovy'j elektronny'j zhurnal. 2017. № 1. S. 90–92.
6. Algazy'na A. F. Samoreguly'rovany'e kak vy'd upravlencheskoj deyatel'nosty' (admy'ny'straty'vno-pravovoj arvo): dy's. ... kand. Yury'd. nauk: 12.00.14 — admy'ny'straty'vnoe arvo; admy'ny'straty'vny'j process // Federal'noe gosudarstvennoe byudzhethoe obrazovatel'noe uchrezhdeny'e vysshhego obrazovany'ya «Omsky'j gosudarstvenny'j uny'versy'tet y'm. F. M. Dostoevskogo. Omsk: 2017. 237 s.
7. Bajmuratova Z. M. Samoreguly'ruemye organy'zacy'y' v sfere predpry'ny'matel'skoj deyatel'nosty': admy'ny'straty'vno-pravovoj aspekt: avtoref. dy's. ... kand. yury'd. nauk: 12.00.14 — admy'ny'straty'vnoe pravo, fy'nansovoe pravo, y'nformacy'onnoe pravo. Moskva. 2010. 23 s.
8. Pro cinni papery' ta fondovy'j ry'nok: Zakon Ukrayiny' vid 23.02.2006 roku № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.
9. Filatova N. Yu. Samoregulivni organizaciyi yak sub'yekty' cy'vil'nogo prava: avtoref. dy's. ... kand. yury'd. nauk. X.: Nacional'ny'j yury'dy'chny'j universy'tet imeni Yaroslava Mudrogo. 2014. 21 s.
10. Ostapenko T. A. Zmist administraty'vny'x pravovidnosy'n za uchastyu predstavny'kiv samovryadny'x profesij // Forum prava. 2015. № 1. S. 229–234.
11. Derevyanko B. V. Pro udoskonalennya zdijsnennya derzhavnogo kontrolyu ta naglyadu za diyal'nistyu sub'yektiv gospodaryuvannya // Yury'dy'chny'j naukovy'j elektronny'j zhurnal. 2015. № 4. S. 99–102.
12. Pro derzhavnu reyestraciyu yury'dy'chny'x osib, fizy'chny'x osib-pidpry'yemciv ta gromads'ky'x formuvan': Zakon Ukrayiny' v redakciji vid 26.11.2015 roku № 835-VIII // Vidomosti Verhovnoyi Rady' Ukrayiny'. 2016. № 2. St. 17.
13. Poryadok formuvannya i vedennya licenzijnogo reyestru: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny' vid 26.08.2020 roku № 755 // Uryadovy'j kur'yer. 2020. № 167.

Пасько Тарас Григорович

*аспірант кафедри міжнародного, європейського права та цивільно-правових дисциплін
ННІ права Сумського державного університету*

Пасько Тарас Григорьевич

*аспірант кафедры международного, европейского права и гражданско-правовых дисциплин
УНИ права Сумского государственного университета*

Pasko Taras

PhD Student of the

Academic and Research Institute of Law of Sumy State University

DOI: 10.25313/2520-2308-2020-8-6220

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ КАМЕРАЛЬНОЇ ТА НЕВИЇЗНОЇ ДОКУМЕНТАЛЬНОЇ ПОДАТКОВИХ ПЕРЕВІРОК ЩОДО СУМ ПДВ ЗАЯВЛЕНИХ ДО БЮДЖЕТНОГО ВІДШКОДУВАННЯ

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ КАМЕРАЛЬНОЙ И НЕВЫЕЗДНОЙ ДОКУМЕНТАЛЬНОЙ НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК СУМ НДС ЗАЯВЛЕННЫХ К БЮДЖЕТНОМУ ВОЗМЕЩЕНИЮ

LEGAL ANALYSIS OF OFFICE AUDIT AND NON-FIELD DOCUMENTARY TAX AUDIT OF AMOUNTS OF VAT CLAIMED FOR BUDGET REFUND

Анотація. В межах даної статті автором здійснено правовий аналіз та встановлено місце, яке займають невіїзна документальна та камеральна перевірки у вітчизняній системі податкових перевірок. Визначено, що від ефективності та якості їх проведення залежить дотримання прав та інтересів суб'єктів господарювання при реалізації ними права на бюджетне відшкодування. Описано що саме є бюджетним відшкодуванням ПДВ та зазначено яким чином воно формується. У статті акцентовано увагу, що відшкодування податку на додану вартість, та, відповідно, проведення в подальшому перевірки органом податкової служби неможливо без подання заяви та декларації самим платником податків. Грунтуючись на дослідженнях окремих науковців та проаналізувавши норми Податкового кодексу України, автором встановлено, що проведення перевірки контролюючим органом є одним з обов'язкових етапів в процедурі бюджетного відшкодування ПДВ. У публікації зазначено дефініції розглядуваних видів перевірок та з'ясовано обставини коли саме проводиться камеральна, а у яких випадках – невіїзна документальна перевірка. Окрема увага приділена порівнянню процедури призначення останніх. На основі зіставлення їх предметів акцентовано увагу на недоліках у обсязі предмета саме камеральної перевірки та вказано на доцільності його розширення з метою підвищення ефективності вказаної форми податкового контролю. Автором описано переваги та доцільність призначення та проведення саме невіїзного виду документальної перевірки з огляду на нормативно встановлені стислі строки здійснення, а також відсутність необхідності дотримання спеціальної процедури допуску службових осіб до перевірки. У дослідженні виявлено недолік в Податковому кодексі України в частині відсутності можливості оформлення документа у вигляді довідки за результатами проведення камеральної перевірки.

Ключові слова: реєстр заяв, узгодження суми, акт, довідка.

Аннотация. В статье автором осуществлен правовой анализ и установлено место, которое занимают невыездная документальная и камеральная проверки в отечественной системе налоговых проверок. Определенно, что от эффективности и качества их проведения зависит соблюдение прав и интересов субъектов ведения хозяйственной деятельности при реализации ими права на бюджетное возмещение. Описано что именно является бюджетным возмещением

НДС и отмечено каким образом оно формируется. В статье акцентировано внимание, что возмещение НДС, и, соответственно, проведение в дальнейшем проверки органом налоговой службы невозможно без представления заявления и декларации самим плательщиком налогов. Основываясь на исследованиях отдельных ученых и проанализировав нормы Налогового кодекса Украины, автором установлено, что проведение проверки контролирующим органом является одним из обязательных этапов в процедуре бюджетного возмещения НДС. В публикации отмечены дефиниции рассматриваемых видов проверок и выяснены обстоятельства, когда именно проводится камеральная, а в каких случаях – невыездная документальная проверка. Отдельное внимание уделено сравнению процедур их назначения. Акцентировано внимание на недостатках в объеме предмета именно камеральной проверки и указано на целесообразности его расширения с целью повышения эффективности указанной формы налогового контроля. Автором описаны преимущества и целесообразность назначения и проведение невыездного вида документальной проверки учитывая нормативно установленные сжатые сроки осуществления, а также отсутствие необходимости соблюдения специальной процедуры допуска служебных лиц к проверке. В исследовании выявлен недостаток в Налоговом кодексе Украины в части отсутствия возможности оформления документа в виде справки по результатам проведения камеральной проверки.

Ключевые слова: реестр заявлений, согласование суммы, акт, справка.

Summary. The author carried out a legal analysis and established the place, which is taken by non-field documentary and office audits in the domestic system of tax audits. It is certain that the observance of rights and interests of business entities when exercising their right to budget compensation depends on the efficiency and quality of their conduct. It is described what exactly constitutes budget VAT refund and how it is formed. The article focuses on the fact that the VAT refund, and, accordingly, the further inspection by the tax authority is impossible without submitting an application and declaration by the taxpayer himself. Based on the research of individual scientists and having analyzed the rules of the Tax Code of Ukraine, the author found that the inspection by the controlling body is one of the mandatory stages in the procedure of budgetary VAT refund. In the publication the definitions of the types of audits under consideration are noted and the circumstances when a office audit is conducted and in which cases – a non-field documentary audit. Special attention is paid to the comparison of the procedure of appointment of the latter. On the basis of comparison of their subjects the attention is focused on drawbacks in the volume of the subject of office audit and it is specified on expediency of its expansion for the purpose of increase of efficiency of the specified form of tax control. The author describes the advantages and expediency of appointing and carrying out a non-field type of documentary audit, taking into account the tight deadlines set by the regulations, as well as the absence of the need to comply with the special procedure of admitting officials to the audit. The research revealed a drawback in the Tax Code of Ukraine in terms of the lack of possibility to execute a document as a reference on the results of office audit.

Key words: register of applications, approval of the amount, act, certificate.

Постановка проблеми в загальному вигляді. В даний час податок на додану вартість в Україні є вагомим джерелом надходжень до бюджету. Можливість його відшкодування, право на яке полягає у поверненні частини сплаченої суми з бюджету, є позитивним аспектом його адміністрування.

При цьому ряд проблем виникають в процесі реалізації зазначеного права, оскільки процедура отримання коштів передбачає обов'язкове узгодження заявленої до відшкодування суми з органом податкової служби. Таке узгодження відбувається шляхом проведення перевірки.

Не дивлячись на поетапне спрощення процедури відшкодування сум ПДВ, обов'язковість проведення перевірки для узгодження заявлених сум з платником податків залишається незмінною. Наявність такого обов'язку не допускає зловживань з боку недобросовісних платників у цій сфері та забезпечує збереження бюджетних коштів від протиправних посягань.

Необхідність проведення перевірки, а у деяких випадках оскарження податкових повідомлень-рішень, винесених за результатами її здійснення, створює неможливість швидкого використання коштів платником податків, на які він очікує, що в свою чергу призводить до перешкод у процесі товарообороту з контрагентами та розвитку економічних відносин.

Для забезпечення балансу приватних і публічних інтересів у податковій сфері важливо здійснити правовий аналіз камеральної та документальної перевірок з питань законності декларування платником податків заявленого до відшкодування з бюджету ПДВ як обов'язкової стадії процедури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняними науковцями у сфері фінансового права приділялась увага правовому регулюванню процедури бюджетного відшкодування та її окремих стадій. Так, Шаптала Є. Ю. зазначає, що камеральна перевірка є невід'ємною складовою процесу бюджетного

відшкодування [1, с. 117]. На думку Сударенко О. В. право на бюджетне відшкодування при автоматичному або загальному механізмі його реалізації виникає за результатами проведеної перевірки [2, с. 178]. Гордін О. Я. визначив, що не дивлячись на те, що в режимі бюджетного відшкодування у платника податку є спеціальне право щодо звернення до податкового органу із відповідною заявою, податкове законодавство не звертає увагу на особливість суб'єктивного ставлення платника до виконання обов'язку в такому режимі [3, с. 83].

Таким чином, враховуючи що етап проведення контролюючим органом перевірки правомірності декларування сум ПДВ заявленої до відшкодування у працях науковців висвітлювався фрагментарно та беручи до уваги, що тема даного дослідження не була об'єктом спеціального вивчення, вказане зумовлює необхідність проведення правового аналізу вказаних перевірок.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз стану правового регулювання камеральної та невивізної документальної податкових перевірок сум ПДВ заявлених до бюджетного відшкодування, порядку призначення останніх, процедури проведення та відображення їх результатів а також надання пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно даних Державної податкової служби України, протягом 2019 року вітчизняним платникам податків відшкодовано 151,9 мільярдів гривень податку на додану вартість. Це на 20,2 мільярдів гривень (+15,4%) більше, ніж за попередній рік.

Одним із досягнень податкової служби України є стабілізація повноти відшкодування ПДВ відповідно до поданих платниками заявок. Так, за 2019 рік відшкодовано 99,4% ПДВ від заявлених 152,8 мільярдів гривень. Тоді як за 2018 рік цей показник становив лише 89,9% [4].

Вказаний факт доводить важливість ПДВ для податкової системи України та підкреслює значення процедури бюджетного відшкодування.

Гордін О. Я. зазначає, що відшкодування податку на додану вартість виступає як сума, що підлягає поверненню платнику податку на додану вартість із бюджету. Повертається виключно така частка сплачених коштів, яка утворилась у зв'язку з надлишковою сплатою податку [3, с. 80].

Податковим кодексом України (далі — ПКУ), передбачено, що бюджетне відшкодування — це відшкодування від'ємного значення ПДВ на підставі підтвердження правомірності сум бюджетного відшкодування ПДВ за результатами перевірки платника (пп. 14.1.18 п. 14.1 ст. 14 ПКУ).

При цьому згідно п. 200.1 ст. 200 ПКУ, сума податку, що підлягає сплаті до Державного бюджету України або бюджетному відшкодуванню, визначається як різниця між сумою податкового зобов'язання звітного періоду та сумою податкового кредиту такого звітного періоду.

Платник податку, який має право на отримання бюджетного відшкодування та прийняв рішення про повернення суми бюджетного відшкодування, подає відповідному контролюючому органу податкову декларацію та заяву про повернення суми бюджетного відшкодування, яка відображається у податковій декларації (п. 200.7 ст. 200 ПКУ).

Тобто обов'язковою умовою отримання відшкодування сум ПДВ є подання платником податків заяви та декларації.

Відповідно до пп. 200.7.1 п. 200.7 ст. 200 ПКУ, формування Реєстру заяв про повернення суми бюджетного відшкодування здійснюється на підставі баз даних центрального органу виконавчої влади, що реалізує податкову політику, та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування коштів.

У вказаному вище підпункті 200.7.1 ПКУ міститься перелік даних, які заносяться до Реєстру заяв про повернення суми бюджетного відшкодування.

Шаптала Є. Ю. зазначає, що закріплений перелік даних є доволі досконалим, з огляду на те, що у ньому передбачено не лише дані щодо сум бюджетного відшкодування, але й інформація про результати перевірки платника податків, який подав заяву на отримання відшкодування [1, с. 116].

Варто наголосити, що абз. 2 п. 200.10 ст. 200 ПКУ передбачено, що платники податку, які мають право на бюджетне відшкодування відповідно до цієї статті та подали заяву про повернення суми бюджетного відшкодування, отримують таке бюджетне відшкодування в разі узгодження контролюючим органом заявленої суми бюджетного відшкодування за результатами камеральної перевірки, а у випадках, визначених пунктом 200.11 цієї статті, — за результатами перевірки, зазначеної у такому пункті, що проводяться відповідно до цього Кодексу.

При цьому такою перевіркою, згідно зазначеного п. 200.11 ПКУ є документальна перевірка, яка проводиться протягом 60 календарних днів, що настають за граничним строком подання податкової декларації, (у разі надання після закінчення граничного строку — за днем її фактичного подання).

Вказаний вид перевірки здійснюється в разі, якщо розрахунок суми бюджетного відшкодування було зроблено за рахунок від'ємного значення,

сформованого за операціями за періоди до 01.07.2015 р., що не підтверджені документальними перевірками або з придбання товарів/послуг за період до 01.01.2017 р. у платників податку, що використовували спеціальний режим оподаткування, визначений відповідно до статті 209 ПКУ.

Одночасно органам податкової служби також надано право призначати та проводити документальну позапланову перевірку на підставі пп. 78.1.8 п. 78.1 ст. 78 ПКУ, а саме у разі, коли платником подано декларацію, в якій заявлено до відшкодування з бюджету податок на додану вартість, за наявності підстав для перевірки, визначених у розділі ПКУ, та/або з від'ємним значенням з податку на додану вартість, яке становить більше 100 тис. грн.

Дефініції податкових перевірок закріплено у статті 75 ПКУ.

Відповідно до пп. 75.1.1 п. 75.1 ст. 75 ПКУ, камеральною вважається перевірка, яка проводиться у приміщенні контролюючого органу виключно на підставі даних, зазначених у податкових деклараціях (розрахунках) платника податків, та даних системи електронного адміністрування податку на додану вартість (даних центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, в якому відкриваються рахунки платників у системі електронного адміністрування податку на додану вартість, даних Єдиного реєстру податкових накладних та даних митних декларацій), а також даних Єдиного реєстру акцизних накладних та даних системи електронного адміністрування реалізації пального та спирту етилового.

Камеральна перевірка проводиться посадовими особами контролюючого органу без будь-якого спеціального рішення керівника такого органу або направлення на її проведення (п. 76.1 ст. 76 ПКУ).

В свою чергу, документальною невіізною перевіркою вважається перевірка, яка проводиться в приміщенні контролюючого органу (пп. 75.1.2 п. 75.1 ст. 75 ПКУ). Особливості проведення документальної невіізної перевірки врегульовано положеннями статті 79 ПКУ.

На відміну від камеральної, перед проведенням документальної перевірки, керівник (його заступник) податкового органу обов'язково приймають рішення, яке оформлюється наказом. При цьому ПКУ не містить уточнень який саме вид документальної перевірки (невіізної або віізної) призначається у разі настання зазначених у п. 200.11 ст. 200 ПКУ умов.

З огляду на визначений у п. 200.10 ст. 200 ПКУ 60-денний строк для проведення перевірки, органам

податкової служби доцільно приймати рішення про здійснення невіізних документальних перевірок.

Вказане твердження обґрунтовується тим, що неперед'явлення або не надіслання у випадках, визначених ПКУ, платнику податків документів, вказаних в п. 81.1 ст. 81 ПКУ або пред'явлення зазначених документів, що оформлені з порушенням вимог, встановлених цим пунктом, є підставою для недопущення посадових (службових) осіб контролюючого органу до проведення документальної віізної перевірки.

Доцільність проведення саме невіізної документальної перевірки також зумовлена необхідністю виконання податковими органами та громадянами заходів безпеки спрямованих на запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19, які передбачені постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 р. №211 «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» на час проведення карантинних заходів.

При проведенні саме невіізних перевірок у працівників податкових органів відсутній обов'язок дотримання процедури та умов їх допуску до перевірки, що дозволить раціональніше використовувати робочий час і дні.

Однак контролюючим органам забороняється проводити документальні позапланові перевірки, які передбачені підпунктом 78.1.8 пункту 78.1 статті 78 ПКУ, у разі, якщо питання, що є предметом такої перевірки, були охоплені під час попередніх перевірок платника податків (п. 78.2 ст. 78 ПКУ).

У разі виникнення таких обставин, органам податкової служби варто проводити камеральні перевірки.

Одночасно у осіб, що проводять невіізну документальну перевірку є право на отримання від платників податків, щодо яких вона здійснюється належним чином завірених копій первинних фінансово-господарських, бухгалтерських та інших документів. Відповідний запит щодо отримання копій таких документів повинен бути поданий службовою особою не пізніше ніж за п'ять робочих днів до дати закінчення перевірки (п. 85.4 ст. 85 ПКУ).

При проведенні камеральної перевірки, враховуючи її предмет, вищевказане право на отримання від перевіряемого суб'єкта копій документів у особи, що здійснює перевірку відсутнє.

За загальним правилом, передбаченим п. 86.2 ст. 86 ПКУ, за результатами проведення камеральної перевірки складається тільки «акт».

Особливістю камеральної перевірки у разі перевірки даних декларації або уточнюючого розрахунку щодо заявленої суми бюджетного відшкодування, є право контролюючого органу складати «довідки».

Державною фіскальною службою України прийнято наказ № 263 від 14.04.2017 р. яким затверджено Регламент взаємодії структурних підрозділів ДФС та головних управлінь ДФС в областях, м. Києві, Офісу великих платників податків ДФС у процесі бюджетного відшкодування податку на додану вартість та формування Реєстру заяв про суми бюджетного відшкодування податку на додану вартість.

Згідно пункту 4.2 частини 4 вказаного наказу від 14.04.2017 р., у разі закінчення проведення камеральної перевірки даних декларації або уточнюючого розрахунку, орган податкової служби, який проводив перевірку, вносить до ІТС «Податковий блок» інформацію щодо дати складення довідки, акта або довідки про необхідність проведення документальної перевірки.

Тобто в органу податкової служби наявна можливість скласти документ у вигляді довідки за результатами проведення камеральної перевірки лише у разі здійснення такої щодо податкової звітності з ПДВ, у якій платник податку заявив про бажання отримати бюджетне відшкодування. При цьому в Податковому кодексі України виняток щодо можливості складення довідки за результатами проведення камеральної перевірки не закріплений.

Інформація про узгодженість бюджетного відшкодування та його суму відображається в реєстрі

про повернення суми бюджетного відшкодування ПДВ органом податкової служби на наступний робочий день після виникнення такого випадку. При цьому у вказаний реєстр обов'язково вноситься інформація про дату складення та вручення акта перевірки.

У разі не встановлення податковим органом під час перевірки порушень, узгоджена сума бюджетного відшкодування стає доступною органу Казначейства для виконання на наступний операційний день за днем її відображення в Реєстрі та в подальшому перераховується вказаним органом на поточний банківський рахунок платника податку.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З метою усунення недоліків між Податковим кодексом України та іншими нормативно-правовими актами а також для забезпечення уніфікації процедур проведення камеральної та невиїзної документальної перевірок при узгодженні заявленої суми бюджетного відшкодування, доцільно внести законодавчі зміни в та запровадити можливість оформлення довідки за результатами проведення камеральної перевірки (у випадку відсутності встановлених порушень), а також розширити предмет, дані, документи та інформацію які можуть використовуватись при проведенні камеральної перевірки даних декларації щодо заявленої суми бюджетного відшкодування ПДВ.

Література

1. Шаптала Є. Ю. Стимули у податково-правовому регулюванні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. 221 с.
2. Сударенко О. В. Правові засади бюджетного відшкодування ПДВ в Україні // Вісник Національного технічного університету України Київський політехнічний інститут Політологія. Соціологія. Право. 2012. № 3. С. 175–179.
3. Гордін О. Я. Правове регулювання відшкодування податку на додану вартість. Форум права. 2008. № 2. С. 80–85.
4. За підсумками 2019 року ДПС на 100,8% забезпечено виконання завдань з надходжень до бюджету // Державна податкова служба України. Офіційний портал. URL: <https://tax.gov.ua/media-tsentr/novini/403230.html> (дата звернення: 03.08.2020).

References

1. Shaptala, Ye. Yu., 2019. Incentives in tax and legal regulation. Ph D. Thesis. National University of the State Fiscal Service of Ukraine.
2. Sudarenko O. V. 2012. Pravovi zasady byudzhetnogo vidshkoduvannya PDV v Ukrayini [Legal bases of budget VAT refund in Ukraine] // Visnyk Nacional'nogo texnichnogo universy'tetu Ukrayiny` «Ky'yivs'ky'j politexnichny'j insty'tut». Politologiya. Sociologiya. Pravo. No 3. PP. 175–179.
3. Gordin O. Ya. 2008. Pravove reguluvannya vidshkoduvannya podatku na dodanu vartist'. [Legal regulation of value added tax refund] // Forum prava, No 2. PP. 80–85.
4. Za pidsumkamy` 2019 roku DPS na 100,8% zabezpecheno vy`konannya zavdan` z nadxodzen` do byudzhetu. [According to the results of 2019, the State Tax Service ensured the fulfillment of tasks from the budget revenues by 100.8%]. State Tax Service of Ukraine. Official portal. Available at: <<https://tax.gov.ua/media-tsentr/novini/403230.html>> [Accessed 03 August 2020].

Савчук Єлизавета Юріївна

аспірантка кафедри господарського права

Донецького національного університету імені Василя Стуса

Савчук Єлизавета Юрьевна

аспірантка кафедри хозяйственного права

Донецкого национального университета имени Василия Стуса

Savchuk Elizaveta

PhD Student of the Business Law Department

Vasyl Stus Donetsk National University

DOI: 10.25313/2520-2308-2020-8-6250

КЛАСИФІКАЦІЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ В АСПЕКТІ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ НАДАННЯ

КЛАССИФИКАЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В АСПЕКТЕ ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ

CLASSIFICATION OF EDUCATION SERVICES IN CASE OF COMMERCIAL LEGAL REGULATION OF THEIR PROVIDING

Анотація. У статті досліджено види освітніх послуг крізь призму наукових підходів до їх визначення, а також положень сучасного законодавства України, яким регулюються господарські відносини в освітній діяльності.

Автором систематизовано та конкретизовано підстави класифікації освітніх послуг з метою підвищення ефективності господарсько-правового регулювання надання цих послуг, поліпшення їх якості й конкурентоспроможності на ринку, висунення викликам сьогодення адекватних умов їх надання, більш чіткого врегулювання відносин між замовником та виконавцем цих послуг.

У статті виокремлено визначальні особливості освітніх послуг, зокрема такі як їх нематеріальний характер, форми здобуття освіти, неможливість гарантувати корисність результату від надання послуги, професійний статус суб'єкта надання освітніх послуг та невизначеність підходів до оподаткування результатів діяльності таких суб'єктів тощо. Таким чином у статті розкривається специфіка освітніх послуг, що надалі має сприяти вдосконаленню їх господарсько-правового регулювання.

Окрім характеристик платності чи безоплатності освітніх послуг, автором запропоновано виділяти умовно безоплатні освітні послуги до настання передбачених законом або заздальгідь визначених у договорі умов.

У статті визначено, що освітні послуги доцільно класифікувати за різними підставами, які обираються залежно від мети проведення класифікації. В результаті дослідження автором запропоновано групування підстав класифікації освітніх послуг. До першої варто відносити запропоновані у науці підстави класифікації послуг як таких, зокрема: функціональний підхід та сфера здійснення послуг; вид потреб; результат; характер здійснюваних дій, професійність суб'єкта надання. З використанням цих підстав конкретизовано, що освітні послуги є публічними, основними, нематеріальними, фактичними, професійними. До другої групи пропонується відносити підстави, які враховують особливості освітніх послуг і дозволяють провести їх поділ на види. Такими підставами виступають суб'єкт, який отримує послугу; строк надання; оплатність послуги; складники та рівні освіти; форма здобуття освіти; спрямованість послуг; спеціалізація послуг.

Ключові слова: освітні послуги, господарсько-правове регулювання, підстави класифікації, суб'єкт надання освітніх послуг, види освітніх послуг.

Аннотация. В статье исследованы виды образовательных услуг через призму научных подходов к их определению, а также положений современного законодательства Украины, регулирующим хозяйственные отношения в образовательной деятельности.

Автором систематизированы и конкретизированы основания классификации образовательных услуг с целью повышения эффективности хозяйственно-правового регулирования предоставления этих услуг, улучшение их качества и конкурентоспособности на рынке, выдвижение вызовом настоящего адекватных условий их предоставления, более четкого урегулирования отношений между заказчиком и исполнителем этих услуг.

В статье выделены определяющие особенности образовательных услуг, в частности такие как их нематериальный характер, формы получения образования, невозможность гарантировать полезность результата от предоставления услуги, профессиональный статус субъекта предоставления образовательных услуг неопределенность подходов к налогообложению результатов деятельности таких субъектов и т.д. Таким образом в статье раскрывается специфика образовательных услуг, что в дальнейшем может способствовать совершенствованию их хозяйственно-правового регулирования.

Кроме характеристик платности или бесплатности образовательных услуг, автором предложено выделять условно бесплатные образовательные услуги до наступления предусмотренных законом или заранее определенных в договоре условий.

В статье определено, что образовательные услуги целесообразно классифицировать по различным основаниям, которые избираются в зависимости от цели проведения классификации. В результате исследования автором предложено группировать основания классификации образовательных услуг. К первой группе следует относить предложенные в науке основания классификации услуг как таковых, в частности: функциональный подход и сфера осуществления услуг; вид потребностей; результат; характер совершаемых действий, профессионализм субъекта предоставления. С использованием этих оснований конкретизированы, что образовательные услуги являются публичными, основными, нематериальными, фактическими, профессиональными. Ко второй группе предлагается относить основания, учитывающие особенности образовательных услуг и позволяют провести их разделение на виды. Такими основаниями выступают субъект, получающий услугу; срок предоставления; платность услуги; составляющие и уровни образования; форма получения образования; направленность услуг; специализация услуг.

Ключевые слова: образовательные услуги, хозяйственно-правовое регулирование, основания классификации, субъект предоставления образовательных услуг, виды образовательных услуг.

Summary. The article examines the types of education services through the prism of scientific approaches to their definition, as well as modern legislation of Ukraine, which regulate commercial relations in education services providing.

The author systematizes and concretizes the basis for classification of education services in order to increase the efficiency of commercial law regulation of these services, improve their quality and competitiveness in the market, put forward adequate conditions for their provision, clear commercial law regulation between customers and education services providers.

The article highlights the defining features of education services, such as their intangible nature, forms of education, the inability to guarantee the usefulness of the result of the service providing, the professional status of the subject of education services and uncertainty of approaches to taxation of such entities. Thus, the article reveals the specifics of education services, which should contribute to the improvement of their commercial law regulation.

In addition to the characteristics of payment or free of education services providing, the author proposes to allocate «conditionally free» education services due to legislative conditions or pre-defined conditions in the contract.

The article stipulates that education services should be classified on various basis, which are selected depending on the purpose of the classification. As a result of this research, the author proposed a grouping of the basis for the classification of education services. The first group should include the proposed by scientists basis for the classification of services as such, in particular: functional approach and scope of services; type of needs; result; the nature of the actions, the professionalism of the subject. Using these grounds, it is specified that educational services are public, basic, intangible, factual, professional. The second group is proposed to include basis that take into account the peculiarities of education services and allow their division into types. Such basis are the entity receiving the service; term of granting; payment for the service; components and levels of education; form of education; orientation of services; specialization of services.

Key words: education services, commercial law regulation, basis for classification, the subject of education services, types of education services.

Постановка проблеми. Сучасна сфера освіти характеризується триваючим процесом комерціалізації освітніх послуг. Одночасно, розвиток економіки та суспільства, впровадження інновацій та новітніх інформаційних технологій вимагають модернізації й сфери освіти, зумовлюють появу нових форм і способів передачі знань, навичок, вмінь. Це безумовно позначається на урізноманітненні видів освітніх послуг.

Усвідомлення значення надання освітніх послуг не тільки для забезпечення реалізації конституційного права громадян, але й як дедалі важливіший чинник стабільного функціонування держави в цілому робить актуальним питання класифікації та систематизації освітніх послуг, які сьогодні у великій кількості пропонуються на ринку.

Законодавчою основою надання освітніх послуг, у першу чергу, виступають положення Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2016 року (далі — Закон) та положення законодавчих актів, якими регулюється надання освітніх послуг відповідно до видів та рівнів освіти й форм її здобуття. Хоча у Законі не закріплено види освітніх послуг, проте його положення можуть бути покладені в основу класифікації названих послуг.

Відсутність чіткого розуміння видів освітніх послуг гальмує удосконалення господарсько-правового регулювання надання цих послуг високої якості, висунення викликам сьогодення адекватних умов їх надання, більш чіткого врегулювання відносин між замовником та виконавцем цих послуг. Тому в практичному сенсі актуальним є сучасна класифікація освітніх послуг, проведення якої дозволить оцінити стан правового регулювання та сформулювати напрями подальшого удосконалення законодавства у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання послуг активно розглядається в економічній та юридичній науці. Зокрема, свої дослідження послугам присвятили В. Я. Горблянський [12], В. І. Золотарьова [5], В. В. Резнікова [7], В. Л. Скрипник [13], В. П. Штуль [15] та багато інших. В юридичній науці освітні послуги досліджували І. О. Голоденко [14], Б. В. Деревянко [2; 18], О. Л. Дзюбенко [8] та інші. Однак питання класифікації цих послуг досліджено недостатньо. Крім того, класифікація освітніх послуг в аспекті господарсько-правового забезпечення їх надання потребує самостійного розгляду.

Мета статті: конкретизувати підстави класифікації та види освітніх послуг в аспекті господарсько-правового забезпечення їх надання.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукової літератури дозволяє зробити висновок про відсут-

ність єдності поглядів на поняття та види послуг як об'єктів правовідносин. Оскільки освітні послуги визнаються різновидом послуг, то таку ж ситуацію можна спостерігати й щодо доктринального поняття та видів цих послуг, що негативно позначається як у практичній сфері, так і в законодавчій площині регулювання сфери освіти.

Класифікацію у праві пропонують розуміти як особливий метод, грамотне використання якого підвищує ефективність правового регулювання, і як особливий прийом законодавчої техніки, правильне застосування якого сприяє вдосконаленню нормативних актів, і, у підсумку, вдосконаленню правового регулювання суспільних відносин [1, с. 19].

При розгляді питання класифікації освітніх послуг заслуговує на увагу дослідження, яке провів Б. В. Деревянко. Науковець, розглянувши висунуті науковцями підстави для поділу послуг на види, здійснив на підставі цього класифікацію послуг у сфері освіти [2].

Зокрема, Б. В. Деревянко звертає увагу, що на підставі функціонального підходу у науці виділяють публічні послуги і залежно від сфери, в якій вони здійснюються, до публічних відносять й освітні послуги [2, с. 224]. У науковій літературі зустрічається велика кількість визначень поняття публічних послуг. Одним з найбільш загальних та вдалих можна вважати визначення Ю. Тихомирова, який визначає названі послуги як юридично і соціально значущі дії в інтересах суспільства, держави і громадян [3, с. 200]. Також обстоюється думка, що публічні послуги об'єднують державні, управлінські, адміністративні, соціальні, житлово-комунальні (муніципальні) послуги з віднесенням освітніх послуг до групи соціальних [4, с. 56–57]. Доречно вказати, що за класифікацією послуг, яку здійснено Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), освітні послуги віднесено до соціальних [5, с. 105]. Варто погодитися з тим, що соціальні послуги можуть здійснюватися у публічно-правовій та приватно-правовій формі [6, с. 137], що знаходить прояв в наданні таких послуг не тільки державними та комунальними установами, підприємствами, організаціями за рахунок відповідного бюджету, але й суб'єктами господарювання приватної форми власності з оплатою замовником. Вбачається, що належність освітніх послуг до публічних, зокрема до соціальних, з одночасним сприйняттям того, що освітні послуги можуть здійснюватися у публічно- та приватно-правовій формах, є важливим для конкретизації та розмежування сфер публічно-правового і приватно-правового регулювання надання цих послуг. Ймовірно, що до сфери публічно-правового

регулювання належить формування структури освіти, встановлення вимог до закладів освіти, визначення та гарантування рівня якості освіти. Сферу приватно-правового регулювання складають відносини між замовниками (здобувачами) та виконавцями освітніх послуг, зокрема, якщо такі відносини засновані на договорі про надання освітніх послуг.

Використовуючи запропонований В. В. Резніковою поділ послуг залежно від потреб на основні та додаткові, Б. В. Деревянко робить висновок, що у сфері освіти до основних потрібно відносити освітні послуги, а до додаткових — послуги, які покликані сприяти якісному отриманню основних послуг. При цьому Б. В. Деревянко здійснює поділ додаткових послуг на дві групи: додаткові освітні послуги та інші послуги, які також забезпечують можливість отримання освітніх послуг [7, с. 111; 2, с. 223, 228]. Можна цілком підтримати поділ освітніх послуг за призначенням задовольняти потреби на основні та додаткові. Схожий за змістом поділ послуг закладів вищої освіти запропонував Г. Тищенко, на роботу якого посиляється О. Л. Дзюбенко, досліджуючи поняття та класифікацію послуг вищої освіти в Україні [8, с. 47].

На офіційному рівні освітня послуга визначається як комплекс визначених законодавством, освітньою програмою та/або договором дій суб'єкта освітньої діяльності, що мають визначену вартість та спрямовані на досягнення здобувачем освіти очікуваних результатів навчання (п. 18 ст. 1 Закону). В аспекті господарсько-правового забезпечення надання цих послуг сенс такого поділу можна вбачати у спрямуванні й підпорядкуванні додаткових послуг і правового регулювання їх надання меті основної освітньої послуги.

У літературі висловлюється пропозиція поділу послуг залежно від результату на матеріальні та нематеріальні. Наприклад, серед сучасних науковців В. В. Резнікова за результатом та об'єктом пропонує класифікувати послуги на матеріальні та нематеріальні. При цьому матеріальні послуги мають на меті внести зміни в стан будь-яких предметів, тобто здійснити певні матеріальні зміни в об'єкти природи із використанням праці. Нематеріальні послуги у силу своєї специфіки не набувають предметної (речової форми). Такі послуги спрямовані на задоволення особистих чи колективних потреб і мають прояв у зміні фізичного, розумового чи економічного стану їх споживача, передбачають здійснення відчутних та невідчутних дій [7, с. 111–112].

Натомість А. А. Телестакова висловлює заперечення щодо такого поділу послуг, аргументуючи їх тим, що об'єктивоване вираження послуги в предметі природи або особі її споживача (створення речі, її

зміна, переміщення тощо) можуть призвести до змішування послуг з роботами [9, с. 173]. Аналізуючи сферу послуг та беручи до уваги реальну наявність матеріальних послуг, з висловленою А. А. Телестаковою думкою не можна погодитися.

Щодо можливості поділу послуг на матеріальні та нематеріальні висловлюються й зарубіжні дослідники. Наприклад, подібну класифікацію послуг запропонував польський вчений Р. Шарфенберг. Матеріальний та нематеріальний характер надання послуг він розглядає через об'єкти, яким надається послуг (люди та предмети). Матеріальні послуги мають вплив на:

- 1) фізичне тіло людини (послуги у сфері охорони здоров'я, реабілітації, косметології, перукарські послуги, пасажирські перевезення тощо);
- 2) матеріальні (фізичні) предмети (товарні перевезення, послуги охорони, послуги з прибирання, послуги хімічистки тощо).

До послуг нематеріального характеру, які впливають на людську свідомість, за класифікацією науковця, належать: освітні, інформаційні, культурні послуги (кінотеатри, музеї, театри). Також до нематеріальні послуги можуть бути спрямовані на нематеріальні блага (банківські послуги, юридичні, страхові та ін.) [10, с. 13].

Отже, застосовуючи в якості підстави для класифікації послуг результат послуг, освітні послуги потрібно віднести до нематеріальних, які надаються через використання невідчутних дій, які спрямовані на свідомість отримувача послуг задля збагачення його знань, умінь та навичок. На можливість такого висновку вказує закріплене у Законі визначення результатів навчання. Так, результати навчання — це знання, уміння, навички, способи мислення, погляди, цінності, інші особисті якості, набуті у процесі навчання, виховання та розвитку, які можна ідентифікувати, спланувати, оцінити і виміряти та які особа здатна продемонструвати після завершення освітньої програми або окремих освітніх компонентів (п. 22 ст. 1 Закону).

У навчальній та науковій літературі послуги (або зобов'язання з надання послуг) залежно від характеру здійснюваних дій (діяльності) поділяють на зобов'язання з надання фактичних, юридичних або змішаних послуг [11, с. 147]. Наразі така класифікація є актуальною, оскільки підтверджується положеннями Цивільного та Господарського кодексів України, іншими законами щодо надання певних видів послуг.

Беручи за основу вищезазначену підставу для поділу, Б. В. Деревянко зробив висновок, що послуги у сфері освіти здебільшого належать до фактичних

[2, с. 222]. Погоджуючись, потрібно додати, що безпосередньо освітні послуги також переважно мають фактичний характер. Проте, на відміну від інших фактичних послуг (перевезення, експедиції та ін.), освітні послуги, як правило, не мають матеріального, осяжного результату.

Продовжуючи аналізувати освітні послуги як різновид фактичних послуг, доцільно навести думку В. Я. Горблянського, який стверджує, що для послуги важливими є як процес надання, так і корисний результат, який може бути предметом захисту в разі неналежного надання послуги. При цьому автор звертає увагу, що для деяких видів послуг такий результат виявити не завжди можливо, і що такі послуги (просвітнянські, консультаційні, розважальні тощо) важливі самі по собі [12, с. 119]. В цілому з такою позицією дослідника потрібно погодитися з огляду на те, що результатом надання освітньої послуги є досягнення визначених результатів навчання.

З урахуванням такого результату освітніх послуг, слід зазначити, що ним властива така ознака послуг, як відсутність гарантії отримання результату. Проте В. Л. Скрипник заперечує притаманність послугам зазначеної ознаки, наголошуючи, що ця правова категорія не є характеристикою об'єкта, а пов'язана з виконанням зобов'язання [13, с. 39]. Однак з таким твердженням дослідника не можна цілковито погодитися з огляду на те, що коли мова йде про негарантованість результату надання послуги, мається на увазі неможливість досягнення корисного результату за умови належного виконання зобов'язання з надання послуги. Освітні послуги, як раз, виступають прикладом послуг з негарантованим результатом. Як вірно зазначає І. О. Голоденко, результат надання освітніх послуг залежить не тільки від виконавця, але й від отримувача послуги, його здібностей, талантів, рівня підготовки, бажання брати участь в освітньому процесі [14, с. 50].

Підсумовуючи, поділ послуг на матеріальні та нематеріальні, а також на фактичні, юридичні та змішані щодо господарсько-правового забезпечення надання освітніх послуг є важливим, зокрема з огляду на можливість оцінки стану такого забезпечення для досягнення визначеного Законом результату освітньої послуги, удосконалення законодавчого підґрунтя для підвищення якості надання цих послуг, їх ідентифікації, планування, оцінки і вимірювання.

Для освітніх, так само як і для більшості послуг, значущу роль відіграє суб'єкт їх надання. Одночасно, суб'єкт надання послуг виступає ще однією підставою класифікації послуг, за якою послуги поділяються на професійні та непрофесійні. Вимоги до професійності суб'єкта надання послуг можуть вста-

новлюватися на законодавчому рівні та/або замовником певних послуг. При цьому аналіз законодавства та наукової літератури дозволяє стверджувати, що від важливості послуг для держави, суспільства та громадянина залежить встановлення та закріплення у законодавстві такої вимоги. Здебільшого, це реалізується шляхом висунення вимог до складу та кваліфікації безпосереднього виконавця послуги (наприклад, у ліцензійних умовах щодо здійснення певного виду господарської діяльності). За цією підставою освітні послуги належать до професійних послуг. Б. В. Деревянко серед професійних послуг називає звичайні професійні, тобто виконавець має середній рівень знань і навичок, притаманних відповідному професійному середовищу надання послуг, та кваліфіковані професійні послуги, тобто виконавець послуг має відрізнятися високою кваліфікацією [2, с. 224]. Також слід погодитися з науковцем, що освітні послуги залежно від рівня освіти можуть бути звичайними або кваліфікованими професійними послугами [2, с. 224–225]. Підтвердженням цьому слугують розділ V, VII та інші положення Закону.

Здійснена вище класифікація освітніх послуг за підставами поділу послуг на види є важливою, оскільки дозволяє виявити місце освітніх послуг серед послуг взагалі, проте не сприяє поділу саме освітніх послуг на види.

Так, підставою для класифікації освітніх послуг може виступати суб'єкт, який отримує таку послугу. Згідно зі ст. 901 ЦК України сторонами договору про надання послуг виступає замовник і виконавець. А у ст. 52 Закону перераховані учасники освітнього процесу, серед яких здобувачі освіти та їх батьки. У Законі також вказано, що до здобувачів освіти належать вихованці, учні, студенти, курсанти, слухачі, стажисти, аспіранти (ад'юнкти), докторанти, інші особи, які здобувають освіту за будь-яким видом та формою здобуття освіти (п. 8 ст. 1 Закону). В силу приписів ст.ст. 31, 32 ЦК України здобувачі освіти віком до 18 років не мають права виступати стороною договору про надання освітніх послуг. На підставі положень ч. 6 ст. 79 Закону договір про надання освітніх послуг укладається закладом освіти із здобувачем освіти (його законними представниками) та/або юридичною чи фізичною особою, яка буде здійснювати оплату. Отже, освітні послуги можна поділити на послуги, які надаються здобувачам освіти — замовникам послуг або здобувачам освіти, які не є одночасно замовниками послуг. Неспівпадіння в одній особі замовника та здобувача освіти має бути відображено у договорі про надання послуг та має значення для чіткої регламентації взаємних прав,

обов'язків та відповідальності осіб, які беруть участь у відносинах з надання послуг.

Слід зазначити, що суб'єктний критерій для поділу освітніх послуг, хоча і дещо в іншому аспекті, використовує В. Штуль. Так, він пропонує класифікувати освітні послуги:

- 1) за суб'єктами надання (форма власності; рейтинг; джерело фінансування; підпорядкування; освітні, наукові рівні; назва, статус; органи акредитації; форма навчання; рівень забезпеченості; місце надання послуги; інтеграція з навчальними закладами; ступінь інтеграції з іноземними ВНЗ; місце розташування ВНЗ; акредитаційний рівень);
- 2) за суб'єктами споживання (мета і мотиви освіти; вид суб'єкта; географічно-демографічні ознаки; характеристика сім'ї; поведінка на ринку) [15, с. 262].

В цілому зазначена класифікація заслуговує на увагу, проте не стільки з точки зору господарсько-правового забезпечення, а, здебільшого для оцінки конкурентоспроможності освітніх послуг.

Серед підстав класифікації послуг Г. Д. Отнюкова називає строк, поділяючи послуги на разові, строкові та безстрокові. На підставі цього Б. В. Деревянко робить висновок, що навчальні заклади можуть надавати разові та строкові послуги [2, с. 222]. Російські дослідниці М. М. Романова та Г. О. Чернова також використовують цю підставу для класифікації освітніх послуг, виділяючи коротко-, середньо- та довгострокові освітні послуги [16, с. 15]. Потрібно зазначити, що строк, як підстава для поділу освітніх послуг на види, має значення, виходячи з визначень освітньої послуги та результатів навчання. З урахуванням цього та інших аспектів надання цих послуг строки надання послуг (мінімально необхідні для досягнення результату) встановлюються нормативно та/або конкретизуються у договорі між сторонами, а у визначених законом/договором випадках можуть бути подовжені.

Ще однією підставою для класифікації послуг, яка прямо впливає з ЦК України, потрібно назвати оплатність або безоплатність договору про надання послуг. За цією підставою у літературі освітні послуги поділяються на безоплатні та оплатні [2, с. 226; 16, с. 15]. Згідно із ч. 3 ст. 78 Закону перелік платних освітніх та інших послуг, які мають право надавати державні та комунальні заклади освіти, затверджує Кабінет Міністрів України. Перелік платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами освіти, що належать до державної і комунальної форми власності закріплено у постанові КМУ від 27 серпня 2010 р. [17]. Водночас засновники відпо-

відних закладів освіти мають право затверджувати переліки платних освітніх та інших послуг, що не увійшли до переліку, затвердженого Урядом.

Підтримуючи значення цієї підстави для класифікації освітніх послуг, все ж потрібно уточнити, що вона характеризує оплатність або безоплатність освітньої послуги саме для замовника такої послуги. На сучасному етапі крім названих можна виділяти умовно безоплатні освітні послуги, тобто ті, надання яких замовник зобов'язується оплатити, якщо настає передбачена законом або договором умова.

З вищенаведеною певною мірою пов'язана класифікація послуг за критерієм прибутковості, яка доволі часто зустрічається в науковій літературі. Наприклад, сучасними науковцями пропонується виділяти комерційні та некомерційні послуги в сфері освіти [10, с. 63–67; 18, с. 114–118]. Зазначена класифікація може бути врахована, оскільки впливає на вирішення питання щодо використання коштів, отриманих за надані платні освітні послуги, що особливо актуально для державних та комунальних закладів, а також на оподаткування результатів діяльності таких суб'єктів.

Проводити класифікацію освітніх послуг також можна з урахуванням положень Закону, зокрема щодо видів освіти, складників і рівнів освіти, форм її здобуття. Зокрема, підставою для поділу освітніх послуг на види можуть слугувати законодавчо виділені складники освіти, на підставі яких можна називати освітні послуги у сфері дошкільної, середньої, вищої, спеціалізованої освіти тощо. При цьому види економічної діяльності, вказані у групі 85 «Освіта» КВЕД 009:2010, включають дошкільну, початкову, середню, вищу освіту, інші види освіти та допоміжну діяльність у сфері освіти [19].

Також підставою для класифікації освітніх послуг може виступати форма здобуття освіти, яка безпосередньо впливає на зміст та форми надання цих послуг. Так, Романова М. М. і Чернова Г. О. за формою надання послуг пропонують виділяти надання послуг в очній, очно-заочній, заочній, дистанційній формах [16, с. 15]. В цілому підтримуючу наведену класифікацію, її можна розширити з урахування положень ст. 9 Закону, оскільки свої особливості має надання освітніх послуг при мережевій, дуальній, екстернатній та інших формах здобуття освіти.

Заслуговують на увагу запропоновані дослідниками такі підстави для класифікації освітніх послуг, як спрямованість та спеціалізація цих послуг [16, с. 15]. За першою підставою освітні послуги поділяються на загальноосвітні, які спрямовані на формування загальної культури особистості, розвиток її фізичних, розумових здібностей, соціалізацію

і формування життєвих навичок, та професійні, в результаті яких відбувається здобуття кваліфікації, поглинення спеціальних знань, набуття вмінь і навичок у певній професійній сфері. Слід вказати, що така класифікація цілком відповідає положенням Закону, в яких закріплюються і розкриваються рівні освіти (розділ II Закону).

За другою підставою, тобто за спеціалізацію з урахуванням положень Закону можна пропонувати поділити освітні послуги на:

- 1) загальні (спрямовані на загальний розвиток здобувача освіти і відповідають таким рівням освіти, як дошкільна, початкова та базова середня);
- 2) вузькоорієнтовані (спрямовані на поглиблену предметну підготовку, здобуття профільних знань і відповідають профільній середній освіті, рівням професійної (професійно-технічної) та вищої освіти, можуть мати місце при підвищенні кваліфікації, перекваліфікації, стажуванні, отриманні спеціалізованої освіти тощо);
- 3) освітні послуги, спрямовані на розвиток особистих здібностей і талантів здобувачів освіти (наприклад, освітні послуги в межах позашкільної освіти і спрямовані на розвиток здібностей дітей та молоді у сфері освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, технічної та іншої творчості);
- 4) освітні послуги для здобувачів з особливими потребами (наприклад, освітні послуги в межах інклюзивного навчання).

Висновки. З викладеного випливає, що освітні послуги можна класифікувати за різними підставами, які обираються залежно від мети її проведення.

На підставі проведеного дослідження підстави класифікації освітніх послуг можна згрупувати у дві групи. До першої варто відносити запропоновані у науці підстави класифікації послуг як таких, зокрема: функціональний підхід та сфера здійснення послуг; вид потреб; результат; характер здійснюваних дій, професійність суб'єкта надання. З використанням цих підстав конкретизовано, що освітні послуги є публічними, основними, нематеріальними, фактичними, професійними. До другої групи пропонується відносити підстави, які враховують особливості освітніх послуг і дозволяють провести їх поділ на види. Такими підставами виступають суб'єкт, який отримує послугу; строк надання; оплатність послуги; складники та рівні освіти; форма здобуття освіти; спрямованість послуг; спеціалізація послуг.

Класифікація з використанням підстав обох груп дозволяє конкретизувати місце і особливості освітніх послуг щодо послуг взагалі, розкрити їх специфіку, яка має враховуватися при оцінці та розробці напрямів удосконалення господарсько-правового забезпечення їх надання. Зокрема, проведена класифікація може використовуватися для уточнення і конкретизації суб'єктів, умов надання освітніх послуг, засобів державного регулювання, змісту договорів щодо надання освітніх послуг, відповідальності замовників і виконавців цих послуг.

Література

1. Адамова О. С. Поняття правової класифікації. Часопис цивілістики. 2015. Вип. 18. С. 19–24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chac_2015_18_6.
2. Деревянко Б. В. Послуги у сфері освіти: правове регулювання: монографія // МВС України, Донецький юридичний інститут. Донецьк: Видавничий дім «Кальміус», 2013. 387 с.
3. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Изд-во Ю. А. Тихомирова. 2001. 355 с. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/2002-03-018-tihomirov-yu-a-teoriya-kompetentsii-m-yustitsinform-2001-354-s>
4. Шаров Ю. П., Сухінін Д. В. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія. Мелітополь: Видавн. будинок ММД, 2008. 136 с.
5. Золотарьова В. І. Економічна сутність, класифікація та основні види продуктів сфери послуг // Економіка та держава. 2019. № 10. С. 103–107. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/10_2019/20.pdf
6. Міськевич А. В. Співвідношення соціальних та адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Серія Право. Вип. 35. Ч. I. Т. 2. С. 136–138.
7. Резнікова В. В. Послуга та суміжні правові категорії. Університетські наукові записки. 2009. № 2. С. 105–115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2009_2_20.
8. Дзюбенко О. Л. Поняття та класифікація послуг вищої освіти // Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. Вип. 2. С. 44–49. URL: <http://nvppp.in.ua/vip/2017/2/11.pdf>
9. Телестакова А. А. Окремі питання визначення критеріїв класифікації договорів про надання послуг // Часопис Київського університету права. 2011. № 1. С. 172–175. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2011_1_45

10. SZARFENBERG, Ryszard. *Polityka społeczna i usługi społeczne*. W: M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, 2011, 63–67.
11. Харитонов Є. О., Старцев О. В. *Цивільне право України: Підручник*. К.: Істина, 2007. 816 с.
12. Горблянський В. Я. *Послуга як категорія цивільного права // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2015. Вип. 39. С. 114–122. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2015_39_12.
13. Скрипник В. Л. *Послуги як особливий об'єкт цивільних прав // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2018. № 36. Т. 2. С. 38–41.
14. Голоденко І. О. *Освітні послуги в системі об'єктів цивільних прав за законодавством України та Німеччини // Вісник Одеського національного університету*. Серія: Правознавство. 2017. Т. 22. Вип. 2. С. 47–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_prav_2017_22_2_8.
15. Штуль В. П. *Конкурентоспроможність освітніх послуг: роль матеріально-технічної бази*. Вісник НУ «Львівська політехніка». 2003. № 494: Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. С. 258–265. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/handle/ntb/39295>
16. Романова М. М., Чернова А. А. *Специфика и особенности образовательных услуг в сфере услуг // Экономика, статистика и информатика*. 2014. № 2. С. 13–16. URL: <https://statecon.rea.ru/jour/article/view/375/357>.
17. *Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності // Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 796*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-p#Text>
18. Дерев'яно, Б. В. *Комерційний статус суб'єктів господарювання, що надають послуги у сфері освіти // Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 8. С. 114–118.
19. *Класифікатор видів економічної діяльності ДК 009:2010*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10> (дата звернення: 14.08.2020).

References

1. Adamova O.S. *Ponjattja pravovoji klasyfikaciji*. Chasopys cyvilistyky. 2015. Vyp. 18. S. 19–24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chac_2015_18_6.
2. Derevjanko B. V. *Poslughy u sferi osvity: pravove rehuljuvannja: monohrafija*. MVS Ukraïny // Doneckyjū jurydychnyjū instytut. Doneckj: Vydavnychyū dim «Kaljmius», 2013. 387 s.
3. Tykhomyrov Ju. A. *Teoryja kompetencyy*. M.: Yzd-vo Ju. A. Tykhomyrova. 2001. 355 s. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/2002-03-018-tihomirov-yu-a-teoriya-kompetentsii-m-yustitsinform-2001-354-s>
4. Sharov Ju.P., Sukhinin D. V. *Municipaljni poslughy: shljakh do vysokoji jakosti: monohrafija*. Melitopolj: Vydavn. budynok MMD, 2008. 136 s.
5. Zolotarjova V. I. *Ekonomichna sutnistj, klasyfikacija ta osnovni vydy produktiv sfery poslugh // Ekonomika ta derzhava*. 2019. #10. S. 103–107. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/10_2019/20.pdf
6. Misjkevych A. V. *Spivvidnoshennja socialjnykh ta administratyvnykh poslugh u sferi socialjnogho zakhystu naselennja v Ukraïni // Naukovyj visnyk Uzhghorodskogho nacionaljnogho universytetu*. 2015. Serija Pravo. Vyp. 35. Ch. I. T. 2. S. 136–138.
7. Rjeznikova V. V. *Poslugh ta sumizhni pravovi kateghoriji*. Universytetsjki naukovy zapysky. 2009. # 2. S. 105–115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2009_2_20.
8. Dzubenko O. L. *Ponjattja ta klasyfikacija poslugh vyshhoji osvity // Naukovyj visnyk publichnogho ta pryvatnogho prava*. 2017. Vyp. 2. S. 44–49. URL: <http://nvppp.in.ua/vip/2017/2/11.pdf>
9. Telestakova A. A. *Okremi pytannja vyznachennja kryterijiv klasyfikaciji dogovoriv pro nadannja poslugh // Chasopys Kyjivskogho universytetu prava*. 2011. # 1. S. 172–175. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2011_1_45
10. SZARFENBERG, Ryszard. *Polityka społeczna i usługi społeczne*. W: M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, 2011. S. 63–67.
11. Kharytonov Je.O., Starcev O. B. *Cyviljne pravo Ukraïny: Pidruchnyk*. K.: Istyna, 2007. 816 s.
12. Ghorbljanskyj V. Ja. *Poslugh jak kateghorija cyviljnogho prava // Aktualni problemy vdoskonalennja chynogho zakonodavstva Ukraïny*. 2015. Vyp. 39. S. 114–122. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2015_39_12.
13. Skrypnyk V. L. *Poslughy jak osoblyvyj ob'jekt cyviljnykh prav // Naukovyj visnyk Mizhnarodnogho ghumanitarnogho universytetu*. Ser.: Jurysprudencija. 2018. # 36. Т. 2. S. 38–41.
14. Gholodenko I. O. *Osvitni poslughy v systemi ob'ektiv cyviljnykh prav za zakonodavstvom Ukraïny ta Nimechyny // Visnyk Odesjkogho nacionaljnogho universytetu*. Serija: Pravознаvstvo. 2017. Т. 22. Vyp. 2. S. 47–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_prav_2017_22_2_8.

15. Shtulj V. P. Konkurentospromozhnistj osvitnikh poslugh: rolj materialjno-tekhnichnoji bazy // Visnyk NU «Ljvisjka politehnika». 2003. # 494: Menedzhment ta pidpryjemnyctvo v Ukrajinі: etapy stanovlennja i problemy rozvytku. S. 258–265. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/handle/ntb/39295>

16. Romanova M. M., Chernova A. A. Specyfyka y osobennosty obrazovatel'nykh uslugh v sfere uslugh // Ekonomyka, statystyka y ynformatyka. 2014. # 2. S. 13–16. URL: <https://statecon.rea.ru/jour/article/view/375/357>.

17. Pro zatverdzhennja pereliku platnykh poslugh, jaki mozhutj nadavatysja zakladamy osvity, inshymy ustanovamy ta zakladamy systemy osvity, shho nalezhatj do derzhavnoji i komunal'noji formy vlasnosti // Postanova Kabinetu Ministriv Ukrajinы vid 27 serpnja 2010 r. # 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-p#Text>

18. Derevjanko, B. V. Komercijnyj status sub'jektiv ghospodarjuvannja, shho nadajutj poslughy u sferi osvity // Pidpryjemnyctvo, ghospodarstvo i pravo. 2012. # 8. S. 114–118.

19. Klasyfikator vydiv ekonomichnoji dijalnosti DK 009:2010. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10> (data zvernennja: 14.08.2020).

Корнієнко Ганна Сергіївна

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Корниенко Анна Сергеевна

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры земельного и аграрного права
Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого*

Korniienko Anna

*Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of Land and Agrarian Law
Yaroslav Mudryi National Law University
ORCID: 0000-0002-7062-1027*

DOI: 10.25313/2520-2308-2020-8-6212

ВИДИ ВИРОБНИЦТВА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В АГРОБІЗНЕСІ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

ВИДЫ ПРОИЗВОДСТВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ В АГРОБИЗНЕСЕ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

TYPES OF AGRICULTURAL PRODUCTION IN AGROBUSINESS: LEGAL ASPECT

Анотація. Стаття присвячена визначенню видів виробництва сільськогосподарської продукції в агробізнесі з точки зору його правового регулювання та правовідносин, що виникають. Доведено, що виробничо-господарська діяльність суб'єктів агробізнесу поділяється на принципово різні ланки: виробниче підприємництво (передбачає виробництво традиційної чи органічної сільськогосподарської продукції або їх поєднання); логістичне підприємництво (надання послуг у сфері аграрної логістики); комерційне підприємництво (реалізація сільськогосподарської продукції). Наголошено, що обов'язковими ознаками органічного виробництва сільськогосподарської продукції є: наявність продуктового ланцюга органічного виробництва; сертифікація діяльності; проведення маркування органічної продукції; доступ споживачів до інформації про якість, безпеку, процес вирощування органічної продукції; прозорість усіх стадій виробничого ланцюга як для державних контрольних органів, так і суспільства; спрямування на отримання органічного продукту споживання; забезпечення екологічної безпеки. Визначено, що виробництво за видом сільськогосподарської продукції може поділятися на традиційне, органічне, інноваційне. Традиційне сільськогосподарське виробництво – спрямоване на вирощування традиційної сільськогосподарської продукції, яка вироблена традиційними засобами сільськогосподарського виробництва, з урахуванням кліматичних умов (змін клімату), що склались за останні 30 років, та адаптована до потреб місцевого населення. Органічне виробництво сільськогосподарської продукції є різновидом сільськогосподарської діяльності, що передбачає застосування органічної технології вирощування, завдяки чому виробляється органічна сільськогосподарська продукція та досягається екологічний ефект від виробництва. Інноваційне виробництво сільськогосподарської продукції передбачає використання інноваційних технологій на рівні обладнання, біологічних матеріалів, способів вирощування.

Ключові слова: виробництво, агробізнес, сільськогосподарська продукція, біотехнології, органічне, традиційне.

Аннотация. Статья посвящена определению видов производства сельскохозяйственной продукции в агробизнесе с точки зрения его правового регулирования и возникающих правоотношений. Доказано, что производственно-хозяйственная деятельность субъектов агробизнеса делится на принципиально различные звенья: производственное

предпринимательство (предусматривает производство традиционной или органической сельскохозяйственной продукции или их сочетание), логистическое предпринимательство (предоставление услуг в сфере аграрной логистики), коммерческое предпринимательство (реализация сельскохозяйственной продукции). Подчеркнуто, что обязательными признаками органического производства сельскохозяйственной продукции является: наличие продуктовой цепи органического производства; сертификация деятельности; проведение маркировки органической продукции; доступ потребителей к информации о качестве, безопасности, процессе выращивания органической продукции; прозрачность всех стадий производственной цепи как для государственных контрольных органов, так и общества; направлена на получение органического продукта потребления; обеспечение экологической безопасности. Определено, что производство по виду сельскохозяйственной продукции может разделяться на традиционное, органическое, инновационное. Традиционное – сельскохозяйственное производство направлено на выращивание традиционной сельскохозяйственной продукции, произведенной традиционными средствами сельскохозяйственного производства с учетом климатических условий (изменений климата), которые сложились за последние 30 лет, и адаптированной к потребностям местного населения. Органическое производство сельскохозяйственной продукции является разновидностью сельскохозяйственной деятельности, предусматривает применение органической технологии выращивания, благодаря чему производится органическая сельскохозяйственная продукция и достигается экологический эффект от производства. Инновационное производство сельскохозяйственной продукции предполагает использование инновационных технологий на уровне оборудования, биологических материалов, способов выращивания.

Ключевые слова: производство, агробизнес, сельскохозяйственная продукция, биотехнологии, органическое, традиционное.

Summary. The article is devoted to the definition of the types of agricultural production in agrobusiness in terms of its legal regulation and legal relations that arise. It is proved that the productive and business activities of agrobusiness entities are divided into essentially different branches: the production business activity (that involves the production of traditional or organic agricultural products or their combination); the logistics business activity (the provision of services in the field of agricultural logistics); the commercial business activity (sales of agricultural products). It is specified that the obligatory features of the organic production of agricultural products are the following: the presence of a food chain of the organic production; the certification of the business activity; labeling of organic products; a consumer's access to the information on the quality, safety and the process of growing organic products; the transparency of all the stages of the production chain both for state control bodies and the society; the focus on obtaining an organic product's consumption; ensuring the environmental safety. It is found out that by the type of agricultural products the production can be divided into traditional, organic and innovative. The traditional agricultural production is aimed at growing traditional agricultural products which are produced by traditional means of the agricultural production, taking into account climatic conditions (climate change) that have developed over the past 30 years, and which are adapted to the needs of the local community. The organic agricultural production is the type of agricultural activity that involves the use of organic cultivation technology due to which organic agricultural products are produced, and the production ecological effect is achieved. The innovative production of agricultural products intends for the use of innovative technologies at the levels of the equipment, biological materials and methods of cultivation.

Key words: production, agrobusiness, agricultural products, biotechnologies, organic, traditional.

Постановка проблеми. Одним з найбільш прибуткових секторів національної економіки є агробізнес. Про його перспективність вказує, зокрема, те, що у 2020 році в Україні зафіксували новий рекорд із врожайності пшениці — 10,1 т/га з площі 221 га [1]. Подібне стає можливим завдяки застосуванню різних видів виробництва сільськогосподарської продукції, що передбачає різну технологію вирощування продукції. Аграрне законодавство регулює відносини як традиційного, так і органічного виробництва сільськогосподарської продукції. І це важливо, бо відсутність регламентації будь-яких правовідносин у сфері сільськогосподарського виробництва призводить до неоднакового тлумачення тих чи інших понять та

положень, зокрема й тих, що стосуються видів сільськогосподарського виробництва, а це, як наслідок, гальмує наукове обґрунтування на основі диференційованого підходу концептуальних засад розмежування різного виробництва продукції в агробізнесі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наука аграрного права приділяє постійну увагу дослідженням практичних та теоретичних питань сільськогосподарського виробництва. До цієї проблематики звертались такі дослідники, як О. В. Гафурова [2], О. Д. Бургер [3], Т. О. Коваленко [4], П. Ф. Кулинич [5], Т. В. Курман [6], С. І. Марченко [4], А. М. Статівка [7] та ін. Незважаючи на здобутки дослідників, формування концептуальних засад розмежування

видів сільськогосподарського виробництва потребує оперативного наукового осмислення й узагальнення, оскільки цей процес перебуває в динаміці, продовжує розвиватися, що обумовлено становленням інноваційної моделі сільськогосподарського виробництва та опанування методики вирощування органічної продукції.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення видів сільськогосподарського виробництва в агробізнесі з точки зору їх правового регулювання та відповідних правовідносин, що виникають. Досягнення поставленої мети можливо через розв'язання наступних завдань: встановити види сільськогосподарського виробництва, визначити структуру їх правовідносин, охарактеризувати особливості правового регулювання різних видів виробництва сільськогосподарської продукції.

Виклад основного матеріалу. Агробізнес як вид підприємницької діяльності полягає у поєднанні таких її різновидів: виробництво сільськогосподарської продукції, засобів виробництва та надання виробничих послуг для сільського господарства і переробки; виробництво сільськогосподарської сировини; переробка сільськогосподарської продукції; маркетинг та сервісне обслуговування зазначених видів діяльності [8]. Суб'єкт агробізнесу самостійно має право обирати вид виробництва сільськогосподарської продукції або поєднувати їх.

Законодавче визначення сільськогосподарського виробництва встановлено у Законі України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років», як вид господарської діяльності з виробництва продукції, що пов'язана з біологічними процесами її вирощування, призначеної для споживання в сирому і переробленому вигляді та для використання на нехарчові цілі [9]. В юридичній науці щодо цього питання склалися різні точки зору. Так, одні дослідники стверджують, що сільськогосподарське виробництво, за своєю природою, є виробничо-господарською діяльністю аграрних товаровиробників, яка регулюється нормами аграрного права, спрямоване на самостійне та систематичне виробництво сільськогосподарської продукції рослинного та тваринного походження, її переробку, збереження та реалізацію, а також виробництво інших матеріальних цінностей у підсобних виробництвах і промислах з метою одержання прибутку [10, с. 169]. Інші пропонують більш вузький підхід, згідно з яким ця діяльність передбачає переробку й реалізацію саме власно виробленої сільськогосподарської продукції [11, с. 5].

Аналізуючи різні підходи до цієї проблематики, зазначимо, що виробничо-господарська діяльність суб'єктів агробізнесу поділяється на принципово

різні ланки: виробниче підприємництво (передбачає виробництво традиційної чи органічної сільськогосподарської продукції або їх поєднання); логістичне підприємництво (надання послуг у сфері аграрної логістики); комерційне підприємництво (реалізація сільськогосподарської продукції). Ця діяльність може бути охоплена і широким терміном «виробництво сільськогосподарської продукції».

Слід підкреслити, що виробництво у світовому сільському господарстві поділяється на традиційне, органічне та вирощування генно-модифікованих культур [12, с. 44]. Такий поділ пояснюється тим, що господарська діяльність в АПК тісно пов'язана з природокористуванням, оскільки природні ресурси є основними засобами виробництва у сільському господарстві [4, с. 16] та передбачають відповідну технологію вирощування. Згідно із Законом України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» це виробництво поділяється на неорганічне та органічне виробництво [13]. При цьому неорганічне виробництво співвідноситься з категорією традиційного виробництва сільськогосподарської продукції, яке передбачає застосування хімічних добрив, пестицидів, генетично модифікованих організмів (ГМО), консервантів тощо на всіх етапах виробництва (вирощування, переробки).

Видається, що наведений підхід, закладений у Законі, є дещо спрощений, бо не враховує специфічних відмінностей, не притаманних традиційному виробництву сільськогосподарської продукції, таких, зокрема, як застосування генетично модифікованих організмів (ГМО), консервантів тощо. Відомо, що використання біотехнологій у сільському господарстві пов'язане з інноваційним сільськогосподарським виробництвом. Наприклад, маркерна селекція відрізняється від традиційної селекційної роботи тим, що дозволяє швидко оцінювати вихідний посівний матеріал на наявність певних генів і контролювати їх у ході селекції, підвищуючи надійність й ефективність відбору, скорочуючи період створення нових сортів і знижуючи витрати [14, с. 41].

Традиційне виробництво сільськогосподарської продукції передбачає застосування технологій та методів, що тривалий час вже застосовувалися. При цьому воно дозволяє досягти економічних цілей — отримати максимальну врожайність, скоротити витрати, підвищити ефективність праці та виробництва, одержати значні прибутки, але при цьому традиційне сільське господарство призводить до цілої низки проблем — деградації сільськогосподарських земель, небезпечності продуктів харчування, забрудненню навколишнього середовища тощо,

тобто досягнення екологічних цілей не ставиться за мету і вони не враховуються при здійсненні виробничого процесу [15, с. 55]. Зауважимо, що традиційне виробництво й наразі залишається найбільш поширеною формою сільського господарства у світі.

В Україні традиційне виробництво сільськогосподарської продукції пов'язане із вирощуванням зернових та зернобобових культур, буряка цукрового фабричного, соняшника, картоплі, овочевих культур відкритого ґрунту. Належність виробництва цих сільськогосподарських культур до традиційного зумовлено тим, що Укрдержстат відносить їх до основних сільськогосподарських культур, що вирощуються у державі [16].

Для правовідносин виробництва сільськогосподарської продукції властиво використання земель сільськогосподарського призначення як основного засобу виробництва [2, с. 56], а також предмет діяльності у вигляді виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції [3, с. 54]. Підкреслимо й те, що сільськогосподарському виробництву притаманна низка особливостей, що впливають на структуру цієї галузі і відносини між суб'єктами виробництва, зокрема, таких як: використання у виробництві у вигляді основного фактора виробництва значних площ сільськогосподарської землі, велика залежність від кліматичних умов, розтягнутий виробничий цикл, використання у виробництві живих організмів та ін. Виробництво в цьому контексті — це діяльність, яка спрямована на виробництво або вирощування сільськогосподарської продукції, сировини, різних матеріалів, які вимагають певної обробки (переробки), щоб довести отриману продукцію до споживача у вигляді товарів. Це, як правило, перший етап (ланка) тривалого процесу, в результаті якого продукція (товар) стане готовою для споживання. Цей етап тісно пов'язаний з біологічними циклами росту й розвитку рослин і тварин, процесами природного відтворення. Наступна ланка ланцюга агробізнесу — це переробка сировини. Вона являє собою вид підприємницької діяльності, при здійсненні якої одержують продукцію, придатну для подальшого споживання [17, с. 690]. Як виробництво, так і переробка сільськогосподарської продукції охоплюється єдиним терміном — виробничий процес.

Поряд із традиційним сільськогосподарським виробництвом відбувається становлення органічного виробництва сільськогосподарської продукції. Україна, як аграрна держава, має великий потенціал для розвитку органічного виробництва сільськогосподарської продукції, передумовою якого є належне організаційно-правове забезпечення [7, с. 211]. Таке

виробництво передбачає поєднання захисту довкілля, економічного зростання й соціального розвитку як взаємозалежних і взаємодоповнюючих елементів стратегічного розвитку держави, що гарантуватиме населенню не тільки високу якість продовольства, а й надійність продовольчої безпеки [6, с. 270, 271]. При цьому здійснення органічного виробництва проводиться на сертифікованих землях, під якими слід вважати землі сільськогосподарських угідь, ґрунти яких за своїми продуктивними та екологічними характеристиками відповідають визначеним законодавством критеріям (нормативам) [5, с. 416].

Виробничий процес виробництва органічної продукції врегульований Законом України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» [13]. Зокрема, встановлено, що це сертифікована діяльність спеціального суб'єкта, яка полягає у первинному виробництві (включаючи збирання), підготовка, обробка, змішування та похідних відносинах щодо наповнення, пакування, переробка, відновлення та інші зміни стану продукції). Ці особливості органічного виробництва визначено й у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку (детальних правил) органічного виробництва та обігу органічної продукції» від 23 жовтня 2019 р. № 970 [18]. Отже, зазначимо, що обов'язковими ознаками органічного виробництва сільськогосподарської продукції є: 1) наявність продуктового ланцюга органічного виробництва; 2) сертифікація діяльності; 3) проведення маркування органічної продукції; 4) доступ споживачів до інформації про якість, безпеку, процес вирощування органічної продукції; 5) прозорість усіх стадій виробничого ланцюга як для державних контрольних органів, так і суспільства; 6) спрямування на отримання органічного продукту споживання; 6) забезпечення екологічної безпеки.

Крім традиційного та органічного виробництва сільськогосподарського виробництва, можна виокремлювати виробництва із застосуванням біотехнологій. Сільськогосподарська біотехнологія розвивається за такими основними напрямками: створення нових сортів і гібридів високопродуктивних і стійких сільськогосподарських рослин за допомогою методів генетичної і клітинної інженерії; виробництво мікробіологічних засобів захисту рослин від хвороб та шкідників, бактеріальних добрив та регуляторів росту рослин; виробництво цінних кормових добавок та біологічно активних речовин; створення і використання методів профілактики, діагностування та терапії хвороб сільськогосподарських тварин; глибока та ефективна переробка відходів; отримання біогазу та органічних добрив

високої якості [19, с. 12]. Отже, доцільно виокремити і такий вид сільськогосподарського виробництва, як інноваційне сільськогосподарське виробництво, що, зокрема, ґрунтується на застосуванні ГМО.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. На підставі проведеного дослідження зроблено наступні висновки. За видом сільськогосподарської продукції виробництво може поділятися на традиційне, органічне, інноваційне. Традиційне сільськогосподарське виробництво спрямоване на вирощування традиційної сільськогосподарської продукції, яка вироблена традиційними засобами сільськогосподарського виробництва з урахуванням кліматичних умов (змін клімату), що склались за останні 30 років, та адаптована до потреб місцевого населення. Органіч-

не виробництво сільськогосподарської продукції є різновидом виробництва сільськогосподарської діяльності, що передбачає застосування органічної технології вирощування, завдяки чому виробляється органічна сільськогосподарська продукція та досягається екологічний ефект від виробництва. Інноваційне виробництво сільськогосподарської продукції передбачає використання інноваційних технологій виробництва на рівні обладнання, біологічних матеріалів, способів вирощування.

Наведене дослідження є спробою розмежування різних видів виробництва сільськогосподарської продукції згідно з аграрним законодавством та фактичними відносинами, що виникають у сфері агробізнесу. Ця тематика потребує розвитку, а тому є перспективною для подальшого наукового пошуку.

Література

1. В Україні встановлено новий рекорд врожайності пшениці. URL: <https://kurkul.com/news/21950-v-ukrayini-vstanovleno-noviy-rekord-vroжайnosti-pshenitsi>.
2. Гафурова О. В. Сільськогосподарська діяльність (сільськогосподарське виробництво) як об'єкт аграрних правовідносин // Підприємництво, господарство і право. 2008. № 4. С. 39–43.
3. Бургер (Костур) О. Д. Організаційно-правові форми ведення товарного сільськогосподарського виробництва в Україні та державах СНД: порівняльно-правовий аналіз: монографія // Держ. ВНЗ «Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника». Івано-Франківськ: Супрун В. П. [вид.], 2019. 188 с.
4. Коваленко Т. О., Марченко С. І. Правове регулювання господарської діяльності в агропромисловому комплексі України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер. 2015. 296 с.
5. Кулинич П. Ф. Виробництво органічної та екологічно чистої сільськогосподарської продукції: земельно-правові аспекти // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. 2009. Вип. 43. С. 414–429.
6. Курман Т. В. Сталий розвиток сільськогосподарського виробництва: проблеми правового забезпечення: монографія. Харків: Юрайт, 2018. 376 с.
7. Статівка А. М., Корнієнко В. М. Щодо удосконалення аграрного законодавства у сфері органічного виробництва сільськогосподарської продукції // Правові засади ведення органічного землеробства: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (29–30 верес. 2017 р.). Харків, 2017. С. 211–214.
8. Абрамович І. А. Теоретичні основи та форми прояву аграрного бізнесу // Ефективна економіка. 2011. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>
9. Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років: Закон України від 18 січ. 2001 р. № 2238-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2238-14>.
10. Корнієнко В. М. Засоби вдосконалення аграрного законодавства / В. П. Жущман, В. М. Корнієнко, Г. С. Корнієнко та ін.; за ред. В. П. Жущмана та А. М. Статівки // Аграрне право: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Харків: Право. 2010. 296 с.
11. Коломієць Я. Л. Правове регулювання обмежень у здійсненні виробничо-господарської діяльності сільськогосподарських товаровиробників: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 20 с.
12. Михайленко О. Г. Аналіз світового ринку сільськогосподарської продукції різних видів виробництва в контексті вимог концепції сталого розвитку // Агросвіт. 2016. № 4. С. 43–52.
13. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції: Закон України від 10 лип. 2018 р. № 2496-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#n2>
14. Інноваційні трансформації аграрного сектора економіки: монографія / Шубравська О. В., Молдован Л. В., Пасхавер Б. Й. та ін.; за ред. д-ра екон. наук О. В. Шубравської. Київ. 2012. 496 с.
15. Михайленко О. Г. Міжнародна торгівля сільськогосподарськими товарами в досягненні цілей сталого розвитку: дис. ... канд. екон. наук за спец. 08.00.02. // Дніпров. нац. ун-т ім. Олеся Гончара. Дніпро. 2018. 293 с.

16. Виробництво основних сільськогосподарських культур у 2017 році. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/sg/vz/vz_u/vz_2017_u.html
17. Організація аграрного виробництва і бізнесу / за ред. С. П. Азізова. Київ: Фенікс, 2006. 790 с.
18. Про затвердження Порядку (детальних правил) органічного виробництва та обігу органічної продукції: постановка Кабінету Міністрів України від 23 жовт. 2019 р. № 970. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970-2019-%D0%BF#Text>
19. Дубровін В. О., Мельничук М. Д., Драгнев С. В. Технічне забезпечення біотехнологічних процесів агропромислового виробництва // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Техніка та енергетика АПК. 2012. Вип. 170(1). С. 11–16.

References

1. V Ukraini vstanovleno novij rekord vrozhajnosti pshenici. URL: <https://kurkul.com/news/21950-v-ukrayini-vstanovleno-noviy-rekord-vrojajnosti-pshenitsi>.
2. Gafurova O. V. Silskogospodarska diyalnist (silskogospodarske virobniectvo) yak ob'ekt agrarnih pravovidnosin // Pidpriyemniectvo, gospodarstvo i pravo. 2008. № 4. S. 39–43.
3. Burger (Kostur) O. D. Organizacijno-pravovi formi vedennya tovarnogo silskogospodarskogo virobniectva v Ukraini ta derzhavah SND: porivnyalno-pravovij analiz: monografiya // Derzh. VNZ «Prikarpat. nac. un-t im. Vasilya Stefaniika». Ivano-Frankivsk: Suprun V. P. [vid.], 2019. 188 s.
4. Kovalenko T. O., Marchenko S. I. Pravove reguluyuvannya gospodarskoyi diyalnosti v agropromislovomu kompleksi Ukraini: navch. posib. Kiyiv: Yurinkom Inter. 2015. 296 s.
5. Kulinich P. F. Virobniectvo organichnoyi ta ekologichno chistoyi silskogospodarskoyi produkciyi: zemelno-pravovi aspekti // Derzhava i pravo: zb. nauk. prac. Yuridichni i politichni nauki. 2009. Vip. 43. S. 414–429.
6. Kurman T. V. Stalij rozvitok silskogospodarskogo virobniectva: problemi pravovogo zabezpechennya: monografiya. Harkiv: Yurajt, 2018. 376 s.
7. Stativka A. M., Korniyenko V. M. Shodo udoskonalennya agrarnogo zakonodavstva u sferi organichnogo virobniectva silskogospodarskoyi produkciyi // Pravovi zasadi vedennya organichnogo zemlerobstva: zb. materialiv Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (29–30 veres. 2017 r.). Harkiv, 2017. С. 211–214.
8. Abramovich I. A. Teoretichni osnovi ta formi proyavu agrarnogo biznesu // Efektivna ekonomika. 2011. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>
9. Pro stimulyuvannya rozvitku silskogo gospodarstva na period 2001–2004 rokiv: Zakon Ukrainivid 18 sich. 2001 r. № 2238-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2238-14>.
10. Korniyenko V. M. Zasobi vdoskonalennya agrarnogo zakonodavstva / V. P. Zhushman, V. M. Korniyenko, G. S. Korniyenko ta in.; za red. V. P. Zhushmana ta A. M. Stativki // Agrarne pravo: pidruch. dlya stud. vish. navch. zakl. Harkiv: Pravo. 2010. 296 s.
11. Kolomiyc Ya. L. Pravove reguluyuvannya obmezhen u zdiysnenni virobnicho-gospodarskoyi diyalnosti silskogospodarskih tovarovirobnikiv: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.06; Nac. yurid. un-t im. Yaroslava Mudrogo. Harkiv, 2015. 20 s.
12. Mihajlenko O. G. Analiz svitovogo rinku silskogospodarskoyi produkciyi riznih vidiv virobniectva v konteksti vimog koncepciyi stalogo rozvitku // Agrosvit. 2016. № 4. S. 43–52.
13. Pro osnovni principii ta vimogi do organichnogo virobniectva, obigu ta markuvannya organichnoyi produkciyi: Zakon Ukraini vid 10 lip. 2018 r. № 2496-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#n2>
14. Innovacijni transformaciyi agrarnogo sektora ekonomiki: monografiya / Shubravska O. V., Moldovan L. V., Pashaver B. J. ta in.; za red. d-ra ekon. nauk O. V. Shubravskoyi. Kiyiv. 2012. 496 s.
15. Mihajlenko O. G. Mizhnarodna torgivlya silskogospodarskimi tovarami v dosyagnenni cilej stalogo rozvitku: dis. ... kand. ekon. nauk za spec. 08.00.02. // Dniprov. nac. un-t im. Olesya Gonchara. Dnipro. 2018. 293 s.
16. Virobniectvo osnovnih silskogospodarskih kultur u 2017 roci. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/sg/vz/vz_u/vz_2017_u.html
17. Organizaciya agrarnogo virobniectva i biznesu / za red. S. P. Azizova. Kiyiv: Feniks, 2006. 790 s.
18. Про затвердження Порядку (детальних правил) органічного виробництва та обігу органічної продукції: постановка Кабінету Міністрів України від 23 жовт. 2019 р. № 970. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970-2019-%D0%BF#Text>
19. Dubrovin V. O., Melnichuk M. D., Dragnyev S. V. Tehnichne zabezpechennya biotehnologichnih procesiv agropromislovogo virobniectva // Naukovij visnik Nacionalnogo universitetu bioresursiv i prirodokoristuvannya Ukraini. Seriya: Tehnika ta energetika AПК. 2012. Vip. 170(1). S. 11–16.

Роговенко Олег Володимирович
кандидат юридичних наук, доцент
Сумський національний аграрний університет
Роговенко Олег Владимирович
кандидат юридических наук, доцент
Сумский национальный аграрный университет
Rogovenko Oleh
PhD, Associate Professor
Sumy National Agrarian University

DOI: 10.25313/2520-2308-2020-8-6211

**ІНДИКАТОРИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ В УКРАЇНІ**
**ИНДИКАТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**
**PERFORMANCE INDICATORS DETERMINE
THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION OF UKRAINE**

Анотація. В грудні 2019 року президентом України В. Зеленським було представлено Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 р. (далі – Законопроект) [1]. Експерти відзначають, що Законопроект містить окремі положення, які можуть в подальшому позначитися, наприклад, на процесі декомунізації (вказано, що назву населеного пункту можна змінювати тільки з урахуванням думки місцевого населення); бюджетних питаннях (йдеться про рішення, яким зобов'язують державу, у випадку, якщо вона завдала збиток місцевим бюджетам, компенсувати витрати); авторитеті державної служби, пов'язаної із обмеженими строками перебування на посадах, функціонування офісу префекта [2].

Врешті Конституція, це суспільний договір, в процесі прийняття якого важливим є елемент широкої дискусії, публічне оголошення мети Законопроекту, його обговорення із залученням експертів-конституціоналістів, представників громадських організацій, врахування думки пересічних громадян (в тому числі і проведення референдуму) є важливим елементом суспільного сприйняття запропонованих новацій, досягненням балансу між державою та громадянським суспільством. З огляду на те, що Законопроект має статус невідкладного та отримав безпрецедентну підтримку Комітету Верховної Ради України з питань правової політики широкої дискусії з питання обговорення змісту законопроекту не передбачається. Тим не менше, на нашу думку існує необхідність обговорення Законопроекту, врахування позицій експертів та представників профільних громадських організацій.

З огляду на вищенаведене, метою статті є здійснення аналізу Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 р. та пошук індексів ефективності адміністративно-територіального поділу в Україні. На наше переконання, стратегія реформи децентралізації ще не пройшла повного циклу обговорень та консультацій. Викладені вище міркування автора щодо індексів ефективності реформи не претендують на безумовність, але покликані сприяти розвитку конституціоналізму в Україні, розбудові процесів децентралізації. Підсумовуючи вищенаведене зауважимо, що Конституція є суспільним договором, зміст якого визначає розвиток держави на десятиліття, а можливо і століття. Важливо при прийнятті змін до Основного Закону запроваджувати широку дискусію, публічно оголошуючи мету Законопроекту, порядок реалізації його положень, слід залучати до обговорення провідних експертів-конституціоналістів, представників громадських організацій, врахувати думки пересічних громадян в тому числі і інститути прямої демократії. Зрештою, це і забезпечить суспільне сприйняття запропонованих новацій, досягнення балансу між державою та громадянським суспільством.

На нашу думку, реформа місцевого самоврядування має бути спрямована на реалізацію конкретних цілей, пов'язаних із добробутом як конкретних громадян, так і громади в цілому, розподілом обов'язків між центральними органами та органами місцевого самоврядування, уникненням дублювання управлінських функцій, «вирівнюванням» фінансування між більш заможними та менш фінансово спроможними громадами. Вважаємо, що стратегія реформи має спиратись на індикатори її ефективності, що водночас є сигналами для суспільства щодо кінцевих очікувань від децентралізації.

Ключові слова: децентралізація, реформа, адміністративно-територіальний поділ, етнокультурна спадщина, регіон, органи місцевого самоврядування.

Аннотация. В декабре 2019 года Президентом Украины В. Зеленским был представлен проект закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти) № 2598 от 13.12.2019 г. (Далее – Законопроект) [1]. Эксперты отмечают, что законопроект содержит отдельные положения, которые могут в дальнейшем сказаться, например, на процессе декоммунизации (указано, что название населенного пункта можно изменять только с учетом мнения местного населения); бюджетных вопросах (речь идет о решении, которым обязывают государство, в случае, если оно нанесло ущерб местным бюджетам, компенсировать расходы); авторитете государственной службы, связанной с ограниченными сроками пребывания на должностях, функционирование офиса префекта [2].

В конечном итоге Конституция, это общественный договор, в процессе принятия которого важен элемент широкой дискуссии, публичное оглашение цели законопроекта, его обсуждение с привлечением экспертов-конституционалистов, представителей общественных организаций, учета мнения рядовых граждан (в том числе и проведение референдума) является важным элементом общественного восприятия предложенных новаций, достижением баланса между государством и гражданским обществом. Учитывая то, что Законопроект имеет статус неотложного и получил беспрецедентную поддержку Комитета Верховной Рады Украины по вопросам правовой политики, широкой дискуссии по вопросу обсуждения содержания законопроекта не предвидится. Тем не менее, по нашему мнению, существует необходимость обсуждения законопроекта, учет позиций экспертов и представителей профильных общественных организаций.

Учитывая вышеизложенное, целью статьи является осуществление анализа Проекта Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти) № 2598 от 13.12.2019 г. и поиск индексов эффективности административно-территориального деления в Украине. По нашему убеждению, стратегия реформы децентрализации еще не прошла полного цикла обсуждений и консультаций. Изложенные соображения автора по индексам эффективности реформы не претендуют на безусловность, но призваны способствовать развитию конституционализма в Украине, развитию процессов децентрализации. Подытоживая вышесказанное отметим, что Конституция является общественным договором, содержание которого определяет развитие государства на десятилетия, а возможно и века. Важно при принятии изменений в Основной Закон вводить широкую дискуссию, публично объявляя цель законопроекта, порядок реализации его положений, следует привлекать к обсуждению ведущих экспертов-конституционалистов, представителей общественных организаций, учесть мнения рядовых граждан в том числе и институты прямой демократии. В конце концов, это и обеспечит общественное восприятие предложенных новаций, достижение баланса между государством и гражданским обществом.

По нашему мнению, реформа местного самоуправления должна быть направлена на реализацию конкретных целей, связанных с благосостоянием как конкретных граждан, так и общества в целом, распределением обязанностей между центральными органами и органами местного самоуправления, предотвращением дублирования управленческих функций, «выравниванием» финансирования между более богатыми и менее финансово состоятельными общинами. Считаю, что стратегия реформы должна опираться на индикаторы ее эффективности.

Ключевые слова: децентрализация, реформа, административно-территориальное деление, этнокультурное наследие, регион, органы местного самоуправления.

Summary. In December 2019 by the President of Ukraine, Zelensky was presented the Draft law of Ukraine «On amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power) No. 2598 from 13.12.2019 G. (hereinafter – the law) [1]. Experts note that the Bill contains specific provisions which may affect, for example, the process of de-communization (provided that the name of the settlement can only be changed taking into account the views of the local population); budget issues (we are talking about the decision, which obliges the state, in case it had damaged the local budgets to offset the costs); the authority of the public service associated with limited duration of stay on positions, the operation of the office of prefect [2].

Finally the Constitution is a social contract, in the process of making which is an important element of the broader discussion, a public announcement of the purpose of the Bill, its discussion with the involvement of the constitutional experts, representatives of public organizations, taking into account the views of ordinary citizens (including the referendum) is an important element in public perception of the proposed innovation, achieving a balance between the state and civil society. Given the fact

that the Bill has the status prompt and received unprecedented support of the Verkhovna Rada Committee on legal policy of a broad discussion on the question of discussing the content of the bill is not expected. However, in our opinion there is a need for discussion of the Bill, taking into account the positions of experts and representatives of relevant public organizations.

Given the above, the purpose of this article is to conduct an analysis of the draft Law of Ukraine «On amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power) No. 2598 from 13.12.2019 G. and the search of indexes of efficiency of the administrative-territorial division of Ukraine. In our opinion, the strategy for the decentralization reform has not yet passed a full cycle of discussions and consultations. The above reflections of the author regarding the performance indices of reform do not claim to absoluteness, but are intended to promote the development of constitutionalism in Ukraine, the development of decentralization processes. To summarize, we note that the Constitution is the social contract, the content of which determines the development of the state for decades, and possibly centuries. It is important when introducing amendments to the Basic Law to introduce a broad discussion, publicly declaring the purpose of the Bill, the procedure for implementing its provisions, should be involved in the discussion of leading experts-constitutionalists, representatives of public organizations, take into account the views of ordinary citizens, including institutions of direct democracy. In the end, it will ensure public acceptance of the proposed innovations, achieving a balance between the state and civil society.

In our opinion, the reform of local self-government should be aimed at the realization of specific goals related to the well-being of both citizens and the community as a whole, the division of responsibilities between central and local self-government bodies, avoiding duplication of administrative functions, «equalization» financing between more affluent and less financially prosperous communities. We believe that the reform strategy should be based on indicators of its effectiveness, which at the same time are signals to society about the ultimate expectations of decentralization.

Key words: decentralization, reform, administrative-territorial division, local self-government.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В грудні 2019 року президентом України В. Зеленським було представлено Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 р. (далі — Законопроект) [1]. Експерти відзначають, що Законопроект містить окремі положення, які можуть в подальшому позначитися, наприклад, на процесі декомунізації (вказано, що назву населеного пункту можна змінювати тільки з урахуванням думки місцевого населення); бюджетних питаннях (йдеться про рішення, яким зобов'язують державу, у випадку, якщо вона завдала збиток місцевим бюджетам, компенсувати витрати); авторитеті державної служби, пов'язаної із обмеженими строками перебування на посадах, функціонування офісу префекта [2]. Врешті Конституція, це суспільний договір, в процесі прийняття якого важливим є елемент широкої дискусії, публічне оголошення мети Законопроекту, його обговорення із залученням експертів-конституціоналістів, представників громадських організацій, врахування думки пересічних громадян (в тому числі і проведення референдуму) є важливим елементом суспільного сприйняття запропонованих новацій, досягненням балансу між державою та громадянським суспільством. З огляду на те, що Законопроект має статус невідкладного та отримав безпрецедентну підтримку Комітету Верховної Ради України з питань правової політики широкої дискусії з питання обговорення

змісту законопроекту не передбачається. Тим не менше, на нашу думку існує необхідність обговорення Законопроекту, врахування позицій експертів та представників профільних громадських організацій.

Формулювання мети та завдань дослідження. З огляду на вищенаведене, метою статті є здійснення аналізу Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 р. та пошук індексів ефективності адміністративно-територіального поділу в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблемі ефективного адміністративно-територіального устрою України присвячували свої праці такі автори, як О. М. Бабич [12], Ю. І. Ганущак [12], Ю. О. Карпінський [12], Косміна О. Ю. [8], В. Г. Куйбіда [12], Лукашова С. [2], О. Я. Матвіїшин [12], Метелешко Ю. П. [5], В. А. Негода [12], В. П. Павленко [12], Приполова Л. [11], М. О. Пухтинський [12], А. Ф. Ткачук [12], Шабельников В. І. [6], В. А. Яцюк [12] та інші автори. Окремі автори зробили внесок щодо вивчення адміністративно-територіального поділу інших країн. Розвиток територіального устрою європейських країн виокремили у колективній праці В. Куйбіда, О. Матвіїшин, В. Павленко, А. Ткачук та інші науковці [12]. Але попри широкий контекст дослідження, індикатори ефективності адміністративно-територіального поділу в Україні досліджуються вперше.

Виклад основного матеріалу. Ефективність реформи оцінюється показниками/індикаторами реалізації її мети. Відповідно до пояснювальної записки до Законопроекту *метою* запропонованих Законом змін є зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій [3].

Виникає занепокоєння поспіх при поданні Закону проекту, відсутність його широкого обговорення та безапеляційність по відношенню до альтернативних думок, в ході громадської дискусії. Не дивлячись на позитивний аспект сформульованої мети, оприлюднена інформація [4] та загальний ухил на декларативність основних меседжів, дозволяє зробити припущення, що реальною метою реформи є оптимізація адміністративно-територіальних одиниць, що позначена у складовій меті шляхом «визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації». Можна припустити, що необхідність реформи частково обґрунтовувалась тим, що кількість адміністративних послуг, що надавались на районному рівні не відповідала необхідній якості, а виконувані функції, відповідно до розподілу владних повноважень, в багатьох випадках були недоречними. Перевірити чіткість мети реформи мають індикатори її ефективності.

Першим важливим індикатором реформи є врахування надбання історико-культурної спадщини. Адміністративно-територіальний поділ в різних країнах світу передбачає диференційований підхід щодо типів та рівнів адміністративних одиниць і може мати такі назви, як *штат, земля, регіон, провінція, губернія, область, волость, сектор, округ, департамент, муніципалітет, район, квартал, комуна, місто, село, селище тощо*. Назви адміністративно-територіальних одиниць залежать від культурно-історичної спадщини конкретної країни, особливостей розвитку її території. Україна мала різні назви адміністративно-територіальних одиниць в різні історичні періоди свого функціонування. Так, одиницями адміністративно-територіальних утворень Київської Русі X–XI ст. були «земля», «волость»,

«град», «село», «верв», «погост» [5, с. 153]. Пізніше, в період з XVIII – початок XX століття рід час перебування українських земель в Російській імперії адміністративно-територіальний поділ включав назви «губернія», «намісництво». За часи діяльності Центральної Ради було прийнято Закон «Про адміністративно-територіальний поділ України», відповідно до якого територія УНР поділялася на **землі, волості та громади** [6, с. 22].

Таким чином, адміністративно-територіальний поділ територій в Україні залежав від історичного періоду, політики держав, до складу яких входила Україна. Історично, найтипівішою, найбільшою адміністративно-територіальною одиницею України була «земля», але, як зазначає Ю. П. Мателешко, «земля» це перш за все державне утворення [5, с. 156]. Нині Україна унітарна держава, яка прагне побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні, що і в сучасному розумінні, і в подальшому має уникати сепаратистських настроїв та бути уважною до понятійного інструментарію адміністративно-територіального устрою держави. Безумовно, зазначене не применшує ролі та значення історичної спадщини, ретельне дослідження якої є важливим завданням сучасної історичної науки.

Більшого значення на нашу думку набувають етнічні характеристики української спільноти, які мають бути відображені у адміністративно-територіальному поділі. Кожному регіону України притаманні свої культурні, етнічні особливості, від оздоблення житла, одягу (вишиванок тощо) до пісень та приказок. Ці питання є національним скарбом та не рідко характеризують приналежність до конкретної території.

За приклад у цьому можна взяти уважний, державницький підхід Литви. Так, Литва є досить однорідною за своїм етнічним складом: 85% населення — литовці (за національністю). Однак литовська нація еволюціонувала з певних племен та етнічних утворень, які мали специфічні культурні особливості: мову та пісні, традиції та звичаї, одяг, архітектуру, рецепти, традиційний спосіб життя тощо. Все це поважають у Литві, яка намагається зберегти його культурні особливості для майбутніх поколінь. Тому з метою сприяння розвитку цієї історичної культурної спадщини Литва поділяється на п'ять етнокультурних регіонів з 1999 року: райони нагір'я (Авкштайтія), Дайнава (Дзюкія), Малої Литви (Мажоджі Летюва), Самогітії (Жемайтія) та Судовії (Сувалкія). Правові умови цих регіонів були створені в цих регіонах для функціонування регіональних рад з метою захисту етнічної культури

ри діяльності, яка спрямовується, координується та фінансується Радою з питань захисту етнічної культури при сеймі Литовської Республіки [7].

Етнокультурні регіони стають складовою ідентичності населення України-Русі починаючи з 11-го століття. Про перші з них згадується в давньоукраїнських літописах, виокремлюючи із загальної спільності Рустію, Галицьку землю, Надбужжя, Холмщину (Забужжя), Підляшшя (Підлісся), Перемишлянщину, Надросся, Переяславщину, Київщину, Надпоріжжя, Підкарпатську Русь. Згодом, у 12–13 століттях історичні документи фіксують і такі утворення: Червону Русь, Покуття, Поділля, Волинь, Чернігівщину, Полісся, а у пізніші часи, з 14-до 16 ст. — Запоріжжя, Басарабія, Північне Причорномор'є, Берестейщину, Любарці, а відтак, у 17–18 ст. Донщину, Гетьманщину, Задунайську Січ, Слобожанщину, Новоросію, Таврію, Кубанщину. Однозначний перелік регіонів визначити важко, але більшість історичних областей є загальновищезначними.

Як зазначає Косміна О. Ю. терміном «етнографічний регіон» означають частину території розселення етносу, що вирізняється з-поміж сусідніх частин притаманним їй комплексом ознак (явищ) матеріальної та духовної культури цього етносу [8, с. 65–64]. Як позначає, автор, «за матеріалами найбільших комплексних етнографічних досліджень українських земель, що були здійснені наприкінці 19-початку 20 століття, в межах сучасних державних кордонів України можна виділити більше 24 етнографічні регіони (деякі з них складаються з суб-регіонів) і об'єднує їх у 4 макрорегіони: Полісся, Лісостеп, Степ, Карпати.

Україна як ніколи повинна прагнути збереження історичної культурної спадщини та, на нашу думку, після широкої дискусії та консультацій із провідними істориками — експертами, визначити етнокультурні регіони, захист та розвиток яких має бути одним із стратегічних завдань української держави в ім'я її майбутніх поколінь. Беручи до уваги вищевикладене, вважаємо, що слід повернутись до обговорення назви найбільших адміністративних утворень, пропорованих у проекті до Конституції України та передбачити у системі адміністративно-територіального устрою поряд або замість області — **регіони**.

До слова, назви «грумада» (базовий рівень) та «округ» (субрегіональний рівень) теж залишаються дискусійними. Так, на нашу думку, грумада не може бути одночасно адміністративно-територіальною одиницею та первинним суб'єктом місцевого самоврядування, адже суб'єкт правовідносин володіє на-

лежним правовим статусом, включаючи юридичну відповідальність за прийняті рішення.

Другим важливим індикатором ефективності реформи є новий розподіл завдань та обов'язків між новоутвореними органами державного та місцевого управління. Не можна допустити, щоби оптимізація адміністративно-територіального устрою передбачала виключно ліквідацію частини державних установ, наприклад, районного рівня. Подібний підхід без комплексного бачення розвитку територій несе ризик утворення «сірих зон», що посилюється нерозвинутою інфраструктурою адміністративних сервісів та послуг.

Успіх реформи залежить не лише від перерозподілу обов'язків між органами місцевого самоврядування у зв'язку із об'єднанням громад, а і від розподілу загальнодержавних функцій та повноважень. Наприклад, зв'язок із медичним сервісом, що в результаті реформи стати більш доступним та якісним.

Наприклад, в наслідок однієї із найуспішніших реформ місцевого самоврядування в Данії державна увага щодо розподілу функцій була пов'язана із такими сферами, як *охорона здоров'я, зайнятість, суспільні послуги, спеціальна освіта, бізнес-сервіс, колективний транспорт та дороги, природа, довкілля та планування, культура, центр обслуговування громадян*. Так, **після 1 січня 2007 року до обов'язків муніципалітетів було віднесено соціальні послуги:** питання фінансування; догляду за дітьми; початкової школи, включаючи будь-яку спеціальну освіту та спеціальну педагогічну освіту; допомогу маленьким дітям; спеціальну освіту для дорослих; догляд за людьми похилого віку; охорону здоров'я: профілактичне лікування, догляд та реабілітація, які не мають проходити під час госпіталізації, лікування зловживання алкоголем та наркотиками, домашню допомогу, місцеву стоматологічну допомогу, спеціальну стоматологічну допомогу та соціальну психіатрію; проекти активізації та зайнятості для безробітних; інтеграцію та мовну освіту для іммігрантів; службу громадян щодо оподаткування та стягнення у співпраці з державними податковими центрами; питання припасів та готовності до аварійних ситуацій; природи, довкілля та планування: розробку місцевих планів та планів щодо стічних вод, відходів та водопостачання; службу місцевого бізнесу та просування туризму; участь у регіональних транспортних компаніях; місцеву дорожню мережу; бібліотеки, музичні школи, місцеві спортивні споруди та культуру. До обов'язків **регіонів** було віднесено охорону здоров'я (це завдання передбачає відповідальність за лікарняну службу, включаючи психіатрію та здоров'я; страхування, лікарів загальної практики

та спеціалістів тощо); регіональний розвиток, діяльність низки соціальних інститутів; створення транспортних компаній; певні регіональні завдання щодо природи, навколишнього середовища та планування. Держава в Данії, як правило, бере на себе ті завдання, де делегування повноважень місцевим органам влади є недоречним. Це стосується поліції, оборони, правової системи, міжнародних зв'язків, вищої освіти та досліджень [9].

Якщо в результаті реформи децентралізації влади має з'явитись нова мапа України, що передбачає не лише об'єднання територіальних громад, а й появу нових адміністративних утворень — округів, хотілося б зрозуміти місію реформи, адже разом із новою назвою має з'явитись нова генерація регіональної політики, що не може базуватись виключно на ліквідації частини державних установ, а повинна передусім передбачати зміну та перерозподіл завдань між державою, областями, округами та громадами. При чому, нові завдання мають кореспондуватись із конкретними функціями, пов'язаними із добробутом громад. Наприклад, громада або округ обираються як сигнальна точка доступу громадян до адміністративних послуг, наприклад, таких як догляд за людьми похилого віку, догляд за дітьми, доступ до початкової школи та ряду соціальних служб тощо.

Третій важливий індикатор успіху реформи є розбудова місцевої демократії. Демократія зміцнюватиметься, коли буде прийнято більше локальних політичних рішень. Необхідно докласти зусиль для розширення демократії, щоби громадяни активніше брали участь у прийнятті рішень. Важливо, щоби прийняття змін до Основного Закону України — Конституції передувало новий закон про референдуми. На наше глибоке переконання, референдуми та інші нові способи залучення громадян та мешканців громади до місцевих рішень переконливо змінять не лише адміністративно-територіальний устрій країни, а й якість життя та послуг.

Третій індикатор прямо пов'язаний із другим, адже важливим елементом реформи місцевого самоврядування має стати, чіткіший розподіл відповідальності, створення ясності та однозначності щодо того, хто відповідає за які завдання. «Сірі зони» між різними рівнями влади можуть значною мірою бути усунуті співвіднесеними завданнями, які вирішує конкретний орган. Це прямо вплине на збільшення прозорості і, таким чином, здатності громадян впливати на політиків, відповідальних за свої дії.

Ті ж повноваження місцевого самоврядування базового рівня, які громади не зможуть виконувати самостійно, можна реалізовувати, використовуючи механізм міжмуніципального співробітництва.

Четвертий індикатор пов'язаний із визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації. Зміст цього індикатора визначений в пояснювальній записці до Законопроекту [3]. Адміністративно-територіальні одиниці мають мати логічні межі. Укрупнення території громад не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоби у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль інших важливих сервісів. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність. Питання визначення меж нових, об'єднаних громад має вирішуватись органами влади з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян.

Раціональна просторова основа організації влади пов'язана із статистичним стандартом кількості населення. Беручи до уваги євроінтеграційні наміри України, виникає необхідність узгодження її діяльності із європейськими стандартами в усіх галузях, у тому числі, в статистичній. Тим більше, що Україна є членом європейської статистичної системи (EUROSTAT) та взяла на себе зобов'язання приєднатись до відповідних стандартів здійснення статистичних досліджень. Зокрема, Європейська комісія у 1988 році створила та опрацювала власну класифікацію територіальних статистичних одиниць за стандартами системи *Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)* [10].

NUTS поділяється на п'ять рівнів: NUTS 1–3 є регіональними рівнями, NUTS — 4–5 місцевими одиницями регіональної статистики ЄС. NUTS 1 — це регіони першого рівня: суб'єкти федерації, автономні утворення, субрегіони, великі регіони. NUTS 2 — це регіони другого рівня: воєводства, провінції, департаменти, урядові округи (відповідають області в Україні). NUTS 3 — це регіони третього рівня: повіти, графства, префектури тощо (відповідають адміністративному району в Україні). NUTS 4 — це базові територіальні одиниці, менші за NUTS 3: гімни, сільські райони тощо. NUTS 5 — первинні територіальні одиниці: поселення, солецтва, комуні тощо. Критеріями визначення рівнів NUTS для територіальних одиниць є такі: NUTS 1 — від 3 до 7 млн., NUTS 2 — від 800 тис. до 3 млн., NUTS 3 — від 150 до 800 тис. жителів. Важливо пам'ятати, що NUTS, розроблена ЄС з метою надання фінансових ресурсів регіонам, які найбільше потребують такої допомоги з огляду на принцип субсидіарності. Як зазначає Л. Приполова у сучасних демократичних європейських державах при реформуванні системи

АТУ пріоритетом є впровадження принципу субсидіарності у функціонування громад. Він полягає в чіткому розподілі повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, щоб управлінські рішення були оптимально витратними та результативними. Тобто на місцеву громаду повинен покладатися той обсяг повноважень, який вона здатна забезпечити. Схожі пріоритети розвитку територіального устрою європейських країн виокремили у колективній праці В. Куйбіда, О. Матвіїшин, В. Новик, В. Павленко, А. Ткачук, П. Хонда й інші науковці [12]. Хоча система NUTS для України є одним із важливих механізмів її європейської інтеграції, що дозволяє забезпечити уніфіковану, прозору й ефективну модель статистичного моніторингу і на основі цього реалізувати гнучку регіональну політику, все ж таки, на нашу думку, не слід її сприймати для реалізації буквально. Так, якщо умовним виміром кількості населення в країнах Європейського Союзу вважати муніципалітет, маємо наступну статистику. Якщо в Данії немає муніципалітетів із кількістю мешканців менше 1000 громадян, в Іспанії такі муніципалітети складають понад 60,7%, а у Франції понад 75%. У більшості країн Європейського Союзу більше 50% муніципалітетів налічує менше 10 000 мешканців [9].

Висновки. На наше переконання, стратегія реформи децентралізації ще не пройшла повного циклу обговорень та консультацій. Викладені вище

міркування автора щодо індексів ефективності реформи не претендують на безумовність, але покликані сприяти розвитку конституціоналізму в Україні, розбудові процесів децентралізації. Підсумовуючи вищенаведене зауважимо, що Конституція є суспільним договором, зміст якого визначає розвиток держави на десятиліття, а можливо і століття. Важливо при прийнятті змін до Основного Закону запровадити широку дискусію, публічно оголошуючи мету Законопроекту, порядок реалізації його положень, слід залучати до обговорення провідних експертів-конституціоналістів, представників громадських організацій, врахувати думки пересічних громадян в тому числі і інститути прямої демократії. Зрештою, це і забезпечить суспільне сприйняття запропонованих новацій, досягнення балансу між державою та громадянським суспільством.

На нашу думку, реформа місцевого самоврядування має бути спрямована на реалізацію конкретних цілей, пов'язаних із добробутом як конкретних громадян, так і громади в цілому, розподілом обов'язків між центральними органами та органами місцевого самоврядування, уникненням дублювання управлінських функцій, «вирівнюванням» фінансування між більш заможними та менш фінансово спроможними громадами. Вважаємо, що стратегія реформи має спиратись на індикатори її ефективності, що водночас є сигналами для суспільства щодо кінцевих очікувань від децентралізації.

Література

1. Провнесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 13.12.2019 р. № 2598 // Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 30.12.2019).
2. Лукашова С., Рещук К. Округа и префекты. Как в Украине могут появиться «смотрящие» от Зеленского. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2019/12/17/7235047/> (дата звернення: 15.12.2019).
3. Пояснювальна Записка до Проекту Закону України від 13.12.2019 р. № 2598 Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) // Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 30.12.2019).
4. Чому, як і коли мають змінитися райони. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11369?fbclid=IwAR2Np5qUOr5Oow5eIrchDRY6N1Wp5yu2LZbpjsEhA8LPKBsIWAahmlJEEI> (дата звернення: 30.12.2019).
5. Мателешко Ю. П. Адміністративно-територіальні одиниці Київської Русі X–XI ст.: проблеми термінології (історіографія питання) // Науковий вісник Ужгородського університету, серія «Історія». 2013. Вип. 1 (30). С. 153–159.
6. Шабельников В. І. Реформування адміністративно-територіального устрою України в 1917–1940 // Монографія. Донецьк: Вид-во Донецького національного ун-ту, 2006. С. 22.
7. Algirdas Astrauskas Regionalisation in Lithuania: an ongoing debate on regional reforms. URL: <https://aer.eu/regionalisation-lithuania-ongoing-debate-regional-reforms-ror2017/> (дата звернення: 30.12.2019).
8. Косміна О. Ю. Етнографічні регіони України // Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. Київ, Наук. думка, 2005. Т. 3: Е — Ї. 672 с.

9. The Danish Local Government Reform This paper is primarily based upon the publication «The Local Government Reform — in brief», Ministry of Interior and Health, 2006, URL: http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm (дата звернення: 30.12.2019).

10. Номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS). URL: https://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/home_regions_en.html (дата звернення: 30.12.2019).

11. Приполова Л. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) та перспективи для України. URL: file:///Users/zaparasvetlana/Downloads/viche_2013_12_10.pdf (дата звернення: 30.12.2019).

12. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: Монографія / [В. Г. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин, А. Ф. Ткачук, В. А. Негода, Ю. О. Карпінський, М. О. Пухтинський, Ю. І. Ганущак, О. М. Бабоч]; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ, Геопринт, 2009. 615 с.

References

1. Provneseennja zmin do Konstytuciji Ukrajinu (shhodo decentralizaciji vlady): Proekt Zakonu Ukrajinu vid 13.12.2019 r. # 2598 // Verkhovna Rada Ukrajinu. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

2. Lukashova S., Reshuk K. Okrugha u prefekty. Kak v Ukraine moghut pojavytjsja «smotrjashhye» ot Zelenskogho. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2019/12/17/723504>

3. Pojasnjuvaljna Zapyska do Proektu Zakonu Ukrajinu vid 13.12.2019 r. # 2598 Pro vneseennja zmin do Konstytuciji Ukrajinu (shhodo decentralizaciji vlady) // Verkhovna Rada Ukrajinu. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511

4. Chomu, jak i koly majutj zminytjsja rajony. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11369?fbclid=IwAR2Np5qlUOr5Oow5eIpcHdRY6N1Wp5yu2LZbpjsExA8LPKbsIWAahmlJEEI>

5. Mateleshko Ju. P. Administratyvno-terytorialni odynyci Kyjivskoji Rusi Kh — KhI st.: problemy terminologhiji (istorioghrafija pytannja) // Naukovyj visnyk Uzhghorodskogho universytetu, serija «Istorija». 2013. Vyp. 1(30). S.153–159.

6. Shabeljnykov V. I. Reformuvannja administratyvno-terytorialnogho ustroju Ukrajinu v 1917–1940. Monoghrafija. Doneck: Vyd-vo Doneckogho nacionalnogho un-tu, 2006. S. 22.

7. Algirdas Astrauskas Regionalisation in Lithuania: an ongoing debate on regional reforms. URL: #RoR2017 <https://aer.eu/regionalisation-lithuania-ongoing-debate-regional-reforms-ror2017/>

8. Kosmina O. Ju. Etnoghrafichni reghiony Ukrajinu // Encyklopedija istoriji Ukrajinu: u 10 t. / redkol.: V. A. Smolij (gholova) ta in.; Instytut istoriji Ukrajinu NAN Ukrajinu. Kyjiv, Nauk. dumka, 2005. T. 3: E — J. 672 s.

9. The Danish Local Government Reform This paper is primarily based upon the publication «The Local Government Reform — in brief», Ministry of Interior and Health, 2006. URL: http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm

10. Nomenklatury terytorialnykh odynycj dlja statystyky (NUTS). URL: https://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/home_regions_en.html

11. Prypolova L. Jevropejskyj dosvid zaprovadzhenja nomenklatury terytorialnykh odynycj dlja statystyky (NUTS) ta perspektyvy dlja Ukrajinu. URL: file:///Users/zaparasvetlana/Downloads/viche_2013_12_10.pdf

12. Administratyvno-terytorialnyj ustrij Ukrajinu. Istorija. Suchasnistj. Perspektivy: Monoghrafija / [V. Gh. Kujbida, V. P. Pavlenko, V. A. Jacjuk, O. Ja. Matvijishyn, A. F. Tkachuk, V. A. Neghoda, Ju. O. Karpinskyj, M. O. Pukhtynskyj, Ju. I. Ghanushhak, O. M. Babych]; Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrajinu. Kyjiv, Gheoprynt, 2009. 615 s.

Скоромний Ярослав Ігорович

*викладач кафедри судоустрою, прокуратури та адвокатури
Львівський університет бізнесу та права*

Скоромный Ярослав Игоревич

*преподаватель кафедры судостройства, прокуратуры и адвокатуры
Львовский университет бизнеса и права*

Skoromnyy Yaroslav

Lecturer of the Department of Judiciary, Prosecution and Advocacy

Lviv University of Business and Law

ORCID: 0000-0002-4067-710X

DOI: 10.25313/2520-2308-2020-8-6286

ГЕНЕЗА ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ

ГЕНЕЗИС ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУДЕЙ В УКРАИНЕ

GENESIS OF LEGAL RESPONSIBILITY OF JUDGES IN UKRAINE

Анотація. У статті досліджено особливості становлення (генези) юридичної відповідальності суддів в Україні (від Київської Русі до сьогодні). Доведено, що в даний час існує досить багато проблем стосовно кримінальної (юридичної) відповідальності суддів. З'ясовано, що судді є недостатньо захищеними від проявів кримінального переслідування, що, своєю чергою, впливає на підвищення лояльності до сторін обвинувачення, на відміну від сторін захисту, у кримінальному процесі. Встановлено, що на сьогодні немає досконалих правових механізмів оскарження бездіяльності суддів у судовому порядку. Визначено, що притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності у Вищій раді правосуддя не у повному обсязі відповідає вимогам Європейської хартії про статус суддів. За результатами правового аналізу діяльності інститутів відповідальності суддів з'ясовано, що сучасні способи притягнення до відповідальності суддів в Україні є недосконалими, часто суперечливими, а в поодиноких випадках дозволяють суддям уникати відповідальності. Встановлено, що проблематика цивільно-правової відповідальності суддів стосовно здійснення неправильних дій відносно громадян на сьогодні потребує нагального вирішення, так як у юридичній літературі не до кінця є розкритими положення, якими регламентуються умови, підстави та порядок притягнення суддів до відповідальності за ухвалу несправедливих вироків та здійснення незаконних дій, які спричиняють матеріальну та/чи моральну шкоду громадянам. Визначено, що за шкоду, яка заподіяна внаслідок неправосудного судового рішення, прийнятого суддею, а також через бездіяльність судді, майнова відповідальність покладається на державу, оскільки суддя, який здійснює судочинство, діє від імені держави, тобто України. З'ясовано, що на сьогодні суддя може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності у випадках, визначених відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Ключові слова: юридична відповідальність, суддя, закон, регулювання, судочинство.

Аннотация. В статье исследованы особенности становления (генезиса) юридической ответственности судей в Украине (от Киевской Руси до сегодняшнего дня). Доказано, что в настоящее время существует достаточно много проблем относительно уголовной (юридической) ответственности судей. Выяснено, что судьи являются недостаточно защищенными от проявлений уголовного преследования, что, в свою очередь, влияет на повышение лояльности к сторонам обвинения, в отличие от сторон защиты в уголовном процессе. Установлено, что на сегодня нет совершенных механизмов обжалования бездействия судей в судебном порядке. Определено, что привлечение судей к дисциплинарной ответственности

в Высшем совете правосудие не в полном объеме соответствует требованиям Европейской хартии о статусе судей. По результатам правового анализа деятельности институтов ответственности судей выяснено, что современные способы привлечения к ответственности судей в Украине несовершенны, часто противоречивыми, а в некоторых случаях позволяют судьям избегать ответственности. Установлено, что проблематика гражданско-правовой ответственности судей по осуществлению неправильных действий в отношении граждан сегодня требует неотложного решения, так как в юридической литературе не до конца является раскрытыми положения, которыми регламентируются условия, основания и порядок привлечения судей к ответственности за решение несправедливых приговоров и осуществления незаконных действий, которые влекут за собой материальную и/или моральный ущерб гражданам. Определено, что за вред, причиненный вследствие неправосудного судебного решения, принятого судьей, а также из-за бездействия судьи, имущественная ответственность возлагается на государство, поскольку судья, осуществляющий судопроизводство, действует от имени государства, то есть Украины. Выяснено, что на сегодня судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в случаях, определенных в соответствии с Законом Украины «О судуостроїстве и статусе судей».

Ключевые слова: юридическая ответственность, судья, закон, регулирования, судопроизводство.

Summary. The article examines the features of the formation (genesis) of legal responsibility of judges in Ukraine (from Kievan Rus to the present day). It has been proven that at present there are many problems regarding the criminal (legal) responsibility of judges. It was found that judges are insufficiently protected from manifestations of criminal prosecution, which, in turn, affects the increase in loyalty to the prosecution, in contrast to the defense in the criminal process. It has been established that today there are no perfect mechanisms for appealing the inaction of judges in court. It was determined that bringing judges to disciplinary responsibility in the High Council of Justice does not fully comply with the requirements of the European Charter on the Status of Judges. Based on the results of the legal analysis of the activities of the institutions of judicial responsibility, it was found that modern methods of bringing judges to justice in Ukraine are imperfect, often contradictory, and in some cases allow judges to avoid responsibility. It has been established that the issue of civil liability of judges for carrying out wrong actions against citizens today requires an urgent solution, since the legal literature does not fully disclose the provisions that govern the conditions, grounds and procedure for holding judges accountable for resolving unfair sentences and implementing illegal actions that entail material and/or moral damage to citizens. It has been determined that for harm caused as a result of an unjust court decision made by a judge, as well as due to the judge's inaction, property liability is imposed on the state, since the judge conducting the proceedings acts on behalf of the state, that is, Ukraine. It was found that today a judge can be brought to disciplinary responsibility in cases determined in accordance with the Law of Ukraine «On the Judicial System and the Status of Judges».

Key words: legal responsibility, judge, law, regulation, legal proceedings.

Постановка проблеми. Одним із головних інструментів регулювання суспільних відносин на законодавчо-правовому рівні виступає юридична відповідальність. У зміст законодавчо-правового регулювання закладено цілеспрямований вплив на стан та особливості поведінки суб'єкта (особи) задля [1]:

- використання на цій основі низки юридичних засобів для упорядкування суспільних відносин;
- забезпечення стабільності та системності суспільних відносин;
- зниження рівня конфліктності між суб'єктами (особами);
- дотримання принципів соціальної справедливості на практиці;
- підвищення рівня цивілізованості таких відносин та посилення рівня культури у системі взаємодій тощо.

При цьому дослідження доводять, що відповідальність судді характеризує особливу рису судді,

яка відображає свідому здатність робити висновки про результати особистої професійної діяльності та відповідність професійної діяльності нормам права і моралі перед самим собою, суддівськими органами та суддівським корпусом (які, до прикладу, виконують дисциплінарне провадження).

З огляду на те, відповідно до положень вітчизняного законодавства суддям поставлено досить високі вимоги до здійснення професійної діяльності, за невиконання (порушення) яких передбачено юридичну відповідальність. Однак тут слід відмітити такі інструменти, які є законодавчо закріпленими та дещо перешкоджають цьому процесу, як гарантії від настання випадків необдуманого переслідування та недоторканність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження особливостей становлення юридичної відповідальності суддів зробили такі відомі науковці та юристи-практики, як Є. Білозьоров [1], П. О. Бобровський [2], Л. В. Бойцова [3],

О. В. Іванова [4], Е. Карнович [5], Н. М. Коркунов [6], Р. О. Куйбіда [7], В. О. Кучинский [8], Р. М. Скриньковський та інші.

Однак, опираючись на дослідження, представлені науковцями та юристами-практиками у джерелах [1–8], слід відзначити, що проблема становлення юридичної відповідальності суддів на сьогодні є доволі актуальною та широко досліджуваною, проте не до кінця розкритими є концептуальні засади юридичної відповідальності суддів.

Мета статті. Метою статті є дослідження особливостей становлення (генези) юридичної відповідальності суддів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи особу судді як персонального представника судової влади, варто зазначити, що у громадянському суспільстві судді володіють винятковими можливостями здійснювати професійну діяльність відповідно до своїх посадових обов'язків.

Так, наприклад, судді здійснюють професійну діяльність від імені держави, а також від імені держави можуть проводити контроль за дотримання посадових обов'язків у трьох гілках влади в Україні.

З огляду на те, суддя наділяється обов'язками здійснювати функції соціального контролю у випадках, коли настають конфліктні ситуації, а ініціаторами їх виникнення виступають з одного боку члени суспільства, а з іншого — держава. Тому, для здійснення функції соціального контролю і досягненні при цьому позитивних результатів в контексті вирішення конфліктних ситуацій, суддя наділяється певними можливостями, які безпосередньо закріплені у правовому статусі його як судді.

До прикладу правовий статус судді має правове (юридичне) значення, яке визначається нормами права, а не позицією судді у суспільстві.

Відповідно до положень чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [9], основними засадами правового статусу судді є:

- незмінюваність судді (регулюється статтею 53 «Незмінюваність судді»);
- несумісність суддівської практики із здійсненням суддею іншого виду діяльності (регулюється статтею 54 «Вимоги щодо несумісності»);
- переведення суддів у зв'язку із неможливістю здійснювати правосуддя в одному суді до іншого суду, однак рівень та спеціалізація судів повинні бути однаковими (регулюється статтею 55 «Відрядження як тимчасове переведення судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації»).

Значимість юридичної відповідальності визначається її природою. З однієї сторони юридична відповідальність виступає примусовим заходом (спо-

собом) впливу на юридичних і фізичних осіб, які здійснюють порушення правових норм, що визначені законодавством з метою забезпечення підтримки стабільності та правопорядку. Водночас інша сторона природи юридичної відповідальності визначає здатність самозахисту суспільства від впливу посягань на нього. У такому контексті притягнення винних до юридичної відповідальності сприяє стабільному розвитку держави та забезпечує належні умови існування суспільства [8].

Дослідження доводять, що у ході розвитку суспільство прагне створити справедливую систему правосуддя. Для досягнення такої цілі повинна бути сформована належним чином система кримінально-правової охорони правосуддя. Базуючись на історичних аспектах розвитку кримінального права, треба наголосити, що системою кримінально-правової охорони правосуддя передбачається встановлення відповідальності осіб за прояв небезпечних діянь, до професійних обов'язків яких належить здійснення правосуддя.

До речі, слід зауважити, що правова система Київської Русі була побудована на звичаєвому праві. Однак, починаючи із X-го століття в дію увійшло писане право. З огляду на те, норми кримінального писаного права були закріплені у багатьох договорах князів Київської Русі із греками. Також у Київській Русі діяв суд, однак він був народною установою (так тривало до епохи князівської влади) [10].

За часів князівської влади участь у судових провадженнях приймали спеціально обрані особи з народу. Судова система Київської Русі містила у своїй структурі судові общини. Судові общини на той час вважалися найдавнішим судовим органом. До того ж правосуддя судові общини здійснювали на засадах звичаєвого права. У епоху князювання князі самостійно здійснювали суд або делегували свої повноваження тіунам та/чи посадникам. [10].

Основною правовою базою Київської Русі в період XI–XIV-го століть був збірник законів «Руська Правда». На сьогодні збереглося декілька редакцій збірника законів «Руська Правда», зокрема це [10]:

- коротка форма законів;
- просторова форма законів;
- скорочена із просторової форма законів.

Збірник законів «Руська Правда» вважається одним із найперших законодавчих джерел, у якому закладено основи кримінальної юстиції. У багатьох статтях збірника законів «Руська Правда» визначається відповідальність за скоєння злочину проти особи та/чи її власності. Поряд з тим, відповідальність за скоєння злочинів проти правосуддя, які становлять внутрішній напрям злочину, тобто

вчиняються суддями, у збірнику законів «Руська Правда» не передбачено. Однак, варто зазначити, що у збірнику законів «Руська Правда» закріплені положення становлення системи кримінально-правової охорони правосуддя [10].

Дія Литовських статутів як важливих правових норм на території українських земель поширюється, починаючи із XVI-го століття. У Литовських статутах також закріплюються положення становлення системи кримінально-правової охорони правосуддя [10].

За часів Гетьманщини (XVII–XVIII-е століття) становлення системи кримінально-правової охорони правосуддя здійснювалося під впливом російського уряду. На той час досить поширеними були випадки зловживання посадовими повноваженнями в судах, а також скарги на неправосудність судів [10].

В Соборному Уложенні 1649-го року за часів Царя і Великого Князя Олексія Михайловича було визначено декілька принципів здійснення правосуддя. Зокрема це такі принципи як [2]:

- рівність усіх громадян перед судом;
- справедливість судової влади;
- законність здійснення правосуддя.

Окрім того, у главі X-ій «Про суд» Соборного Уложення 1649-го року виокремлено два види злочину, які здійснюються проти правосуддя [2]:

- 1) злочини, які вчиняються винними особами, що безпосередньо здійснюють правосуддя (внутрішні посягання);
- 2) злочини, які вчиняються іншими винними особами, що не мають ніякого відношення до судової влади (зовнішні посягання).

Соборним Уложенням 1649-го року також встановлюється відповідальність за несправедливий вирок (рішення), який винесено суддею у кримінальній або цивільній справі внаслідок помилки, непорозуміння та/чи неправильного тлумачення законів [2].

У Артикулі воїнського Петра I 1716-го року, зокрема у додатку «Короткий нарис процесів» також передбачалась відповідальність судді за винесення неправомірного судового рішення (регулювались ці аспекти статтею 8). Водночас у статті 4 цього документу було передбачено притягнення судді до відповідальності за навмисне застосування катувань без вагомої на те причини та підозри, а також за необережне «через міру» застосування катувань, які спричиняють смерть підсудної особи. Окрім зазначеного, судді несли кримінальну відповідальність за прояви хабарництва, казнокрадства, а також за вчинення інших службових злочинів [2].

Петром I у ході складення Артикула воїнського Петра I, датованого 1716-м роком, було прийня-

то загальний напрямок кримінального права, що закріплений у Західній Європі, а за зразок взято Шведський кодекс [2].

Слід відмітити, що Петром I також було введено відповідальність суддів на підставі позовів громадян, які потерпіли від службових обов'язків суддів. Однак, після смерті Петра I ця постанова втратила чинність та була скасована [5].

З огляду на зазначене вище, треба відмітити, що в епоху правління Петра I юридичну відповідальність накладали на суддів за здійснені правопорушення, а як покарання — позбавляли фізичних та/чи майнових обмежень [4].

Що стосується цивільно-правової відповідальності суддів, то її регулювання здійснювалося низкою нормативно-правових актів, а також спеціальними наказами, датованими 1834-м та 1842-м роками. Разом з тим, цивільно-правова відповідальність судді регулювалася [11]:

- Уложенням про покарання кримінальних та цивільних, датованим 1845-м роком (зокрема статтями 59, 397–398, 426, 429–431);
- однойменним Уложенням, датованим 1885-м роком (зокрема статтями 59, 369–370, 426, 429–431);
- Законом, датованим 21 березня 1851-го року;
- цивільними законами (зокрема статтями 678–682, які відтворювали положення вищезазначеного Закону);
- Статутом цивільного судочинства (зокрема статтями 1331–1336).

Ще задовго до прийняття Закону, датованого 21 березня 1851-го року, особливості притягнення суддів до юридичної відповідальності були ідентичними особливостям притягнення посадових осіб органів адміністративного відомства [11].

Вважалося, що притягнення судді до цивільно-правової відповідальності може відбуватися за умови наявності у його професійній діяльності недоброго наміру чи бажання. Покриття суддею збитків внаслідок неправомірно прийнятих рішень могло відбутися лише у тих випадках, коли потерпілий використав усі способи оскарження рішення судді, що свідчить про притягнення його до цивільно-правової відповідальності [3].

У разі недостатнього матеріального забезпечення судді могли уникати відповідальності за неправомірні рішення, що тягнуть за собою відшкодування збитків. До прикладу у 1896-му році мала місце подія, за якої судді не відшкодували збитки внаслідок прийняття неправомірних рішень [12].

Кінець XIX-го століття — початок XX-го століття ознаменувався думкою про створення інституту

відшкодування збитків, які понесли потерпілі внаслідок неправомірних діянь суддів. Це, своєю чергою, стало поштовхом до розроблення та введення в дію спеціальних норм, за якими гарантувався б захист прав та свобод громадян, також передбачалася б цивільно-правова відповідальність суддів [12].

Кримінальним уложенням, прийнятим 22 березня 1903-го року, передбачалося удосконалення системи кримінально-правової охорони правосуддя внаслідок підвищення рівня захисту. З огляду на те, окрім суддів, до відповідальності також притягалися присяжні засідателі на рівних із суддями засадах. Варто зазначити, що Кримінальне уложення, прийняте 22 березня 1903-го року, мало суттєвий недолік — положення щодо покарань за здійснення злочинів проти правосуддя знаходилися у різних главах, що унеможливило їх ефективне використання на практиці [13].

У ході проведеного дослідження з'ясовано, що первинним кодифікованим кримінально-правовим документом був Кримінальний кодекс УРСР, введений в дію у 1922-му році. Відтак, у главі «Злочини про порядки управління» було визначено низку злочинів, зокрема це [14]:

- злочини у вигляді приховування банд та/чи їх окремих учасників (регулювалися статтею 76 Кримінального кодексу УРСР, введеного в дію у 1922-му році);
- злочини у вигляді недонесення інформації про здійснення злочину (регулювалися статтею 89 Кримінального кодексу УРСР, введеного в дію у 1922-му році);
- злочини у вигляді звільнення арештованого з місця ув'язнення та/чи з-під варти та/чи сприяння втечі арештованого (регулювалися статтею 92 Кримінального кодексу УРСР, введеного в дію у 1922-му році);
- злочини втечі арештованого з місця ув'язнення та/чи з-під варти (регулювалися статтею 95 Кримінального кодексу УРСР, введеного в дію у 1922-му році).

Водночас главою «Посадові злочини» Кримінального кодексу УРСР, введеного в дію у 1922-му році, зокрема статтею 111 зазначалося, що суддів притягається до відповідальності за дії корисного та особистого характеру, які спричиняють прийняття неправомірного судового рішення [14].

Чинність вище окреслених нормативно-правових документів була втрачена унаслідок подій Жовтневої революції (1917-й рік). Тоді було нейтралізовано стару судову систему, в тому числі і всі положення, якими передбачалося притягнення до відповідальності суддів [13].

Події Великої Вітчизняної війни надали судовій системі особливого значення. У той час першочерговим завданням виступала мобілізація усіх сил країни для здійснення боротьби із ворогами. Тодішня судова система та система здійснення правосуддя були докорінно перебудовані відповідно до умов війни.

У 1958-му році було прийнято документ під назвою «Основи карного судочинства Союзу РСР і союзних республік». Відповідно до положень цього документу передбачалася відповідальність суддів, а нагляд за дотримання цих положень був покладений на Верховний Суд СРСР.

5-го червня 1981-го року було прийнято Закон «Про судоустрій СРСР». У статті 12 Закону «Про судоустрій СРСР» наголошувалося, що судді є незалежними та у своїй професійній діяльності підкоряються лише закону. Попри те, прокурорський нагляд за легітимністю професійної діяльності суддів був визначений «Основами карного судочинства Союзу РСР і союзних республік».

Тоді суд перебував під пильним наглядом прокуратури. Водночас відповідно до положень Закону УРСР «Про судоустрій» суд виступав владним та самодостатнім органом у державі.

Дослідження особливостей розвитку законодавства України у сфері забезпечення юридичної відповідальності суддів показали, що на сьогодні засади притягнення суддів до кримінальної відповідальності є значно послабленими, порівняно із засадами, які були закладені раніше.

До прикладу у Законі СРСР «Про статус суддів в СРСР», прийнятому 4-го серпня 1989-го року, зазначалося, що кримінальна відповідальність суддів районного суду може настати тільки тоді, коли стосовно цього порушено праву прокурором союзної республіки та/чи Генеральним прокурором СРСР.

Законом України «Про статус суддів», прийнятим у 1992-му році, (який до речі на сьогодні втратив чинність) передбачено надання гарантії суддям від випадків кримінального переслідування, зокрема зазначається, що судді не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності та взяті під варту, якщо на це не надано згоди Верховною Радою України. Треба відмітити, що це положення було змінено у 1999-му році та перевикладене у статті 126-й Конституції України [16].

Вивчаючи особливості розвитку і становлення кримінального законодавства, варто першочергово звернути увагу на норми, якими передбачається притягнення суддів до відповідальності за діяльність у сфері постановлення неправосудних актів. Ці злочини на сьогодні становлять суспільну небезпеку та

посягають на безпеку системи кримінально-правової охорони правосуддя.

Проблематика цивільно-правової відповідальності стосовно здійснення неправильних дій відносно громадян на сьогодні потребує нагального вирішення. У юридичній літературі не до кінця є розкритими положення, якими регламентуються умови, підстави та порядок притягнення суддів до відповідальності за ухвалу несправедливих вироків та здійснення незаконних дій, які спричиняють матеріальну та/чи моральну шкоду громадянам [13].

Водночас проблематика кримінальної відповідальності засвідчує, що на сьогодні судді є недостатньо захищеними у процесі здійснення професійної діяльності та часто потерпають від кримінального переслідування.

Що стосується майнової відповідальності, то за шкоду, яка заподіяна внаслідок неправосудного судового рішення, прийнятого суддею, а також через бездіяльність судді, майнова відповідальність покладається на державу, оскільки суддя, який здійснює судочинство, діє від імені держави, тобто України.

Варто зазначити, що відшкодування шкоди відбувається лише у тому випадку, коли суддею вже ухвалено неправосудне рішення (і немає значення чи це здійснено навмисно, чи внаслідок грубої необачності, яка не допускається). За інших випадків притягнення до майнової відповідальності є неможливим, тому що неправомірне судове рішення трактується як добросовісна помилка [7].

Що стосується юридичної практики становлення відповідальності суддів, яка склалася на сьогодні, то відповідно до статті 49 «Недоторканність та імунітет судді» Закону України «Про судуострій і статус суддів» [9], суддю, якого затримано за підозрою вчинення ним діяння, за яке законодавчо визначена адміністративна або кримінальна відповідальність, потрібно звільнити від арешту у негайному порядку, якщо з'ясовано його особу. Однак законодавчо є закріплені випадки, коли суддю не звільняють внаслідок затримання.

Окрім зазначених вище видів відповідальності, суддя на сьогодні може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності у таких випадках, як (відповідно до статті 106 «Підстави дисциплінарної відповідальності судді» Закону України «Про судуострій і статус суддів» [9]):

- незаконна відмова у доступі до системи правосуддя;
- порушення основ гласності та відкритості судового процесу;
- порушення засад рівності перед законом усіх без винятку учасників судового процесу;

- ненадання обвинуваченому права на захист;
- безпідставне затягування розгляду справи;
- розголошення таємниці, яка охороняється законом;
- втручання та/чи перешкоджання судовому процесу, який здійснюють інші судді тощо.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Результати опрацювання літературних джерел [1–16] дають підстави зазначити, що на сьогодні існує досить багато проблем стосовно кримінальної (юридичної) відповідальності суддів. З'ясовано, що судді є недостатньо захищеними від проявів кримінального переслідування. Такі обставини впливають на підвищення лояльності до сторін обвинувачення, на відміну від сторін захисту, у кримінальному процесі.

Дослідження особливостей становлення (генези) юридичної відповідальності в Україні показало, що до часів сьогодення, юридична відповідальність суддів була закладена у таких документах, як:

- збірник законів «Руська Правда» (правова база Київської Русі в період XI–XIV-го століть);
- Литовські статuti (у яких були закріплені положення становлення системи кримінально-правової охорони правосуддя);
- Соборне Уложення 1649-го року (у якому було визначено декілька принципів здійснення правосуддя);
- Артикул воїнського Петра I 1716-го року, зокрема додаток «Короткий нарис процесів» (у якому було передбачено відповідальність судді за винесення неправомірного судового рішення та відповідальність за навмисне застосування катувань без вагомості на те причини);
- Уложення про покарання кримінальних та вправних, датоване 1845-го року;
- однойменне Уложення, датоване 1885-го року;
- Закон, датований 21 березня 1851-го року;
- цивільні закони (зокрема статті 678–682, які відтворюють положення вищезазначеного Закону);
- Статут цивільного судочинства (зокрема статті 1331–1336).
- Кримінальне уложення, прийняте 22 березня 1903-го року (у якому передбачалося удосконалення системи кримінально-правової охорони правосуддя внаслідок підвищення рівня захисту).
- Кримінальний кодекс УРСР, введений в дію у 1922-му році.
- документ «Основи карного судочинства Союзу РСР і союзних республік», введений в дію у 1958-му році;
- Закон «Про судуострій СРСР», прийнятий 5-го червня 1981-го року;
- Закон СРСР «Про статус суддів в СРСР», прийнятий 4-го серпня 1989-го року;

– Закон України «Про статус суддів», прийнятий у 1992-му році.

Доведено, що на основі юридичної практики становлення відповідальності суддів, яка склалася на сьогодні, що юридична відповідальність суддів регулюється положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Встановлено, що на сьогодні немає досконалих правових механізмів оскарження бездіяльності суддів у судовому порядку.

Визначено, що притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності у Вищій раді правосуддя не у повному обсязі відповідає вимогам Європейської хартії про статус суддів.

За результатами правового аналізу діяльності інститутів відповідальності суддів з'ясовано, що сучасні способи притягнення до відповідальності суддів в Україні є недосконалими, часто суперечливими, а в поодиноких випадках дозволяють суддям уникати відповідальності.

Література

1. Білозьоров Є. Юридична відповідальність як передумова правомірної поведінки особи: теоретичні аспекти. Право України. 2006. № 1. С. 50.
2. Бобровский П. О. Происхождения артикула воинского и изображения процессов Петра великого по уставу воинскому 1716 г. СПб., 1881. С. 15.
3. Бойцова Л. В. Ответственность судей по Российскому дореволюционному законодательству. Правоведение. 1992. № 1. С. 65.
4. Иванова О. В. Понятие юридической ответственности в эпоху Петра I. История государства и права. 2007. № 19. С. 20.
5. Карнович Е. Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., 1897. С. 194.
6. Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1908. С. 318.
7. Куйбіда Р. О. Проблеми юридичної відповідальності суддів. Адвокат. 2006. № 11. С. 12.
8. Кучинский В. О. О понятии юридической ответственности как фундаментальной категории юриспруденции. Юридическая ответственность. Минск, 1998. С. 4.
9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
10. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посібн. / за ред. В. Д. Гончаренка. К., 2000. Т 1. С. 61.
11. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г. СПб., 1910. С. 13.
12. Отчет по Кассационным Департаментам Правительствующего Сената за 1896 г. СПб., 1897. С. 98.
13. Уголовное уложение от 22 марта 1903 года. Изд. Н. С. Таганцева. СПб., 1904. С. 280.
14. Уголовный кодекс УССР. Х., 1922. С. 96.
15. Ленін В. І. Твори. Т. 27. С. 54.
16. Постанова Апеляційного суду Житомирської області про незаконність порушення кримінальної справи проти суддів Апеляційного суду Київської області // Матеріали к семінару «Свобода слова и авторитет правосудия: конфликт или служение общественным интересам». К., 2004. С. 75.

References

1. Bilozorov Ye. Yurydychna vidpovidalnist yak peredumova pravomirnoi povedinky osoby: teoretichni aspekty. Pravo Ukrainy. 2006. № 1. S. 50.
2. Bobrovskiy P. O. Proiskhozhdeniya artikula voinskogo i izobrazheniya protsessov Petra velikogo po ustavu voinskому 1716 g. SPb., 1881. S. 15.
3. Boytsova L. V. Otvetstvennost sudey po Rossiyskomu dorevolyutsionnomu zakonodatelstvu. Pravovedenie. 1992. № 1. S. 65.
4. Ivanova O. V. Ponyatie yuridicheskoy otvetstvennosti v epokhu Petra I. Istoriya gosudarstva i prava. 2007. № 19. S. 20.
5. Karnovich Ye. Russkie chinovniki v byloe i nastoyashchee vremya. SPb., 1897. S. 194.
6. Korkunov N. M. Russkoe gosudarstvennoe pravo. SPb., 1908. S. 318.
7. Kuibida R. O. Problemy yurydychnoi vidpovidalnosti suddiv. Advokat. 2006. № 11. S. 12.
8. Kuchinskiy V. O. O ponyatii yuridicheskoy otvetstvennosti kak fundamentalnoy kategorii yurisprudentsii. Yuridicheskaya otvetstvennost. Minsk, 1998. S. 4.

9. Pro sudoustrii i status suddiv: Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 r. № 1402-VIII (iz zminamy ta dopovnenniamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
10. Khrestomatiia z istorii derzhavy i prava Ukrainy: navch. posibn. / za red. V. D. Honcharenka. K., 2000. T 1. S. 61.
11. Ulozhenie o nakazaniyakh ugovornykh i ispravitelnykh 1885 g. SPb., 1910. S. 13.
12. Otchet po Kassatsionnym Departamentam Pravitelstvuyushchego Senata za 1896 g. SPb., 1897. S. 98.
13. Ugolovnoe ulozhenie ot 22 marta 1903 goda. Izd. N. S. Tagantseva. SPb., 1904. S. 280.
14. Ugolovnyy kodeks USSR. Kh., 1922. S. 96.
15. Lenin V. I. Tvory. T. 27. S. 54.
16. Postanova Apeliatsiinoho sudu Zhytomyrskoi oblasti pro nezakonnist porushennia kryminalnoi spravy protyy suddiv Apeliatsiinoho sudu Kyivskoi oblasti. Materialy k seminaru «Svoboda slova i avtoritet pravosudiya: konflikt ili sluzhenie obshchestvennym interesam». K., 2004. S. 75.

Horielova Veronika

*Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of Department of State Legal Sciences
University of Economy and Right “KROK”*

Горелова Вероніка Юріївна

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Університет економіки та права «КРОК»*

Горелова Вероніка Юрьевна

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Университет экономики и права «КРОК»*

ORCID: 0000-0001-6536-2422

DOI: 10.25313/2520-2308-2020-8-6251

ANTINOMY OF MORAL REQUIREMENTS IN THE ACTIVITY OF A LEGAL HACKER

АНТИНОМІЯ МОРАЛЬНИХ ПРИПИСІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВОВОГО ХАКЕРА

АНТИНОМИЯ МОРАЛЬНЫХ ПРЕДПИСАНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВОВОГО ХАКЕРА

Summary. The article emphasizes the uncertainties in the legislative field of some categories concerning the moral core of advocacy, which, unfortunately, leaves room for reflection, allowing everyone to judge their actions based on their philosophy of morality. The article proposes a new category of “legal hacking” and shows some antinomies of the moral provisions of advocacy. Several principles (internal imperatives) of a lawyer have been defined, in compliance with which “legal hacking” will never go beyond the immoral and illegal, and the reputation of a lawyer will remain decent.

Key words: lawyer, lawyer ethics, morality legal hacking, antinomy.

Анотація. В статті розглядаються деякі проблемні місця виконання адвокатами правил адвокатської етики. Сучасне століття знаменується як «епоха гаслів та вигуків прав людини», що, у підсумку, зобов'язує приділяти значної уваги етичним стандартам адвокатської діяльності. Однак, реальність нашого часу надає адвокату одночасно як і нові можливості, так і нові небезпеки, що зав'язується в цілий вузол глобальних проблем, які створюють загрозу як моральному і фізичному здоров'ю людини, так і її майну. На сьогодні, корінні зміни та становлення цілого комплексу моральних орієнтирів адвоката – це глибоко соціальний процес, адже адвоката сприймають як «наглядину» – безпосередню «руку допомоги», продуктивну силу суспільства. При цьому суспільство само і встановлює рамки загальної моралі, та мінімуми «підвищеної» моралі адвоката, одночасно закладаючи перспективи для адвокатської моралі в майбутньому, виходячи з певних уявлень про те, яким повинен бути адвокат, яким суспільство його бажає бачити. При цьому, прагнучи «поліпшити адвоката» суспільство допускає суттєві помилки: мало приділяє уваги внутрішнім якостям особи, яка бажає стати адвокатом; вдається до спотворення «образу адвоката» на фоні загального занепаду моралі, та в результаті отримує непоправну шкоду. Досить вказати на такі моменти адвокатської практики коли клієнт для адвоката стає фінансовим або рекламним об'єктом, а участь в судовому процесі перетворюється на фарс. У статті робиться наголос на невизначеності у законодавчому полі деяких категорій, що стосуються моральних стержнів адвокатської діяльності, що на жаль, залишає вільний простір для роздумів, дозволяючи кожному на власний розсуд розцінювати діяння виходячи з особистої філософії про мораль. В статті

запропонована нова категорія «правове хакерство» та відображені деякі антиномії моральних положень адвокатської діяльності. Визначено ряд принципів (внутрішніх імперативів) адвоката, при дотриманні яких «правове хакерство» ніколи не вийде за рамки аморального та незаконного, а репутація адвоката буде залишатися добропорядною.

Ключові слова: адвокат, адвокатська етика, мораль, правове хакерство, антиномія.

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые проблемные места выполнения адвокатами правил адвокатской этики. Современный век знаменуется как «эпоха лозунгов и превозглашений прав человека», что, в итоге, обязывает уделять значительное внимание этическим стандартам адвокатской деятельности. Однако, реальность нашего времени предоставляет адвокату одновременно как и новые возможности, так и новые опасности, что завязывается в целый узел глобальных проблем, которые создают угрозу как моральному и физическому здоровью человека, так и его имуществу. На сегодня, коренные изменения и становления целого комплекса нравственных ориентиров адвоката – это глубоко социальный процесс, ведь адвоката воспринимают как «сверхчеловека» – непосредственную «руку помощи», производительную силу общества. При этом общество же и устанавливает рамки общей морали, и минимумы «повышенной» морали адвоката, одновременно закладывая перспективы для адвокатской морали в будущем, исходя из определенных представлений о том, каким должен быть адвокат, каким общество его желает видеть. При этом, стремясь «улучшить адвоката» общество допускает существенные ошибки: мало уделяет внимания внутренним качествам лица, желающего стать адвокатом; прибегает к искажению «образа адвоката» на фоне общего упадка морали, и в результате получает непоправимый вред. Достаточно указать на такие моменты адвокатской практики когда клиент для адвоката становится финансовым или рекламным объектом, а участие в судебном процессе превращается в фарс. В статье делается упор на неопределенности в законодательном поле некоторых категорий, касающихся моральных стержней адвокатской деятельности, что к сожалению, оставляет свободное пространство для размышлений, позволяя каждому по своему усмотрению расценивать действия исходя из личной философии о морали. В статье предложена новая категория «правовое хакерство» и отображены некоторые антиномии нравственных положений адвокатской деятельности. Определен ряд принципов (внутренних императивов) адвоката, при соблюдении которых «правовое хакерство» никогда не выйдет за рамки аморального и незаконного, а репутация адвоката будет оставаться добропорядочной.

Ключевые слова: адвокат, адвокатская этика, мораль, правовое хакерство, антиномия.

Formulation of the problem. In the modern world, the modern stage of legal morality in general and advocacy ethics, in particular, are increasingly subject to philosophical understanding. The modern century can be described as an “era of slogans and shouts of human rights”, which, in the end, imposes additional moral obligations on lawyers in relation to man. However, the reality of our time carries both new opportunities and new dangers, which is tied to a whole node of global problems that threaten both the moral and physical health of man and his property.

Today, radical changes and the formation of a whole set of moral guidelines of a lawyer is a deeply social process during which over the centuries of its development developed complex rules and principles of interaction between lawyer and client, lawyer and society. In an era of heightened attention to human rights, the lawyer is perceived as a “superman” — a direct “helping hand”, a productive force in society. At the same time, society itself establishes the framework of general morality and the minimums of “increased” morality of a lawyer, while laying the prospects for legal morality in the future, based on certain ideas about what a lawyer should be, what society wants

to see him. At the same time, a society that seeks to “improve the lawyer” makes significant mistakes: it pays little attention to the internal qualities of a person who wants to become a lawyer; resorts to the “image of a lawyer” against the background of the general decline of morality, which results in irreparable damage. It is enough to point out such moments of legal practice when a client becomes a financial or advertising object for a lawyer, and participation in a lawsuit turns into a farce.

Analysis of recent research and publications. Many scholars have devoted their time to the issue of legal ethics. Among the latter are the scientific achievements of NM Bakayanov, R. Tokarchyk, IB Vasylyk, TB Vilchyk, VB Cherevatyuk and others.

Part of the general problem has not been solved previously. Philosophical analysis of the problems of lawyer ethics can not be limited to the study of its principles, because today there is an open question of controversial ethical issues in the activities of a lawyer, which today remain unresolved.

Formulating the goals of the article to investigate the issues of modern controversial ethical issues in the activities of a lawyer. To offer one’s vision of the con-

struction of “legal hacking” and “antinomy of lawyer hacking”. Make suggestions.

Presentation of the main research material. The Law of Ukraine “On Advocacy and Advocacy” explicitly states the obligation of all lawyers to comply with the Rules of Advocacy, which should serve as a guarantee of the integrity of the lawyer, increase the reputation and encourage the improvement of advocacy. The requirements of lawyer’s ethics serve as a moral tool for correcting the lawyer’s behaviour, as the bar association has undertaken to monitor the lawyers’ compliance with its principles. St. 12–1 of the Rules of Advocacy Ethics “Honesty and good reputation” does not disclose the concept of “good reputation”, but only states that “a lawyer must be honest, honest and dignified in their professional duties” [1]. In principle, in Art. 12 of the Rules already states that a lawyer must assert respect for the legal profession, which he embodies and contributes to the preservation and enhancement of respect for it in society, which can be understood as “reputation”. However, it is not the definition of this term in the bosom of the bar allows to create certain gaps — “dark spots” in the practice of a lawyer, because society in general and each citizen in particular at its discretion considers this term based on their assessment of moral norms. Today, the statement of EV Vaskovsky, who claimed back in 1895 that no profession morally reveals as many temptations as advocacy, and a lawyer as a specialist in jurisprudence, can dress in legal form any cunning, any trick [2, p. 58]. However, it is not the definition of this term in the bosom of the bar allows to create certain gaps — “dark spots” in the practice of a lawyer, because society in general and each citizen in particular at its discretion considers this term based on their assessment of moral norms. Today, the statement of EV Vaskovsky, who claimed back in 1895 that no profession morally reveals as many temptations as advocacy, and a lawyer as a specialist in law, can dress in legal form any cunning, any trick [2, p. 58]. However, it is not the definition of this term in the bosom of the bar allows to create certain gaps — “dark spots” in the practice of a lawyer, because society in general and each citizen in particular at its discretion considers this term based on their assessment of moral norms. Today, the statement of EV Vaskovsky, who claimed back in 1895 that no profession morally reveals as many temptations as advocacy, and a lawyer as a specialist in law, can dress in legal form any cunning, any trick [2, p. 58]. who claimed back in 1895 that no profession morally reveals as many temptations as advocacy, and a lawyer as a specialist in law, can put in a legal form any trick, any trick [2, p. 58]. who claimed back in 1895 that no

profession morally reveals as many temptations as the bar, and a lawyer as a specialist in law, can put in a legal form any trick, any trick [2, p. 58].

An experienced lawyer can be considered a legal hacker because the meaning of the word in its original sense originated in the 1960s long before the widespread use of computers and it was part of local slang and originally meant a simple but crude solution to any problem regardless of computer techniques in general. Hacker, from to hack — to cut, to make a notch [3], and Jargon File offers the following definition: a hacker is an expert or enthusiast in any activity [4]. And the real slogan of modern hackers: “a hacker is not the one who breaks, but the one who studies.” [5] Thus, we believe that this term is quite appropriate for the activities of a lawyer, especially since the lawyer in his work is often looking for” weaknesses “in the law, makes suggestions on their elimination or only uses them in favour of the client. And thus, there is a general social opinion: “which of the lawyers is the most ingenious, the better.” The question of morality here seems to “hang” in the space of law. In this regard, it is appropriate to mention the famous A. Schopenhauer, who believed that it is difficult to justify morality than to preach it, and the moral value of the act is not in the purpose for which the act was done, but in the rule that man followed [6].

Continuing this issue, we note that Art. 31 of the Law of Ukraine “On Advocacy and Advocacy” provides for the imposition of disciplinary action on a lawyer in the form of suspension of the right to practice law in case of “repeated disciplinary misconduct within a year” and “systematic or gross one-time violation of legal ethics” [7]. Based on this provision, it can be concluded that a lawyer allegedly has the right to a “one-time” or “unsystematic” violation of the rules of legal ethics — that is — a violation of morality. In our opinion, this is not true because this state of affairs helps in the implementation of immoral acts, incites to debate about the category of regularity, and so on. Also, the category of “gross violation” is not defined in the legislation, and for the application of Art. 31 of the Law of Ukraine “On Advocacy and Advocacy” in terms of qualification of this disciplinary offence based on the analysis of the circumstances of the case in each case. Thus, the understanding of a “gross” one-time violation will always be an evaluative concept that requires justification and specificity in each case.

As a result, we get such a phenomenon as the antinomy of legal (lawyer) hacking: a lawyer does not have the right to an immoral act — allowed unsystematic non-gross violation of morality by a lawyer (a lawyer may violate a little). And also: a lawyer must clearly

act within the law — a good lawyer will always use the loopholes in the law. “ If we recall, the term “antinomy” was originally legal and meant a real or imaginary contradiction between two legal laws, or a situation where a legal law contradicts itself [8]. Thus we have the following “antinomies of lawyer hacking”: the lawyer should not delay the case — the lawyer should not rush to close the case; a lawyer is a free person with his character — a lawyer must be endowed with honesty and integrity even if he is not inherently a human being. Thus, the general meaning of the imperative here is a moral act: the lawyer must carry out its activities in such a way that his behaviour becomes a model of virtue for others. Here it is worth mentioning the famous philosopher Kant, who stated “ethics gives laws, not for actions, but only for maxims of actions” [9, p. 430]. That is, the lawyer must, within the existing moral imperatives, force himself in the bosom of his motives, and thus comply with the moral law. Such coercion will be directly related to honesty and integrity. Morality acts as a good deed, as a duty. The reputation of a lawyer (legal hacker) from here is an intangible benefit, which is expressed in the assessment of society,

Legal hacking will never go beyond the immoral and illegal, and the reputation will be decent if the internal imperatives of the lawyer are:

1. The principle of self-determination: the lawyer himself sets a goal in achieving results;

2. The principle of charitable motivation: the idea of an action or deed must be a priori checked for legality and morality before the deed itself, ie a good motive must correspond to a good deed and deed and at the same time satisfy the client’s position;

3. The principle of formal will: the freedom of the lawyer within the law and the imperative of morality is to build his behaviour so that it is oriented to the general idea of good, choosing for this moral and legal means and adequate actions.

Conclusions. It is very difficult to imagine another legal profession that has more ethical “uncertainty”, because on the one hand, a lawyer is obliged to protect the interests of his client, and on the other hand when providing qualified legal assistance, of course, there is a public interest that must be taken into account. The uncertainty of many categories in the legal field regarding the moral core of advocacy, unfortunately, leaves room for reflection, creates gaps, allowing everyone to judge the actions at their discretion based on their philosophy of moral norms. The proposed category of “legal (lawyer) hacking” provides an opportunity for a more accurate perception of reality and the true reflection of the modern lawyer.

References

1. Lawyer Ethics URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2019-03-15-pravila-2019_5cb72d3191e0e.pdf
2. Vaskovsky EV Basic issues of legal ethics. SPb .: Tip. M. Merkusheva, 1895. 58 p.
3. English-Russian dictionary / ed. OS Akhmanova. Ed. 9th, stereotypical. M.: Glavizdat, 1955. S. 219.
4. Encyclopedic Dictionary of the Hacker (Jargon File). URL: <http://www.catb.org/~esr/jargon/html/H/hacker.html>
5. Hackers. “Gentlemen of Fortune” or the computer elite? URL: <https://habr.com/ru/post/63564/>
6. Schopenhauer A. Freedom of will and morality. — Moscow .: Respublika Publishing House. 1992. URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000814/index.shtml>
7. Law of Ukraine “On Advocacy and Advocacy”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>
8. Gerostergios A. Justinian the Great — Emperor and Saint / A. Gerostergios. M.: Изд-во Сретенського Монастиря, 2010. 448 с.
9. Kant I. *Sobr. op.* .: In 8 vols. M. 1994. T. 6.

Цицик Ольга Ігорівна

*аспірантка кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного та міжнародного права*

Львівського державного університету внутрішніх справ

Цицик Ольга Игоревна

*аспирантка кафедры теории и истории государства и права,
конституционного и международного права*

Львовского государственного университета внутренних дел

Tsitsyk Olga

Department of Theory and History of State and Law,

Constitutional and International law

Lviv State University of Internal Affairs

DOI: 10.25313/2520-2308-2020-8-6950

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ «ГРОМАДИ» В УКРАЇНІ:
ПРАКСИС МІЖНАРОДНОГО ПОТЕНЦІАЛУ**

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ «ГРОМАДЫ» В УКРАИНЕ:
ПРАКСИС МЕЖДУНАРОДНОГО ПОТЕНЦИАЛА**

**LEGAL ASPECTS OF COMMUNITY DEVELOPMENT IN UKRAINE:
PRACTICE OF INTERNATIONAL POTENTIAL**

Анотація. У статті на основі вивчення сутнісних й змістовних ознак дефініції «громада», детального ознайомлення із правовими ознаками та формами діяльності територіальних громад, визначено підходи до їх формування в Україні з врахуванням позитивного міжнародного досвіду. Розглянуто концептуальні підходи та ризики імплементації адміністративної децентралізації, світовий досвід реалізації реформ такого типу, з'ясовано особливості формування вітчизняної моделі децентралізації, а також розглянуто інституційне підґрунтя її реалізації упродовж останніх років в Україні.

Висновується, не існує універсальної ефективної моделі організації територіальної громади. Практика проведення реформи адміністративної децентралізації – неоднозначна, диференційована, що обумовлюється цілою низкою чинників. Здійснений аналіз міжнародної практики продемонстрував існування різних підходів, які можуть слугувати прикладом для врахування у процесі вдосконалення існуючої системи децентралізації в Україні.

Ключові слова: громада, правові засади, міжнародні стандарти, світовий досвід, територіальна громада, децентралізація, імплементація, конституція, реформа.

Аннотация. В статье на основе изучения сущностных и содержательных признаков дефиниции «община», детального ознакомления с правовыми признаками и формами деятельности территориальных общин, определены подходы к их формированию в Украине с учетом положительного международного опыта. Рассмотрены концептуальные подходы и риски имплементации административной децентрализации, мировой опыт реализации реформ такого типа, выяснены особенности формирования отечественной модели децентрализации, а также рассмотрены институциональное основание ее реализации в последние годы в Украине.

Делается вывод, что не существует универсальной эффективной модели организации территориальной общины. Практика проведения реформы административной децентрализации – неоднозначная, дифференцированная, что объясняется целым рядом факторов. Проведенный анализ международной практики продемонстрировал существование

различных подходов, которые могут служить примером для учета в процессе совершенствования существующей системы децентрализации в Украине.

Ключевые слова: общество, правовые основы, международные стандарты, мировой опыт, территориальная община, децентрализация, имплементация, конституция, реформа.

Summary. The article, based on the study of the essential and substantive features of the definition of «community», detailed acquaintance with the legal features and forms of territorial communities, identifies approaches to their formation in Ukraine, taking into account the positive international experience. Conceptual approaches and risks of implementation of administrative decentralization, world experience of realization of reforms of this type are considered, features of formation of domestic model of decentralization are clarified, and also the institutional basis of its realization in recent years in Ukraine is considered.

It turns out that there is no universal effective model of organization of the territorial community. The practice of reforming administrative decentralization is ambiguous, differentiated, due to a number of factors. The analysis of international practice has demonstrated the existence of different approaches that can serve as an example to consider in the process of improving the existing system of decentralization in Ukraine.

Key words: community, legal bases, international standards, world experience, territorial community, decentralization, implementation, constitution, reform.

Актуальність проблеми. У 2014 році в Україні розпочалося активне формування правової основи для практичної імплементації ідеї адміністративної децентралізації та низки секторальних реформ, цілеспрямованих на посилення спроможності територіальних громад як опорних одиниць системи місцевого самоврядування. 2014 р. для економіки України ознаменувався початком формування правового поля для практичної імплементації ідеї адміністративно-фінансової децентралізації та низки секторальних реформ, спрямованих на посилення спроможності територіальних громад як базових одиниць системи місцевого самоврядування. З одного боку, це стало об'єктивним наслідком політичної та правової неефективності існуючої вертикалі державного управління та артеріальною умовою переходу до нового рівня політико-правового й соціально-економічного розвитку України як держави. З іншого, не зважаючи на тривале затягування процесів децентралізації влади, ні на старті реформ, ні після п'яти років їх реалізації, урядом не вироблено чіткої моделі перерозподілу ресурсів, зон відповідальності та контролю між національним, регіональним та місцевим рівнями управління. Як наслідок, на тлі загальної ейфорії від низки перших позитивних результатів часто поза увагою залишаються проблеми, з якими стикаються територіальні громади та регіональні органи влади, одержуючи нові повноваження, а також ризики як для їх функціонування, так і для соціально-економічного розвитку України загалом.

Світовий досвід чітко вказує на те, що перерозподіл влади та ресурсів між рівнями управління розглядається в розвинених країнах як один із системних інструментів регулювання макроеконо-

мічної стабільності. Щобільше, європейські країни виробили низку моделей та механізмів децентралізованого управління, які ґрунтуються на місцевому самоврядуванні. Вважаємо за доцільне докладно розглянути кращі зразки таких механізмів з позиції потенціалу їх імплементації у вітчизняну практику та можливості отримання управлінських і економічних ефектів. Адже сама адміністративно-фінансова децентралізація не може розглядатись як гарантія вирішення усіх соціально-економічних проблем на регіональному чи місцевому рівні. Водночас кожна країна може сформувати свою модель управління, а кожен регіон і кожна громада може на власний розсуд скористатись шансом, який їм дає децентралізація, і перейти на новий щабель розвитку.

Аналіз дослідження проблеми. Окреслену проблему з позиції світової геополітичної ситуації вивчали К. Іонассен [7], Дж. Хіллер [6]. У вітчизняній науковому дискурсі дефініцію «територіальна громада» крізь призму міжнародного досвіду аналізували О. Батанов [7], В. Кравченко [7], Д. Мельник [9], М. Пухтинський [1]. Основні моделі та підходи щодо правового забезпечення функціонування територіальних громад досліджувалися на основі аналізу Конституцій іноземних держав Австрії [11], Франції [12], Іспанії [13], Люксембургу [14], Польщі [15]. Проблеми імплементації міжнародного досвіду в українську дійсність окреслено на основі чинного національного законодавства [2–5].

Метою статті є визначити тенденції та окреслити проблеми розвитку моделі територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування в Україні через призму зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. У правничій літературі зауважується, що саме в контексті євроінтеграції

України, запровадження муніципальної зарубіжної практики, міжнародних стандартів та інструментів достойного, позитивного («good governance») врядування, їх імплементації в українську правову матерію, можливо вирішити проблему реалізації місцевого самоврядування на сучасному етапі.

Вперше поняття «територіальної громади» в національному законодавстві було введено Конституцією України (1996 р.). Так, у частині першій статті 140 декларувалося, що місцеве самоврядування є правом певної територіальної громади (жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання локального значення у межах Конституції та законів України. Зауважимо, що на момент прийняття Конституції в чинному Законі України (далі — ЗУ) «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» цей суб'єкт права окремо не визначався, а оперував поняттям «територіальна самоорганізація громадян» [2]. Проте, приміром у ст. 224 проекту Конституції України, що виносився Верховною Радою України (далі — ВРУ) 1 липня 1992 р. для всенародного обговорення, було наступне положення: «місцеве самоврядування здійснюється населенням міст, селищ і сіл (територіальними громадами) безпосередньо або через обрані ним органи» [3]. Також у конституційному договорі між ВРУ та Президентом України «Про основні засади організації і функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні» [4] на період до прийняття Основного Закону, застосовувався термін «територіальний колектив громадян», що визначався як первинний суб'єкт місцевого самоврядування.

В ухваленому на основі Конституції України та чинному нині ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] закріплюється, що територіальна громада це не лише жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, чи добровільними об'єднаннями жителів кількох населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1). Втім, окреслюється їх місце серед інших складових системи місцевого самоврядування (ст. 5), як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень (ст. 6) [5].

Водночас, слід констатувати, що існуюча законодавча основа самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися щодо розвитку територіальних громад, відзначалися фрагментарним характером й скеровувалися тільки на вирішення окремих питань конституювання їхнього статусу. Того, на думку

багатьох експертів із проблем муніципального права, назрілим є комплексне вирішення основного питання організації та діяльності місцевого самоврядування в сучасних умовах розвитку українського суспільства. А саме створення оптимальних правових умов для розвитку територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, визначальних носіїв його функцій та повноважень. З огляду на це, закономірним є те, що у сучасних конституційно-проектних ініціативах, незважаючи на діаметрально протилежні доктринальні позиції, простежується позитивна тенденція щодо унормування правового статусу територіальних громад.

У зв'язку з цим значний інтерес викликає зарубіжна практика конституційної регламентації прав самоврядних колективів, муніципальних співтовариств, територіальних громад та інших первинних суб'єктів місцевого самоврядування, себто основних засад міжнародного муніципального права. Оскільки динамічний розвиток принципів субсидіарності, децентралізації та регіоналізації у сучасних демократіях, який розпочався після Другої світової війни в європейських країнах і США, зумовив тенденцію муніципалізації конституційного життя та правових систем загалом. Прикладом цього є становлення системи муніципальних прав особи, формування оперативних механізмів їх гарантування та захисту, які виступають основою соціального гомеостазису територіальної громади, з одного боку, соціальний гомеостазис є невід'ємною характеристикою правильної організації та ефективної діяльності місцевого самоврядування на певній території, з іншого — визначальною ознакою сучасного муніципального права, яке виконує особливу гомеостазисну роль у процесах розвитку соціально-правової державності та громадянського суспільства.

В міжнародній муніципальній практиці існують абсолютно різні моделі, види та системи місцевого самоврядування. Нині в стабільних у політично-правовому та соціально-економічному аспекті державах сформувалися власні унікальні моделі місцевого самоврядування, які є багато в чому зразковими. Зважаючи на те, що більшість цих країн пройшли в цілому аналогічні етапи свого розвитку, виходячи з одностайності їх цілей, інтересів та завдань, слід відзначити, що всі ці моделі безперечно мають чимало схожих рис, втім, не позбавлені і певної індивідуальності.

Американський правник Д. Хіллер у 1955 р. виокремив конститутивні ознаки, що їх об'єднують — територія, загальний зв'язок й соціальна взаємодія [6, с. 123]. Спільні сутнісні характеристики територіальної громади різних країн значною мірою

розширив К. Іонассен, а саме: 1) територіальна основа; 2) населення; 3) спільна культура та соціальна система, що інтегрують діяльність всіх суб'єктів; 4) взаємозалежність спеціалізованих частин громади та поділ праці в ній; 5) усвідомлення мешканцями єдності та належності до громади; 6) можливість діяти на корпоративних засадах (колективно) для вирішення локальних проблем [7, с. 21].

Кожна країна вирізняється своїми особливостями щодо організації територіальних колективів, які по-різному найменуються. Так, у Польщі — «гміна», в Німеччині — «община», у Франції — «департамент», «комуна», «регіон», в Італії, Бельгії — «комуна», у Швеції — «муніципалітет» (на місцевому) і «ландстинг» (на регіональному), у Російській Федерації — «територіальна громада», «муніципальне утворення», в колишній Російській імперії — «земство», «община» [8]. У США низовими територіальними одиницями, які можна зіставляти з громадами, є «бороу», «віліджі», «тауни» та «сіті». Вони мають статус муніципальних корпорацій, в яких проживає фактично дві третини населення країни [9, с. 37].

Відтак у країнах застосовуються різні системи управління в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, на вибір яких впливають наступні чинники: державний режим, форма державного устрою, власний підхід до розуміння природи та сутності державної влади, поділ адміністративно-територіальних одиниць на «природні» й «штучні», історичні та національні особливості, культурні традиції тощо. Значну роль в розвитку місцевого самоврядування у сучасних державах зіграли різні правові системи, що детермінувало формування наступних моделей: англосаксонської (англо-американської), континентальної (романо-германської, французької або європейської), іберійської та так званої радянської (звісно, радянська модель місцевого самоврядування є досить умовною, позаяк тодішня влада заперечувала принцип місцевого самоврядування). Окрім цього, на формування місцевого самоврядування в різних країнах впливали: процеси демократизації та урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку (підвищення мобільності робочої сили, розширення економічної самостійності територій); реалізація принципів партисипативної демократії й запровадження споживацької форми відносин між органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад; рівень децентралізації та деконцентрації публічної влади тощо [10, с. 8].

Втім, беззаперечним фактом є те, що демократичність, динамічність, функціональність, ефективність системи місцевого самоврядування

у зарубіжних державах значною мірою зумовлена рівнем, способом й формою правової регламентації її первинних суб'єктів — територіальних громад. В Канаді та інших країнах Північної Америки територіальні спільноти, які формуються із невеликих населених пунктів, організовують свою діяльність власними силами через відповідні департаменти, відділи, що діють у структурі їх виконавчих органів. Поширеною є практика формування ними спільних муніципальних підприємств зі статусом юридичної особи. Натомість, територіальні громади великих населених пунктів створюють комунальні компанії, які є самостійними юридичними особами. Слід відзначити, що чимало територіальних громад беруть дольову участь у капіталі приватних компаній або взаємодіють з ними на засадах партнерства шляхом укладення відповідних угод. При цьому не існує жодних фінансових зобов'язань між територіальними громадами та державою [9, с. 38].

У федеральному конституційному законі Австрії громада визначається як адміністративно-територіальне утворення найнижчого рівня з правом самоврядування, що підпорядковується уряду федеральної землі. Політичні райони в Австрії є радше формальними утвореннями, які виконують функцію забезпечення певними централізованими послугами, а також у виборчому процесі виступають округами. Зауважимо, що ніяких районних рад чи виконавчих комітетів на рівні районів не має [11].

В Конституції Французької Республіки у ст. 72 визначається, що територіальними колективами є комуни, департаменти та заморські території, інші територіальні спільноти створюється законом. Всі ці територіальні колективи вільно керуються виборними органами із дотриманням умов, передбачених законом [12].

Конституція Королівства Іспанії у ст. 140 декларує, що Конституція гарантує автономію муніципій, і вони володіють всією повнотою прав юридичної особи. Згідно зі ст. 141 провінція є місцевим утворенням, що користується правом юридичної особи. Провінція є об'єднанням певної кількості муніципій на основі територіального принципу для ефективної реалізації державної діяльності [13].

Заслугує уваги Конституція Великого герцогства Люксембург у главі ІХ «Про громади» в ст. 107 закріплено, що громади створюють на територіальній основі автономні спільноти з правом юридичної особи, керують своїми органами та їх набутками в своїх власних інтересах й потребах. У кожній такій громаді діє Комунальна рада, яка обирається безпосередньо членами громади. Умови, щоб стати виборцем чи бути обраним, визначаються законом [14].

Значний інтерес викликає правова регламентація місцевого самоврядування у Республіці Польща, позаяк її досвід визнаний та обраний за взірця для процесу сучасних конституційно-проектних робіт в частині децентралізації в Україні. Так, відповідно до ст. 164 Конституції Республіки Польща основною територіальною одиницею місцевого самоврядування проголошується гміна. Всі інші одиниці регіонального, локального та територіального самоврядування визначає законодавство. Гміна здійснює всі завдання територіального самоврядування, які не застережені для інших територіальних одиниць. Теж, згідно зі ст. 165 Конституції, одиниці територіального самоврядування мають статус юридичних осіб, мають право на власність та інші майнові права [15].

Висновки. Сьогодні Україна є найбільш централізованою державою Східної Європи, проте характеризується порівняно низьким рівнем децентралізації із розвинутими країнами Європи та світу. На противагу практиці європейських країн, динаміка процесів децентралізації в нашій державі упродовж останніх років свідчить про безсистемність її імплементації. Попри декларування кожним новим урядом доцільності такої реформи в Україні, реальних кроків для її реалізації не здійснювалось аж до 2014 р. Окрім цього, відсутніми є залежності між рівнем децентралізації та станом соціально-економічної стабільності держави.

Мотивами адміністративно-правової децентралізації в Україні є, як необхідність розбудови демократії та розвитку громадянського суспільства в державі, так і раціоналізація фінансових відносин й розподіл обов'язків між рівнями управління. Означене істотно ускладнює вибір ефективних механізмів та інструментів децентралізації в Україні, які б дозволили водночас досягати двох цілей. Проблема реалізації принципів децентралізованого управління також у тому, що повноваження передаються територіальним громадам, більшість яких не відповідає критеріям спроможності та не володіє достатнім потенціалом для забезпечення власного ефективного розвитку.

Підсумовуючи, слід зауважити, що не існує універсальної ефективної моделі організації територіальної громади. Практика проведення реформи адміністративної децентралізації — неоднозначна, диференційована, що обумовлюється цілою низкою чинників. Здійснений аналіз міжнародної практики продемонстрував існування різних підходів, які можуть слугувати прикладом для врахування у процесі вдосконалення існуючої системи децентралізації в Україні. Втім, слід чітко розуміти, що «буквальне» перенесення зарубіжного досвіду в українську дійсність є некоректним та потребує ґрунтовного аналізу особливостей його прояву, адже система місцевого самоврядування повинна максимально відповідати політико-правовим й соціально-економічним умовам конкретної держави.

Література

1. Пухтинський М. О. Сучасні проблеми трансформації муніципальної влади в контексті євроінтеграції України // Проблеми теорії конституційного права України. За редакцією Ю. С. Шемшученка. Київ: Парламентське вид-во, 2013. С. 411–437.
2. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування». База даних «Законодавство України» // ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення: 26.09.2020).
3. Про проект нової Конституції України. База даних «Законодавство України» // ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12#Text> (дата звернення: 26.09.2020).
4. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. База даних «Законодавство України» // ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.09.2020).
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». База даних «Законодавство України» // ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.09.2020).
6. Hillery G. A. Definitions of community: Areas of agreement // Rural Sociology. New York, 1955. pp.111–123.
7. Jonassen C. T. Community typology // Community Structure and Analysis. New York, 1959. 159 p.
8. Поняття про територіальну громаду та її роль // Навчальні матеріали онлайн. 2020. URL: https://pidru4niki.com/13330825/ekonomika/ponyattya_pro_teritorialnu_gromadu_rol (дата звернення: 19.09.2020).
9. Мельник Д. М. Теоретичні засади формування територіальних громад: імплементація світового досвіду в Україну // Агросвіт. 2018. № 11. С. 33–38.

10. Батанов О. В., Кравченко В. В. Актуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду // *Аспекти публічного управління*. 2016. № 1–2. С. 5–16.
11. Bundesverfassungsgesetz (Austrian Constitution). Rechtsinformationssystem des Bundes. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf (дата звернення: 19.09.2020).
12. Les Constitutions de la France. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/les-constitutions-de-la-france> (дата звернення: 19.09.2020).
13. Spanish Constitution of 1978. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en (дата звернення: 19.09.2020).
14. Конституция Великого герцогства Люксембург // *Legislationline*. URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/id/14776> (дата звернення: 19.09.2020).
15. Constitution of the Republic of Poland. URL: <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/7539> (дата звернення: 19.09.2020).

References

1. Pukhtynskij M. O. Suchasni problemy transformacii municypalnoji vlady v konteksti jevrinteghracii Ukrajinu // *Problemy teorii konstytucijnogo prava Ukrajinu*. Za redakcijeju Ju. S. Shemshuchenka. Kyjiv: Parlamentsjke vydvo, 2013. S. 411–437.
2. Zakon Ukrajinu «Pro miscevi Rady narodnykh deputativ, misceve i regionaljne samovrjaduvannja». Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrajinu» // *VR Ukrajinu*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення: 26.09.2020).
3. Pro proekt novoji Konstytuciji Ukrajinu. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrajinu» // *VR Ukrajinu*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12#Text> (дата звернення: 26.09.2020).
4. Konstytucijnij Doghovir mizh Verkhovnoju Radoju Ukrajinu ta Prezidentom Ukrajinu pro osnovni zasady orghанизации та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrajinu» // *VR Ukrajinu*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.09.2020).
5. Zakon Ukrajinu «Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrajinu». Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrajinu» // *VR Ukrajinu*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.09.2020).
6. Hillery G. A. Definitions of community: Areas of agreement // *Rural Sociology*. New York, 1955. pp.111–123.
7. Jonassen C. T. Community typology // *Community Structure and Analysis*. New York, 1959. 159 p.
8. Ponjattja pro terytorialnu ghromadu ta jiji rolj // *Navchaljni materialy onlajn*. 2020. URL: https://pidru4niki.com/13330825/ekonomika/ponyattja_pro_teritorialnu_ghromadu_rol (дата звернення: 19.09.2020).
9. Meljnyk D. M. Teoretychni zasady formuvannja terytorialnykh ghromad: implementacija svitovogho dosvidu v Ukrajinu. *Aghrosvit*. 2018. # 11. S. 33–38.
10. Batanov O. V. Aktualni problemy konstytucijnoji rehlementaciji statusu terytorialnykh ghromad v Ukrajinu u konteksti zarubizhnogho dosvidu // *Aspekty publichnogho upravlinnja*. 2016. # 1–2. S. 5–16.
11. Bundesverfassungsgesetz (Austrian Constitution). Rechtsinformationssystem des Bundes. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumentepdf> (дата звернення: 19.09.2020).
12. Les Constitutions de la France. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/les-constitutions-de-la-france> (дата звернення: 19.09.2020).
13. Spanish Constitution of 1978. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en (дата звернення: 19.09.2020).
14. Konstitutsiya Velikogo gertsogstva Lyukseburg. *Legislationline*. URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/id/14776> (дата звернення: 19.09.2020).
15. Constitution of the Republic of Poland. URL: <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/7539> (дата звернення: 19.09.2020).

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

МІЖНАРОДНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ «ІНТЕРНАУКА».

Серія: «Юридичні науки»

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ИНТЕРНАУКА».

Серия: «Юридические науки»

INTERNATIONAL SCIENTIFIC JOURNAL «INTERNAUKA».

Series: «Juridical sciences»

№ 8 (30)

Головний редактор — *Курило В.І.*

Київ 2020

Видано у авторській редакції

Адреса редакції: Україна, м. Київ, вул. Ломоносова, буд. 18

Контактний телефон: +38 (044) 222 58 89

Контактний телефон: +38 (067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com

Підписано у друк 31.08.2020. Формат 60×84/8

Папір офсетний. Гарнітура SchoolBookAS. Друк офсетний.

Умовно-друкованих аркушів 8,37. Тираж 100. Заказ № 220.

Ціна договірна. Надруковано з готового оригінал-макета.

Надруковано у видавництві

ТОВ «Центр учбової літератури»

вул. Лаврська, 20 м. Київ

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 2458 від 30.03.2006 р.