

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Стрельченко О. Г. Публічне адміністрування у сфері обігу лікарських засобів : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 529 с.
2. Тараконич Т.І. Механізм правового регулювання. *Правова держава*. Вип. 13. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. С. 103–109.
3. Кривицький Ю. Теоретико-методологічні основи розуміння механізму правового регулювання. *Підприємництво, господарство, право*. 2006. № 10. С. 21-28.
4. Кожура Л. О. Право осіб з інвалідністю на охорону здоров'я: адміністративно-правове дослідження : монографія. Київ : Кафедра, 2020. 335 с.
5. Лиськов М.О. Публічне адміністрування лотерейної сфери : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 417 с.
6. Воронятников О. О. Публічне адміністрування сфери навколишнього природного середовища в умовах особливого періоду: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. Київ, 2020. 496 с.

REFERENCES:

1. Strelchenko, O.H. (2019). Publichne administruvannya u sferi obihu likarskykh zasobiv. [Public administration in the field of circulation of medicinal products]. *Dys. ... d-ra yuryd. nauk 12.00.07*. 529. [in Ukrainian].
2. Tarakhonich, T.I. (2002). Mekhanizm pravovoho rehuliuвання. [Mechanism of legal regulation]. *Pravova derzhava. Vyp. 13*. 103–109. [in Ukrainian].
3. Kryvytskyi, Yu. (2006). Teoretyko-metodolohichni osnovy rozuminnia mekhanizmu pravovoho rehuliuвання. [Theoretical and methodological foundations of understanding the mechanism of legal regulation]. *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo, pravo. №10*. 21-28. [in Ukrainian].
4. Kozhura, L.O. (2020). Pravo osib z invalidnistiu na okhoronu zdorovia: administratyvno-pravove doslidzhennia. [The right of persons with disabilities to health care: an administrative and legal study]. *Monohrafiia*. 335. [in Ukrainian].
5. Lyskov, M.O. (2017). Publichne administruvannya lotereinoi sfery. [Public administration of the lottery sector]. *Dys. ... doktora yuryd. nauk 12.00.07*. 417. [in Ukrainian].
6. Voroniatnikov, O.O. (2020). Publichne administruvannya sfery navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha v umovakh osoblyvoho periodu. [Public administration of the environment in a special period]. *Dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.07*. 496. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 17.05.2021

УДК 351.72:314.1(4)

Кропивна Катерина Олексіївна,
PhD

e-mail: 6144033@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9309-0911>

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ В МІЖНАРОДНІЙ ПРАКТИЦІ

Демографічні процеси є системоутворювальним чинником сталого розвитку держави та суспільства, впливаючи на економічну динаміку, соціальну стабільність і національну безпеку. В умовах глобалізації, зростання міграційної мобільності та постконфліктних викликів управління демографічними змінами виходить за межі суто національних стратегій і потребує інтеграції міжнародних підходів. Публічне адміністрування у цій сфері визначається як цілеспрямована діяльність органів влади, спрямована на регулювання кількісних і якісних характеристик населення з урахуванням глобальних тенденцій.

Метою статті є комплексне дослідження міжнародної практики публічного адміністрування демографічними процесами з урахуванням різноманітних адміністративно-правових моделей, інституційних структур і процедур. Аналіз охоплює як нормативно-правові, так і організаційні механізми, що застосовуються у різних регіонах світу для вирішення проблем народжуваності, смертності, міграції та вікової структури населення. Підхід базується на поєднанні доктринального та емпіричного аналізу.

У статті виокремлено ключові моделі публічного адміністрування демографічною сферою, що реалізуються на міжнародному рівні: соціально-орієнтовану, безпеково-орієнтовану та економічно-орієнтовану. Соціально-орієнтована модель спрямована на підтримку сімей, розвиток системи соціального забезпечення та зниження рівня демографічного старіння. Безпеково-орієнтована модель акцентує увагу на регулюванні міграційних потоків і захисті демографічної стабільності як складової національної безпеки. Економічно-орієнтована модель розглядає населення як стратегічний ресурс для забезпечення конкурентоспроможності економіки.

Окремо досліджено роль міжнародних організацій, таких як Організація Об'єднаних Націй, Міжнародна організація праці, Рада Європи, що приймають участь у формуванні стандартів, що визначають напрями демографічної політики держав. Виявлено, що міжнародні правові інструменти, зокрема конвенції, резолюції та рамкові програми, є важливим джерелом імплементації сучасних адміністративно-правових підходів у національні правопорядки. Рівень реалізації цих підходів залежить від інституційної спроможності держав і готовності адаптувати міжнародний досвід до внутрішніх реалій.

За результатами дослідження запропоновано напрями удосконалення національних моделей публічного адміністрування демографічними процесами з урахуванням міжнародної практики. До них належать: впровадження інтегрованих інформаційних систем моніторингу, підвищення ефективності міжвідомчої координації, удосконалення правового регулювання міграційних процесів, розширення соціальних стимулів для підвищення народжуваності, а також підвищення прозорості та підзвітності органів влади у сфері демографічної політики.

Ключові слова: публічне адміністрування, демографічні процеси, міжнародна практика, адміністративно-правове регулювання, демографічна політика, міжнародні організації, міграція, народжуваність, смертність, національна безпека, соціальна політика, економічний розвиток, глобалізація, моделі управління, імплементація.

Кropyvna K. PUBLIC ADMINISTRATION OF DEMOGRAPHIC PROCESSES IN INTERNATIONAL PRACTICE

Demographic processes are a system-forming factor in the sustainable development of the state and society, influencing economic dynamics, social stability, and national security. In the context of globalization, increasing migration mobility, and post-conflict challenges, the management of demographic changes goes beyond purely national strategies and requires the integration of international approaches. Public administration in this sphere is defined as the purposeful activity of public authorities aimed at regulating the quantitative and qualitative characteristics of the population, taking into account global trends.

The purpose of this article is to conduct a comprehensive study of international practice in public administration of demographic processes, considering the diversity of administrative and legal models, institutional structures, and procedures. The analysis covers both regulatory and organizational mechanisms applied in various regions of the world to address issues of birth rates, mortality, migration, and the age structure of the population. The approach is based on a combination of doctrinal and empirical analysis.

The article identifies key models of public administration in the demographic sphere implemented at the international level: the socially oriented, the security-oriented, and the economically oriented models. The socially oriented model focuses on family support, the development of social security systems, and the reduction of demographic ageing. The security-oriented model emphasizes the regulation of migration flows and the protection of demographic stability as an element of national security. The economically oriented model views the population as a strategic resource for ensuring the competitiveness of the economy.

Special attention is given to the role of international organizations - the United Nations, the International Labour Organization, and the Council of Europe - in shaping recommendations and standards that determine the directions of demographic policy in states. It is established that international legal instruments, including conventions, resolutions, and framework programs, are an important source for implementing modern administrative and legal approaches into national legal systems. The degree of implementation of these approaches depends on the institutional capacity of states and their readiness to adapt international experience to domestic realities.

Based on the results of the study, directions for improving national models of public administration of demographic processes, taking into account international practice, have been proposed. These include the introduction of integrated information monitoring systems, improving inter-agency coordination, enhancing the legal regulation of migration processes, expanding social incentives to increase birth rates, as well as strengthening the transparency and accountability of public authorities in the field of demographic policy.

Key words: public administration, demographic processes, international practice, administrative and legal regulation, demographic policy, international organizations, migration, birth rate, mortality, national security, social policy, economic development, globalization, governance models, implementation.

Постановка проблеми. Демографічні процеси визначають соціально-економічний розвиток та національну безпеку держав. Глобалізація, зростання міграційних потоків, демографічне старіння та наслідки воєнних конфліктів посилюють їхню динаміку та ускладнюють управління. Ефективне публічне адміністрування у цій сфері вимагає інтеграції міжнародних підходів та стандартів. Існуючі моделі публічного адміністрування в різних країнах суттєво відрізняються за структурою, інструментами та результативністю. Відсутність універсального балансу між економічними, соціальними та безпековими цілями обмежує їхню ефективність. Необхідним є системне дослідження міжнародної практики з метою адаптації ефективних моделей до національних умов.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання публічного адміністрування демографічними процесами в міжнародній практиці досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Серед українських авторів варто відзначити праці Г. Балабанової, З. Варналія, О. Грішнєвої, Е. Лібанової, Н. Рингач, Л. Тарангула, О. Шниркова, які аналізували державне регулювання демографічних процесів і соціально-економічні аспекти відтворення населення. Значний внесок у розробку методології та понятійно-категоріального апарату управління у цій сфері зробили А. Дегтяр, О. Долінченко, М. Кравченко, О. Малиновська та Н. Васильєва. Серед зарубіжних дослідників варто виокремити А. Брессанда, А. Вишневського, О. Захарова, Л. Ліндберга, Б. Розамунда, У. Уоллеса, які зосереджували увагу на міжнародно-правових стандартах та інституційних моделях демографічної політики. Узагальнення наукових підходів дозволяє констатувати, що в більшості досліджень публічне адміністрування розглядається як

багаторівневий процес, який поєднує міжнародні, регіональні та національні механізми регулювання демографічних змін.

Метою статті є дослідження міжнародної практики публічного адміністрування демографічними процесами з урахуванням різних адміністративно-правових моделей, інституційних механізмів та інструментів. Особлива увага приділяється можливостям адаптації ефективних зарубіжних підходів до національних умов з метою підвищення результативності демографічної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Демографічна ситуація нині вважається одним із ключових чинників, що визначають рівень розвитку держави, оскільки вона безпосередньо впливає на соціально-економічне становище, трудовий потенціал, якість життя населення та стан національної безпеки. Структура та динаміка населення визначають обсяги та якість трудових ресурсів, рівень споживчого попиту, соціальну стабільність та перспективи економічного зростання. У сучасних умовах глобалізації, зростання міжнародної мобільності та активізації міграційних процесів демографічні зміни набувають транскордонного характеру, що зумовлює необхідність їх розгляду не лише у національному, а й у міжнародному вимірі.

Зростання середнього віку населення, зниження рівня народжуваності, зростання масштабів вимушеної та економічної міграції, а також наслідки воєнних конфліктів створюють комплексні виклики для системи публічного адміністрування. Вони потребують вироблення адаптивних та ефективних адміністративно-правових механізмів, які здатні одночасно забезпечувати соціальну стабільність, підтримувати економічну конкурентоспроможність і гарантувати демографічну безпеку. При цьому міжнародна практика свідчить про відсутність універсальної моделі управління, яка могла б бути застосована однаково ефективно в усіх державах.

Сучасні міжнародні демографічні тенденції демонструють значну регіональну неоднорідність. У країнах Європейського Союзу, Японії та Південної Кореї переважає процес демографічного старіння, що супроводжується зниженням народжуваності та необхідністю залучення додаткових трудових ресурсів ззовні для підтримання економічної активності. Протилежну ситуацію спостерігаємо у країнах Південної Азії, Африки та Латинської Америки, де зберігаються високі темпи приросту населення, зумовлені такими чинниками, як ранні шлюби (наприклад, у законодавстві Ірану передбачено можливість вступу до шлюбу з 9 років для чоловіків і з 12 років для жінок), вплив релігійних норм, культурні традиції створення багатодітних сімей та заборона абортів [1, с. 10]. За даними світової статистики, щорічно у світі народжується приблизно 130 мільйонів осіб, тоді як помирає близько 50 мільйонів, що формує абсолютний природний приріст на рівні 80 мільйонів людей [2]. За умови збереження таких темпів зростання чисельності населення у майбутньому можливі серйозні соціально-економічні та екологічні виклики.

У наш час переважна більшість країн, що розвиваються (за винятком дев'яти із 136), підтримують заходи, пов'язані з виконанням міжнародної програми з планування сім'ї. До таких заходів належать обмеження ранніх шлюбів, популяризація використання засобів контрацепції, розширення участі жінок у суспільно корисній діяльності. Значну роль у цьому відіграють програми у сфері народонаселення, які реалізуються під егідою Організації Об'єднаних Націй та фінансуються за рахунок міжнародної допомоги. Лише у 2010 році обсяг такої допомоги становив близько 10 мільярдів доларів США, з яких 5 % було спрямовано на заходи з планування сім'ї, 18 % – на охорону репродуктивного здоров'я, а 71 % – на профілактику ВІЛ/СНІДу [Error! Bookmark not defined.].

Цей перехід від гіперболічної моделі зростання, коли швидкість приросту населення пропорційна квадрату його чисельності, до логістичної, що передбачає стабілізацію, пояснюється, зокрема, зменшенням народжуваності спочатку у розвинених країнах, а нині і в державах, що розвиваються. Зміна цінностей призводить до переважання принципу «якісно виховати одну-дві дитини» замість прагнення до багатодітності. Дослідження підтверджують наявність прямого зв'язку між рівнем життя та типом відтворення населення: у високорозвинених країнах із високим рівнем доходів на душу населення, розвинутою освітою та системою охорони здоров'я спостерігається звужений або простий тип відтворення, тоді як у країнах із низькими показниками цих індикаторів домінує розширений тип. Особливу роль відіграє тривалість навчання, зокрема дівчат, оскільки збільшення часу, витраченого на освіту, прямо корелює зі зменшенням кількості дітей, народжених у майбутньому [Error! Bookmark not defined.].

Ще однією глобальною проблемою є скорочення чисельності працездатного населення у розвинених державах, що у майбутньому може призвести до суттєвого дефіциту трудових ресурсів. Найбільш інтенсивно цей процес спостерігається в Європі, де до 2050 року частка літніх людей становитиме 27,6 %. У Франції середня тривалість життя є однією з найвищих у світі та досягає 82 років для жінок і 70 років для чоловіків, однак пенсійна система залишається складною, а вихід на пенсію відбувається у 62 роки незалежно від статі. У Німеччині люди віком понад 65 років уже становлять п'яту частину населення, і прогнозується, що через 10–15 років їхня частка може зрости до 50 %. В Італії у 2000 році 24,1 % населення становили особи старші за 60 років, а до 2050 року цей показник може зрости до 42,3 %, тоді як частка осіб віком понад 65 років збільшиться з 18,1 % до 35,9 % [3, с. 175].

Водночас Європейський Союз стикається з внутрішньою міграцією, яка істотно впливає на регіональну демографічну структуру. Регіони, що приваблюють молоді й більш кваліфіковані покоління, зазвичай демонструють зростання економічної активності, динамічний ринок праці та інтенсивний приплив

мігрантів. Це стимулює розвиток міських територій, але й збільшує попит на енергію, житло та призводить до змін у землекористуванні, вимагаючи адаптації підходів до міського планування та дизайну. Натомість окремі міста, особливо в колишніх індустріальних регіонах, залишаються економічно стагнуючими, з високими показниками безробіття, бідності та соціальної ізоляції.

Ще однією важливою проблемою є «відтік мізків» у межах Європейського Союзу, який зумовлюють структурне безробіття серед молоді, недостатня якість систем освіти, несприятливі умови праці та політична нестабільність у певних регіонах. Україна, за даними міжнародних рейтингів, займає провідні позиції за індексом міграції висококваліфікованих кадрів. Для боротьби з цим явищем Європейська комісія запровадила Механізм підтримки політики (Policy Support Facility, PSF), який допомагає державам-членам у розробці, реалізації та оцінюванні реформ у сфері досліджень та інновацій. У межах національних планів відновлення та стійкості окремі країни впроваджують структурні реформи, спрямовані на підвищення конкурентоспроможності академічних закладів і наукових установ. Наприклад, Латвія здійснила масштабну реформу вищої освіти, а Словенія ухвалила новий Закон про наукові дослідження та інноваційну діяльність, змінивши підхід до управління та фінансування наукового сектору [4].

Особливе місце у процесі формування та розвитку національних систем демографічної політики займають міжнародні міжурядові організації, компетенція яких охоплює вироблення універсальних та регіональних стандартів правового регулювання демографічних процесів. Організація Об'єднаних Націй, діючи через свої спеціалізовані установи (Фонд народонаселення ООН, Департамент економічних і соціальних питань, Комісію з народонаселення і розвитку), забезпечує системний моніторинг глобальних демографічних змін, готує аналітичні доповіді з відповідними статистичними та прогностичними матеріалами, а також формує рекомендаційні акти для держав-членів щодо вдосконалення демографічної політики відповідно до узгоджених міжнародних стандартів [4].

Міжнародна організація праці, спираючись на розроблені нею конвенції, рекомендації та протоколи, встановлює правові орієнтири у сфері забезпечення гідних умов праці, регулювання міжнародної трудової міграції та інтеграції мігрантів на ринки праці держав-реципієнтів. У своїй діяльності вона розглядає демографічні процеси як невід'ємну складову соціально-економічної безпеки, підкреслюючи взаємозалежність між структурними змінами у складі населення та правовими механізмами забезпечення належної зайнятості.

Рада Європи здійснює вплив на формування правової політики держав-членів шляхом прийняття рамкових документів, резолюцій і рекомендацій, спрямованих на забезпечення дотримання прав людини у контексті демографічних трансформацій. Йдеться, зокрема, про нормативно-правові акти, що регламентують права мігрантів, забезпечення гендерної рівності та захист вразливих категорій населення. Хоча значна частина її рішень має рекомендаційний характер (soft law), вони широко використовуються як орієнтири при підготовці та імплементації національних стратегій і законодавчих актів.

Вплив міжнародних організацій реалізується передусім через створення міжнародно-правових інструментів (конвенцій, резолюцій, декларацій, рамкових програм), які визначають загальні принципи та стандарти, обов'язкові чи рекомендаційні для держав-учасниць, і забезпечують інституційні механізми координації між ними.

Ступінь імплементації положень таких актів у національні правові системи прямо залежить від інституційної спроможності держави, рівня розвитку її адміністративно-правових інститутів та політичної волі органів публічної влади щодо адаптації міжнародних норм до національних соціально-економічних реалій. Практика свідчить, що ефективна адаптація міжнародних стандартів може стати каталізатором модернізації національного адміністративно-правового механізму публічного адміністрування у сфері демографічної політики.

За результатами проведеного дослідження обґрунтовано, що вдосконалення національних моделей публічного адміністрування демографічними процесами потребує системного підходу, заснованого на інтеграції кращих практик, апробованих у міжнародному правовому просторі. Одним із ключових напрямів є впровадження інтегрованих інформаційно-аналітичних систем моніторингу демографічних показників, які забезпечуватимуть безперервний збір, обробку та аналіз статистичних даних для потреб прогнозування і стратегічного планування. Такий механізм повинен функціонувати на засадах міжвідомчої взаємодії з уніфікованими протоколами обміну інформацією та захистом персональних даних відповідно до міжнародних стандартів.

Не менш важливим є підвищення ефективності міжвідомчої координації у сфері демографічної політики, що передбачає чітке визначення компетенції органів публічної влади, встановлення стабільних процедур узгодження рішень і уникнення дублювання повноважень. Доцільним є створення спеціалізованих координаційних органів або надання відповідних мандатів існуючим інституціям, які б забезпечували узгодженість стратегічних і оперативних рішень у межах усіх рівнів управління.

Вдосконалення правового регулювання міграційних процесів має ґрунтуватися на балансі між потребами національного ринку праці, соціальною інтеграцією мігрантів та забезпеченням національної безпеки. У цьому контексті важливими є імплементація положень міжнародних договорів, що регламентують захист прав трудових мігрантів, та розроблення адміністративних процедур, спрямованих на спрощення доступу до ринку праці висококваліфікованих фахівців.

Окремим напрямом удосконалення є розширення системи соціальних стимулів для підвищення народжуваності. Йдеться про правове закріплення механізмів податкових пільг, прямих фінансових виплат, забезпечення доступного житла для молодих сімей, розбудову мережі дошкільних закладів та впровадження гнучких форм зайнятості для батьків з малолітніми дітьми. Ці заходи повинні інтегруватися у ширший контекст соціальної політики, узгоджений з національними та міжнародними зобов'язаннями держави.

Важливим елементом підвищення ефективності демографічної політики є забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів публічної влади. Запровадження регулярної публічної звітності, інституційних механізмів громадського контролю та відкритого доступу до інформації про реалізацію програм і проєктів у сфері демографії сприятиме підвищенню довіри населення та міжнародних партнерів.

Висновок. Формування сучасної моделі публічного адміністрування демографічними процесами потребує не лише удосконалення правового та організаційного забезпечення, а й комплексної інтеграції міжнародних стандартів, адаптованих до національних особливостей. Це дозволить підвищити стійкість демографічної системи, забезпечити її відповідність викликам глобалізованого світу та створити умови для сталого соціально-економічного розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Голиков А. Глобальна демографічна проблема сучасності: стан та перспективи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм*. 2016. № 5. С. 8–12.
2. Доклад Генерального секретаря (E/CN.9/2011/5). Нью-Йорк: ООН, 2011. URL: https://digitallibrary.un.org/record/698113/files/E_CN.9_2011_5-EN.pdf
3. The impact of demographic change – in a changing environment. Commission Staff Working Document (SWD (2020) 109 final). Brussels: European Commission, 17 June 2020. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2020-06/demography_report_2020_n.pdf
4. Демографічна й продовольча проблеми людства. Проблема подолання відсталості країн, що розвиваються. Платформа дистанційного навчання e-school. URL: <https://surl.lu/fnmrxn>

REFERENCES:

1. Holikov, A. (2016). Globalna demohrafichna problema suchasnosti: stan ta perspektyvy. [The global demographic problem of today: status and prospects]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina. Seriya: Mizhnarodni vidnosyny. Ekonomika. Krainoznavstvo. Turyzm*. №5. 8–12. [in Ukrainian].
2. Flow of financial resources for assisting in the implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development. (2011). *Zvit Heneralnoho sekretaria (E/CN.9/2011/5)*. Retrieved from: https://digitallibrary.un.org/record/698113/files/E_CN.9_2011_5-EN.pdf [in English].
3. The impact of demographic change – in a changing environment. (2020, June 17). *Commission Staff Working Document (SWD (2020) 109 final)*. Retrieved from: https://commission.europa.eu/system/files/2020-06/demography_report_2020_n.pdf [in English].
4. Demohrafichna y prodovolcha problemy liudstva. Problema podolannia vidstalosti krain, shcho rozvyvaiutsia. (2021). [Demographic and food problems of humanity. The problem of overcoming the backwardness of developing countries]. *Platforma dystantsiinoho navchannia e-school*. Retrieved from: <https://surl.lu/fnmrxn> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 17.05.2021

УДК 342.95: 614.2

Марцун Микола Іванович,
Чортківська окружна прокуратура Тернопільської області (керівник)
e-mail: martsun_m@ukr.net

ГЕНЕЗА ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ САНІТАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Стаття присвячена з'ясуванню особливостей генезису інституту адміністративної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства в Україні. Розкрито зміст поняття «адміністративна відповідальність» та зазначено, що інститут адміністративної відповідальності за порушення санітарного законодавства формувався поступово під впливом різних умов. З'ясовано, що запровадження перших правових механізмів нагляду та покарання було обумовлено масовими епідеміями наприкінці XIX – початку XX ст. в Російській імперії. Окрему увагу приділено розвитку інституту адміністративної відповідальності за порушення санітарного законодавства в період радянської влади, який на початковому етапі характеризується переважно криміналізацією порушень, що відображало репресивний характер радянської правової системи. Визначено, що передумовою до закріплення в 1931 році адміністративної відповідальності за порушення карантину в законодавстві СРСР стала ратифікація Міжнародної санітарної конвенції 1926 року. Встановлено, що з прийняттям Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення було передбачено відповідальність за порушення санітарно-гігієнічних та протиепідемічних правил загалом і на транспорті зокрема.

Випуск 10. Спецвипуск. 2021

Зазначено, що з проголошенням незалежності України Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення не втратив чинності, а основою для правового регулювання у сфері санітарного нагляду та вихідною точкою для формування сучасного санітарного законодавства стало прийняття у 1994 році Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення». Наголошено, що істотно адміністративна відповідальність за порушення санітарного законодавства була посилена у 2020 році у зв'язку з необхідністю боротьби з пандемією COVID-19, що підтверджується доповненням змісту КУпАП статтею 44-3 «Порушення правил щодо карантину людей». Зроблено висновок, що інститут адміністративної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства не є досконалим та все ще перебуває на етапі трансформації, зокрема потребує узгодження положень КУпАП з чинними законодавчими та підзаконними актами.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, санітарне законодавство, санітарний нагляд, карантин, епідемія, генеза, охорона здоров'я, санітарне та епідемічне благополуччя населення, санітарно-гігієнічні та протиепідемічні правила.

Martsun M. GENESIS OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATION OF SANITARY LEGISLATION REQUIREMENTS IN UKRAINE

The article is devoted to clarifying the features of the genesis of the institute of administrative responsibility for violation of sanitary legislation in Ukraine. The content of the concept of “administrative responsibility” is revealed and it is noted that the institute of administrative responsibility for violation of sanitary legislation was formed gradually under the influence of various conditions. It is found that the introduction of the first legal mechanisms of supervision and punishment was due to mass epidemics in the late 19th – early 20th centuries. in the Russian Empire. Special attention is paid to the development of the institute of administrative responsibility for violation of sanitary legislation during the period of Soviet power, which at the initial stage was characterized mainly by the criminalization of violations, which reflected the repressive nature of the Soviet legal system. It is determined that the prerequisite for the consolidation in 1931 of administrative responsibility for violation of quarantine in the legislation of the USSR was the ratification of the International Sanitary Convention of 1926. It was established that with the adoption of the Code of the Ukrainian SSR on Administrative Offenses, liability was provided for violation of sanitary-hygienic and anti-epidemic rules in general and in transport. It was noted that with the proclamation of independence of Ukraine, the Code of the Ukrainian SSR on Administrative Offenses did not lose its force, and the basis for legal regulation in the field of sanitary supervision and the starting point for the formation of modern sanitary legislation was the adoption in 1994 of the Law of Ukraine “On Ensuring the Sanitary and Epidemic Well-being of the Population”. It was emphasized that administrative liability for violation of sanitary legislation was significantly strengthened in 2020 in connection with the need to combat the COVID-19 pandemic, which is confirmed by the addition to the content of the Code of Administrative Offenses by Article 44-3 “Violation of Rules on Quarantine of People”. It is concluded that the institution of administrative liability for violation of sanitary legislation is not perfect and is still at the stage of transformation, in particular, it requires harmonization of the provisions of the Code of Administrative Offenses with current legislative and regulatory acts.

Key words: administrative liability, sanitary legislation, sanitary supervision, quarantine, genesis, healthcare, sanitary and epidemiological welfare of the population, sanitary-hygienic and anti-epidemic rules.

Постановка проблеми. Право кожного громадянина на охорону здоров'я і отримання належної медичної допомоги є його конституційним правом, що закріплено у статті 49 Конституції України [1]. Одним із інструментів його реалізації є встановлення обов'язкових санітарних норм і правил, за порушення яких передбачена юридична відповідальність. Відповідальність за такі порушення завжди була одним із механізмів державного контролю, проте її правове регулювання змінювалося залежно від політичних, соціальних та історичних умов. Одним із видів юридичної відповідальності є адміністративна відповідальність, яка набуває особливого значення у кризові періоди, коли порушення санітарних норм створює безпосередню загрозу суспільній безпеці. В умовах викликів сьогодення та прагнення України адаптувати санітарне законодавство до європейських стандартів дослідження генези інституту адміністративної відповідальності є необхідним як з наукового, так і практичного погляду, оскільки дозволяє не лише вивчити його закономірну еволюцію, але й визначити сильні сторони та існуючі прогалини з метою подальшого вдосконалення санітарного законодавства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що окремі аспекти генези інституту адміністративної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства у своїх наукових працях розглядали Ю. В. Бурченко, М. В. Макаренко, М. О. Мельничук, М. М. Ребкало та інші вчені. Втім невелика кількість наукових досліджень, присвячених цьому питанню свідчить про необхідність його подальшого наукового розроблення.

Мета статті – визначити особливості становлення інституту адміністративної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства в Україні та подальші перспективи його розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. У науковій доктрині адміністративна відповідальність розуміється як відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними службового підпорядкування) щодо вчинення останніми передбачених законом діянь і полягають у застосуванні до них в адміністративному порядку передбачених законом стягнень [2, с. 26–34].

Адміністративна відповідальність за порушення санітарного законодавства в Україні формувалася поступово під впливом різних умов. Зокрема, велика частина українських земель входила до складу Російської імперії, що обумовило їхній розвиток під впливом російського санітарного законодавства. Наприкінці XIX – початку XX ст. Російська імперія зіткнулась з масовими епідеміями, що зумовило запровадження перших правових механізмів санітарного нагляду та покарання. У СРСР це завдання

доповнилося необхідністю інституційного забезпечення, оскільки ефективна адміністративна відповідальність у сфері санітарного законодавства можлива лише за умови поєднання правових норм і механізмів контролю та примусу. Відповідно Постановою Ради Народних комісаріатів УСРР «Про Народний комісаріат охорони здоров'я (Положення)» від 02.02.1919 було створено центральний орган, що здійснював керівництво всією медико-санітарною справою УСРР – Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР. Одним із повноважень цього органу було спостереження і контроль за застосуванням законодавчих норм у сфері медико-санітарної справи і прийняття заходів до неухильного їх виконання [3, с. 171].

Наступним кроком у цьому напрямі стала постанова Всеукраїнської надзвичайної санітарної комісії (ВУНСК) «Про встановлення санітарних правил на залізницях» 1920 р. яка регламентувала дотримання чистоти на станціях, у вагонах та передбачала адміністративну відповідальність за її порушення. Контроль здійснювали санітарні комісії, агенти нагляду, залізнична міліція, транспортні комісії, а справи передавались до революційного трибуналу [4, с. 160]. Втім на сесії Першої Всеукраїнської санітарної ради в серпні 1922 р. порушувалось питання оновлення санітарного законодавства. Прикладом стала постанова Всеукраїнського центрального виконавчого комітету (ВУЦВК) «Про місяць чистоти» від 05.04.1922 року, що зобов'язувала виконками та населення забезпечити прибирання територій і водопостачання для запобігання холері, а за їх невиконання передбачалось ув'язнення до 6 місяців у концтаборі [4; 5].

У 1923–1924 рр. радянська влада ухвалила низку постанов щодо боротьби з малярією. Вони передбачали створення спеціальних комісій, санітарно-гігієнічні, медичні заходи, зобов'язували установи у неблагополучних районах здійснювати профілактичні дії для запобігання епідеміям [6]. У разі їх невиконання наставала відповідальність за статтею 217-2 «Порушення визначених законом або обов'язковими постановами правил, які охороняють народне здоров'я» Кримінального кодексу УСРР [4, с. 158].

Отже, на початковому етапі розвитку санітарного законодавства переважала криміналізація порушень, що відображало репресивний характер радянської правової системи. Юридична відповідальність за порушення санітарних норм регламентувалась різними актами, втім у 1927 році відбулася перша масштабна кодифікація адміністративного законодавства, результатом якої став Адміністративний кодекс УССР. Хоча він не містив чітких норм щодо юридичної відповідальності за порушення санітарно-гігієнічних чи протиепідемічних заходів, але визначав повноваження санітарних органів (п. 440), органів міліції (п. 441) щодо здійснення санітарного нагляду [7].

Подальший розвиток санітарного законодавства в СРСР був зумовлений ратифікацією Міжнародної санітарної конвенції 1926 р., що призвело до прийняття у 1931 р. Центральним виконавчим комітетом (ЦВК) і РНК СРСР постанови «Про санітарну охорону кордонів Союзу РСР» № 55, яка вперше закріпила адміністративну відповідальність за порушення карантину у виді штрафу до 100 рублів [8, с. 12].

Питання кодифікації адміністративної відповідальності актуалізувалось у 1960-х рр., а з ухваленням у 1980 році «Основ законодавства про адміністративну відповідальність» (1980) та Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення у 1984 році воно набуло системності. До цього розвиток інституту відбувався поступово й залишався пов'язаним із загальним еволюціонуванням радянського права, зокрема Законом УРСР «Про охорону здоров'я» від 15.07.1971, що передбачав різні види відповідальності за порушення санітарних норм (стаття 22) [9]. Аналіз Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення доводить, що статті 42 і 43 передбачали відповідальність за порушення санітарно-гігієнічних та протиепідемічних правил загалом і на транспорті зокрема. Санкції встановлювались у вигляді штрафів, диференційованих для громадян і посадових осіб, із підвищеною увагою саме до транспортної сфери як зони підвищеного ризику поширення інфекцій [10].

З проголошенням 24.08.1991 незалежності, Україна зіткнулася з необхідністю формування власної системи державного управління у сфері охорони здоров'я і санітарного нагляду. Найпершим стало прийняття 09.11.1992 Закону України «Основи законодавства України з охорони здоров'я», яким визнано право кожного громадянина України на охорону здоров'я, що передбачає санітарно-епідемічне благополуччя території і населеного пункту, де він проживає (стаття 6) [11]. З прийняттям Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. вперше у законодавстві України було сформульовано визначення поняття «санітарне законодавство». Перша редакція закону також містила статтю 46, якою було передбачено адміністративну відповідальність та фінансові санкції за порушення санітарного законодавства. Так, за порушення санітарного законодавства чи невиконання вимог органів Державної санітарно-епідеміологічної служби (далі – Держсанепідслужба): громадяни сплачували штраф від 1 до 12 мінімальних зарплат, а посадові особи – від 6 до 25 мінімальних зарплат [12]. Отже, прийняття Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» стало фундаментом правового регулювання у сфері санітарного нагляду та вихідною точкою для формування сучасного санітарного законодавства. У подальшому було також прийнято Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 р., який серед іншого встановлював права, обов'язки та відповідальність юридичних і фізичних осіб у сфері захисту населення від інфекційних хвороб [13].

Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення 1984 року залишився чинним на території України після 24.08.1991, хоча зазнав істотних змін і доповнень. Найперше в 1992 році було змінено його

назву на Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), а перші зміни складів правопорушень передбачених ним відбулися 23.12.1998: статтю 43 КУпАП виключено, а статтю 42 розширено, прибравши виняток щодо охорони атмосферного повітря та посиливши санкції: штраф для громадян – від 1 до 10, для посадових осіб – від 3 до 25 неоподатковуваних мінімумів доходів [14]. Крім того, у 1991–2001 роках Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) активно затверджувало акти для конкретизації санітарного законодавства (наказ «Про затвердження санітарно-гігієнічних норм і правил» № 156 від 03.07.1993 р., наказ «Про затвердження Інструкції про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства» № 64 від 14.04.1995 р.), а Постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 1109 затверджено Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд з метою запобігання, виявлення і припинення порушень санітарного законодавства [15].

Таким чином, у 1991–2001 роках поступово закладалася власна нормативна основа санітарного законодавства України, яка поєднувала положення про адміністративну відповідальність у КУпАП із спеціальними законами у сфері охорони здоров'я та підзаконними актами МОЗ України та уряду.

Необхідно зазначити, що стаття 42 КУпАП діяла в редакції від 23.12.1998 року до 22.07.2014 року, коли замість термінів «санітарно-гігієнічні» та «санітарно-протиепідемічні» правила було запроваджено загальне формулювання «санітарні норми» [16]. Внесення цих змін обумовлено підписанням Угоди про асоціацію з ЄС та поступовим приведенням законодавства України у відповідність до європейського. У цьому ж році формально була ліквідована Держсанепідслужба шляхом її приєднання до Державної служби з питань безпечності харчових продуктів і захисту прав споживачів (Держпродспожислужба) [17, с. 229]. Остання була створена за європейським зразком і на неї покладені функції у різних сферах діяльності, які виконували інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких припиняється. Але фактично Держсанепідслужбу було ліквідовано лише постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 348 «Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби».

Істотних зміни інститут адміністративної відповідальності за порушення санітарних норм і правил зазнав у 2020 році. Зокрема, 19.05.2020 Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ) ухвалила резолюцію щодо дій держав у зв'язку з пандемією COVID-19, закликавши оцінити отриманий досвід та з'ясувати походження вірусу. Саме цей міжнародний підхід став важливим етапом у формуванні інституту адміністративної відповідальності за порушення санітарного законодавства, адже актуалізував потребу у вдосконаленні правових механізмів реагування [18, с. 269]. Відповідно КУпАП було доповнено стаття 44-3 «Порушення правил щодо карантину людей» за якою у разі порушення карантинних, санітарно-гігієнічних та протиепідемічних правил, визначених законодавством і рішеннями органів місцевого самоврядування настає відповідальність у вигляді штрафу: для громадян – від 1 до 2 тис., для посадових осіб – від 2 до 10 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [19]. Незважаючи на те, що результати реалізації статті 44-3 КУпАП під час карантину засвідчили неефективність її застосування з огляду на неякісні законодавчі положення та неоднозначне їх тлумачення правозастосовними органами [20, с. 21], вказану норму було доповнено другою частиною, якою передбачено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 10 до 15 неоподаткованих мінімумів доходів громадян за перебування в громадських будинках, спорудах, громадському транспорті під час дії карантину без вдягнутих засобів індивідуального захисту [21]. Таким чином, впродовж 2020 року розвиток інституту адміністративної відповідальності за порушення санітарного законодавства був органічно пов'язаний із загальноєвропейським процесом оперативного реагування на пандемічні загрози через універсальні адміністративно-правові механізми.

Водночас цей розвиток супроводжувався і процесами євроінтеграції, що зумовлювало необхідність гармонізації національного законодавства з правом ЄС. Це підтверджує розроблений законопроект «Про систему громадського здоров'я», статті 52–55 якого присвячені питанню відповідальності за порушення санітарного законодавства. Зокрема, стаття 53 «Адміністративна відповідальність за порушення санітарного законодавства» має відсильний характер, нею не встановлено конкретних санкцій, але закріплено обов'язок адміністративної відповідальності відповідно до положень закону. Тобто в разі прийняття законопроекту положення статті 53 не суперечитимуть нормам КУпАП [22].

Проте наразі, попри внесені зміни до КУпАП та ліквідацію Держсанепідслужби, його положення залишаються не синхронізованими з іншими нормативно-правовими актами у цій сфері. Так, сьогодні статтею 236 КУпАП ще передбачено, що органи Держсанепідслужби розглядають справи про порушення санітарних норм (стаття 42), а також правопорушення, передбачені частиною 2 статті 44-3. Тому доцільно погодитись з Б. О. Логвиненко, що якщо суб'єктами розгляду справ у провадженнях про наведені вище адміністративні правопорушення є МОЗ України або Держпродспожислужба, то чому до сих пір не внесено відповідних змін до КУпАП. Науковець припускає, що така невизначеність стає у нагоді при порушеннях чинного законодавства [23, с. 34]. Вказане дозволяє зробити висновок, що інститут адміністративної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства є недосконалим і все ще перебуває на етапі трансформації.

Висновок. Таким чином, інститут адміністративної відповідальності за порушення санітарного законодавства пройшов тривалий шлях і продовжує розвиватись. Втім очевидно, що перші санкції за порушення санітарного законодавства з'явилися ще наприкінці XIX – на початку XX століття у відповідь не

стрімке поширення інфекційних хвороб. В радянський період юридична відповідальність за порушення санітарного законодавства поступово еволюціонувала від каральних до превентивних санкцій, що підтверджується закріпленням відповідних складів адміністративних правопорушень в Кодексі УРСР про адміністративні правопорушення (статті 42, 43). Нарешті становлення адміністративної відповідальності за порушення санітарних норм у період незалежності України пов'язаний із адаптацією радянського законодавства у цій сфері та пошуку власних рішень. Саме в період 1991–2001 років фактично було прийнято нормативно-правові акти, які складали основу санітарного законодавства, стаття 42 КУпАП залишалась чинною, хоча до неї і вносились зміни, а статтю 43 було виключено. Сьогодні адміністративна відповідальність посилена у зв'язку з поширенням пандемії COVID-19, а нова стаття 43 КУпАП стала універсальним адміністративно-правовим механізмом оперативного реагування на цю загрозу. Важливим кроком у подальшому розвитку є також законопроект «Про систему громадського здоров'я», який містить норми щодо адміністративної відповідальності за порушення санітарного законодавства. Оскільки інститут адміністративної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства продовжує розвиватись до перспектив подальших досліджень необхідно віднести узгодження положень чинного КУпАП з іншими нормативно-правовими актами у сфері санітарного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. Корещького НАН України, 2001. 220 с.
3. Дудченко О.С. Конституційно-правові засади створення й функціонування органів державної влади та управління радянської України в 1920-х – першій половині 1930-х років: монографія; за заг. ред. д. ю. н., професора Г. В. Лаврик. Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2019. 405 с.
4. Мельничук М. О. Правове регулювання охорони здоров'я населення УСРР (1921–1929 рр.): дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.01. Київ, 2016. 223 с.
5. Україна: хроніка XX століття: довідкове видання. Рік 1922 / О. В. Андрощук, О. Г. Бажан, Г. Б. Басара та ін. Київ, 2005. 335 с.
6. Мовчан О. М. Україна: хроніка XX століття: довідкове видання. Роки 1923–1924. Київ, 2009. 266 с.
7. Адміністративний кодекс УСРР від 12.10.1927 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP270014?an=1073>.
8. Бурченко Ю. В. Становлення та розвиток адміністративної відповідальності за порушення карантинних правил на території України: історичний вимір. *Правова позиція*. 2021. № 2(31). С. 10–13.
9. Про охорону здоров'я: Закон УРСР від 15.07.1971 № 27-VIII. URL: https://ips.ligazakon.net/document/t710027?an=102&ed=0000_00_00.
10. Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення (статті 1–212-24) від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/158904___158904.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 09.11.1992 № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>
12. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>
13. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>
14. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку з прийняттям деяких законодавчих актів з питань охорони здоров'я: Закон України від 23.12.1998 № 352-XIV. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/t980352>
15. Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 1109. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-99-%D0%BF#Text>.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів: Закон України від 22.07.2014 № 1602-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-18#Text>
17. Макаренко М. В. Історичні засади розвитку публічної політики забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 225–230.
18. Ребкало М. М. Сучасний стан міжнародного санітарно-епідемічного законодавства та шляхи покращення процесу його реалізації. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2020. Т. 31(70), № 4. С. 267–272.
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 17.03.2020 № 530-IXр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text>
20. Чернявський С. С., Вознюк А. А. Проблеми відповідальності за порушення правил і норм щодо запобігання поширенню COVID-19. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення* : матеріали міжвузів. наук.-практ. круглого столу (Київ, 28 трав. 2020 р.). у 2-х ч. / редкол.: В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін. Київ : Нац. акад.

внутр. справ, 2020. Ч. 1. С. 20–26.

21. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 06.11.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1000-20#Text>.

22. Про систему громадського здоров'я Проект Закону від 22.09.2020 № 4142. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=4142&conv=9>.

23. Логвиненко Б. О. Провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я: навч. посіб. Дніпро : Біла К.О., 2020. 106 с.

REFERENCES:

1. Konstytutsiia Ukrainy. (1996, June 28). Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. [in Ukrainian].
2. Lukianets, D. M. (2001). Instytut administrativnoi vidpovidalnosti: problemy rozvytku [The Institute of Administrative Responsibility: Development Problems]: monohrafiia. Kyiv : Instytut derzhavy i prava im. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].
3. Dudchenko, O. S. (2019). Konstytutsiino-pravovi zasady stvorennia y funktsionuvannia orhaniv derzhavnoi vlady ta upravlinnia radianskoi Ukrainy v 1920-kh – pershii polovyni 1930-kh rokiv [Constitutional and Legal Foundations for the Creation and Functioning of State Authorities and Administration of Soviet Ukraine in the 1920s – First Half of the 1930s]: monohrafiia. Nizhyn: NDU im. M. Hoholia. [in Ukrainian].
4. Melnychuk, M. O. (2016). Pravove rehuliuвання okhorony zdorovia naselennia USRR (1921–1929 rr.) [Legal regulation of health care of the population of the Ukrainian SSR (1921–1929)]. Candidate thesis. Kyiv [in Ukrainian].
5. Ukraina: khronika KhKh stolittia: dovidkove vydannia. Rik 1922 [Ukraine: Chronicle of the 20th Century: Reference Edition. Year 1922] / O. V. Androshchuk, O. H. Bazhan, H. B. Basara ta in. Kyiv, 2005 [in Ukrainian].
6. Movchan, O. M. (2009) Ukraina: khronika XX stolittia: dovidkove vydannia. Roky 1923–1924 [Ukraine: Chronicle of the 20th Century: Reference Edition. Years 1923–1924]. Kyiv [in Ukrainian].
7. Administrativnyi kodeks USRR. (1927, October 12). [Administrative Code of the Ukrainian SSR]. Retrieved from: https://ips.ligazakon.net/document/KP_270014?an=1073. [in Ukrainian].
8. Burchenko, Yu. V. (2021). Stanovlennia ta rozvytok administrativnoi vidpovidalnosti za porushennia karantynnykh pravyl na terytorii Ukrainy: istorychnyi vymir [The formation and development of administrative liability for violation of quarantine rules in Ukraine: historical dimension]. *Pravova pozytsiia*, 2(31), 10–13 [in Ukrainian].
9. Pro okhoronu zdorovia. (1971, July 15). [About healthcare]. Zakon USRR. Retrieved from: https://ips.ligazakon.net/document/t710027?an=102&ed=0000_00_00 [in Ukrainian].
10. Kodeks Ukrainiskoi RSR pro administrativni pravoporushennia (statti 1–212-24) (1984, December 7). [Code of the Ukrainian RSR on Administrative Offenses (articles 1–212-24). Retrieved from: https://zakononline.com.ua/documents/show/158904___158904 [in Ukrainian].
11. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia (1992, November 9). [Fundamentals of Ukrainian legislation on healthcare]: Zakon Ukrainy vid 09.11.1992 № 2801-XII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> [in Ukrainian].
12. Pro zabezpechennia sanitarnoho ta epidemichnoho blahopoluchchia naselennia. (1994, February 1994). [On ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population]. Zakon Ukrainy vid 24.02.1994 № 4004-XII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text> [in Ukrainian].
13. Pro zakhyt naselennia vid infektsiinykh khvorob. (2000, April 6). [On protecting the population from infectious diseases]: Zakon Ukrainy vid 06.04.2000 № 1645-III. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> [in Ukrainian].
14. Pro vnesennia zmin do Kodeksu Ukrainy pro administrativni pravoporushennia u zviazku z pryiniattiam deiakykh zakonodavchykh aktiv z pytan okhorony zdorovia. (1998, December 23). [On amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses in connection with the adoption of certain legislative acts on health care]. Zakon Ukrainy vid 23.12.1998 № 352-XIV. Retrieved from: <https://ips.ligazakon.net/document/t980352> [in Ukrainian].
15. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro derzhavnyi sanitarno-epidemiolohichniy nahliad v Ukraini (1999). [On approval of the Regulation on state sanitary and epidemiological supervision in Ukraine]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22.06.1999 № 1109. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-99-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
16. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo kharchovykh produktiv. (2014, July 22). [On amendments to certain legislative acts on food products]. Zakon Ukrainy vid 22.07.2014 № 1602-VII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-18#Text> [in Ukrainian].
17. Makarenko, M. V. (2021). Istorychni zasady rozvytku publichnoi polityky zabezpechennia sanitarno-epidemichnoho blahopoluchchia naselennia [Historical principles of the development of public policy to ensure the sanitary and epidemiological well-being of the population]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*, 1, 225–230 [in Ukrainian].
18. Rebkal, M. M. (2020). Suchasnyi stan mizhnarodnoho sanitarno-epidemichnoho zakonodavstva ta shliakhy pokrashchennia protsesu yoho realizatsii [Current state of international sanitary and epidemiological

legislation and ways to improve the process of its implementation]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seriya: yurydychni nauky*, 4, 267–272 [in Ukrainian].

19. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchych aktiv Ukrainy, spriamovanykh na zapobihannia vynykenniu i poshyrenniu koronavirusnoi khvoroby (COVID-19). (2020, March 17). [On amendments to certain legislative acts of Ukraine aimed at preventing the emergence and spread of coronavirus disease (COVID-19)]. *Zakon Ukrainy vid 17.03.2020 № 530-IXp*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text> [in Ukrainian].

20. Cherniavskiy, S. S., Vozniuk, A. A. (2020). Problemy vidpovidalnosti za porushennia pravyl i norm shchodo zapobihannia poshyrenniu COVID-19 [Issues of liability for violations of rules and regulations to prevent the spread of COVID-19]. *Kryminolohichna teoriia i praktyka: dosvid, problemy sohodennia ta shliakhy yikh vyryshennia* : materialy mizhvuziv. nauk.-prakt. krugloho stolu. Kyiv, 28 travnia 2020. S. 20–26 [in Ukrainian].

21. Pro vnesennia zmin do Kodeksu Ukrainy pro administrativni pravoporushennia shchodo zapobihannia poshyrenniu koronavirusnoi khvoroby (COVID-19). (2020, November 6). [On amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses regarding the prevention of the spread of coronavirus disease (COVID-19)]. *Zakon Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2021, 4, 28 [in Ukrainian].

22. Pro systemu hromadskoho zdorovia: Proekt Zakonu № 4142 (2020, September 22). [Draft Law on the Public Health System No. 4142]. Retrieved from: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=4142&conv=9>.

23. Lohvynenko, B. O. (2020) *Provadzhennia v spravakh pro administrativni pravoporushennia u sferi okhorony zdorovia* [Proceedings in cases of administrative offenses in the field of healthcare]: navch. posib. Dnipro : Bila K.O. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 18.05.2021

УДК 342.951

Жуков Павло Ігорович,
здобувач кафедри права,
ПВНЗ «Університет сучасних знань»
cray0000us@gmail.com

ХАРАКТЕРИСТИКА УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО УХИЛЕННЯ ВІД ВИКОНАННЯ ЗАКОННИХ ВИМОГ ПРОКУРОРА

Наукова стаття присвячена встановленню особливого переліку учасників адміністративного провадження у справах про невиконання законних вимог прокурора. Вивчено законодавчі акти, які встановлюють правові засади діяльності прокуратури, повноваження правоохоронних органів та порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення. Досліджено наукові праці, присвячені характеристиці правового регулювання діяльності прокурора.

Зроблено висновок, що протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-8 КУпАП, складають або посадові особи Національної поліції, або прокурор. Вказано, що спеціальними суб'єктами адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-8 КУпАП, можуть бути посадові особи різних правоохоронних органів: слідчі та оперативні працівники Національної поліції, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань. Наголошено, що суб'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 185-8 КУпАП, є загальним, оскільки будь-яка особа незалежно від займаної посади може ухилитися від прибуття до органів прокуратури. Звернено увагу на те, що немає підстав для участі експерта у розгляді справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 185-8 КУпАП. Зазначено, що розгляд протоколів про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-8 КУпАП, належить до компетенції судді районного суду. Підкреслено, що у разі оскарження постанови судді районного суду учасником провадження може стати суддя апеляційного суду. Зроблено висновок, що у разі добровільної несплати штрафу учасником провадження стає державний виконавець.

Висловлено рекомендації щодо вдосконалення законодавства, яке регулює провадження у справах про адміністративні правопорушення. Запропоновано обмежити право посадових осіб поліції складати протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-8 КУпАП, нормою лише ч. 2 ст. 185-8 КУпАП – «Ухилення від виконання законних вимог прокурора щодо прибуття в органи прокуратури».

Ключові слова: прокурор, законні вимоги, письмові вказівки, адміністративна відповідальність, правоохоронні органи, учасники адміністративного провадження.

Zhukov P. CHARACTERISTICS OF PARTICIPANTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN CASES OF EVASION OF COMPLIANCE WITH THE LAWFUL PROSECUTOR'S REQUIREMENTS

The scientific article is devoted to establishing a special list of participants in administrative proceedings in cases of failure to comply with the lawful prosecutor's requirements. The legislative acts that establish the legal principles of the prosecutor's office, the powers of law enforcement agencies, and the procedure for proceedings in cases of administrative offenses are studied. Scientific works examining the characteristics of the legal regulation of prosecutors' activities are reviewed.

It is concluded that the protocols on the commission of an administrative offense, provided for in Article 185-8 of the

Code of Administrative Offenses, are drawn up either by officials of the National Police or by the prosecutor. It is argued that special subjects of an administrative offense, as provided for in Part 1 of Article 185-8 of the Code of Administrative Offenses, may include officials from various law enforcement agencies, such as investigators and operational officers of the National Police, the Security Service of Ukraine, and the State Bureau of Investigation. Furthermore, it is emphasized that the subject of an administrative offense, provided for in Part 2 of Article 185-8 of the Code of Administrative Offenses, is general, since any person, regardless of their position, may evade appearing before the prosecutor's office. Attention is drawn to the fact that there are no grounds for the participation of an expert in the consideration of a case on administrative offenses, provided for in Article 185-8 of the Code of Administrative Offenses. It is argued that the consideration of protocols on the commission of an administrative offense, provided for in Article 185-8 of the Code of Administrative Offenses, falls within the competence of a district court judge. It is emphasized that in the event of an appeal against the decision of a district court judge, a judge of the appellate court may become a participant in the proceedings. It is concluded that in the event of voluntary non-payment of a fine, a state bailiff becomes a participant in the proceedings.

Recommendations are made to improve the legislation regulating proceedings in cases of administrative offenses. It is proposed to limit the right of police officials to draw up protocols on the commission of an administrative offense, provided for in This restriction would limit police officials' authority to draw up protocols exclusively in cases outlined in Part 2 of Article 185-8 of the Code of Administrative Offenses: evasion of complying with the prosecutor's lawful requirements regarding appearance at the prosecutor's office.

Key words: prosecutor, lawful requirements, written instructions, administrative liability, law enforcement agencies. Participants in administrative proceedings.

Постановка проблеми. Здійснення прокурорського нагляду за виконанням повноважень органами дізнання, досудового слідства та органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, має важливе значення для забезпечення законності. Право прокурора надавати письмові вказівки посадовим особам правоохоронних органів є суттєвим засобом впливу на їх діяльність. Але виконання таких вказівок повинно бути гарантоване невідворотністю юридичної відповідальності за ухилення від виконання законних вимог прокурора. Саме тому дослідження адміністративного провадження у справах про ухилення від виконання законних вимог прокурора є актуальним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання організації діяльності прокуратури та правового статусу прокурорів висвітлено в численних наукових працях. Частина з них присвячені характеристиці учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, правовий статус прокурора та специфіку функціонування прокуратури розкрито у дослідженнях С.В. Банаха [1], А.С. Шапошника, Т.В. Шлапко [2], Ю.Д. Москалюка, М.В. Литвинюка [3], Р.В. Мазурика [4] та В.І. Теремецького [5]. Загальні питання правового статусу учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення розглянуто у працях О.В. Музи [6], О.Ю. Салманової [7], О.Г. Стрельченка [8] та О.І. Орехова [9]. Водночас особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з ухиленням від виконання законних вимог прокурора, залишаються поза належною увагою вчених. Також не досліджено й коло учасників провадження у справах за ст. 185-8 КУпАП.

Мета статті полягає у визначенні особливостей правового регулювання переліку учасників адміністративного провадження у справах про ухилення від виконання законних вимог прокурора.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правові засади діяльності прокуратури встановлені Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими законодавчими актами України. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України прокуратура здійснює організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку [10]. Згідно з п. 3 і п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» до функцій цього органу влади належить нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Також прокуратура здійснює нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [11]. Отже, прокуратура здійснює функції нагляду за діяльністю та прийняттям процесуальних рішень слідчими, дізнавачами, детективами та оперативними працівниками різних правоохоронних органів: Національної поліції України, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань України та інших правоохоронних органів України. Також прокуратура здійснює нагляд за законністю дій посадових осіб кримінально-виконавчої служби під час виконання покарань у кримінальних провадженнях.

Повноваження прокурора обумовлені його правовим статусом. С. В. Банах стверджує, що окремими елементами адміністративно-правового статусу прокурора є законодавство, яке регулює його діяльність, порядок призначення на посаду, повноваження, гарантії діяльності, порядок та підстави притягнення до відповідальності та звільнення з посади [1, с. 192]. А. С. Шапошник вважає, що правовий статус прокурора охоплює декілька елементів. Зокрема, порядок призначення на посаду прокурора, права й обов'язки, якими наділені прокурори для виконання покладених на них завдань і функцій, а також форми і методи діяльності прокурорів [2, с. 73]. Ю. Д. Москалюк наголошує на тому, що формування правового статусу прокуратури відбувається таким чином, щоб гарантувати незалежність прокурора від законодавчої і виконавчої влади, обов'язковість виконання його вимог підконтрольними суб'єктами [3, с. 186]. Таким чином одним зі складових елементів правового статусу прокурора є його повноваження.

Аналізуючи повноваження прокурора, слід урахувати приписи ст. 25 і ст. 26 Закону України «Про

прокуратуру», які визначають зміст процесуального керівництва досудовим розслідуванням і пов'язані з ним інструменти впливу прокурора. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 25 цього Закону та ст. 36 КПК України прокурор має право надавати слідчому та дізнавачу обов'язкові для виконання письмові вказівки щодо проведення процесуальних дій і застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Письмові вказівки прокурора, надані в межах повноважень, підлягають негайному виконанню. Відповідно до ч. 4 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» до повноважень прокурора належить надання письмових вказівок органам влади, які виконують судові рішення у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення [11]. Отже, прокурор має право видавати письмові вказівки посадовим особам Національної поліції України, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань України, Державної кримінально-виконавчої служби України.

Обов'язковість виконання письмових вказівок прокурора повинна забезпечуватися можливістю притягнення винуватих посадових осіб до юридичної відповідальності. Р. В. Мазурик наголошує, що у чинному законодавстві не встановлено дієві заходи відповідальності слідчих і дізнавачів за невиконання письмових вказівок прокурора [4, с. 62]. В. І. Теремецький стверджує, що однією з проблем досудового розслідування є питання взаємодії прокурора з іншими учасниками досудового розслідування [5 с. 21]. Тож науковці відзначають певні труднощі у притягненні до юридичної відповідальності тих посадових осіб, які не виконують законних вимог прокурора.

Заходи адміністративної відповідальності за ухилення від виконання законних вимог прокурора передбачені ст. 185-8 КУпАП. Слід звернути увагу на те, що у ч. 1 ст. 185-8 КУпАП встановлено відповідальність за невиконання посадовою особою законних вимог прокурора. Водночас у ч. 2 ст. 185-8 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за ухилення від виконання законних вимог прокурора саме щодо прибуття в органи прокуратури [12]. Отже, вчинити правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 185-8 КУпАП, може тільки посадова особа певного органу влади. Водночас суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 185-8 КУпАП, може бути будь-який громадянин.

Варто звернути увагу на те, що Закон України «Про прокуратуру» використовує термін «письмові вказівки прокурора», а не «законні вимоги прокурора». Вважаємо, що законні вимоги прокурора обов'язково повинні бути оформлені у письмовому вигляді для того, щоб мати юридичне значення у провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

Учасниками провадження у справах про адміністративні правопорушення можуть бути різні категорії осіб. У главі 21 КУпАП вказані такі учасники провадження, як особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий, захисник, законні представники та представники, свідок, експерт, перекладач. Згідно зі ст. 287 КУпАП право оскаржити постанову по справі про адміністративне правопорушення надано прокурору, потерпілому та особі, щодо якої її винесено. Варто зазначити, що у ст. 298 – 330 КУпАП встановлено перелік органів влади, які уповноважені виконувати постанови по справі про адміністративне правопорушення [12]. О. В. Муза розподіляє учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення на суб'єктів владних повноважень та громадян, які вчинили адміністративне правопорушення або постраждали від його вчинення. Також дослідниця виділяє суб'єктів, які сприяють здійсненню правозахисних функцій в адміністративно-деліктних відносинах: перекладача, захисника, спеціаліста, працівників апарату суду та свідків [6, с. 72]. О. Ю. Салманова називає таких учасників адміністративного провадження, як заявник, оскаржувач, потерпілий, зацікавлені особи, представники, свідки, експерти, спеціалісти, а також особа, яка притягається до адміністративної відповідальності [7, с. 149]. Таким чином, законодавчі акти та праці науковців достатньо докладно окреслюють коло можливих учасників провадження у справах про адміністративне правопорушення.

Перелік учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачених ст. 185-8 КУпАП, характеризується низкою особливостей. По-перше, серед учасників провадження немає такого суб'єкта, як потерпілий. Згідно з ч. 1 ст. 269 КУпАП потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду [12]. Слід наголосити на тому, що прокурор під час виконання покладених на нього обов'язків представляє державу в управлінських адміністративно-правових відносинах. Прокурора не можна вважати потерпілим від дій тих посадових осіб, які не виконують його вказівок.

По-друге, встановлено особливий перелік посадових осіб, які мають право складати протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-8 КУпАП. Згідно з абз. 1 п. 1 та п. 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП право складати протокол про ухилення від виконання законних вимог прокурора надано посадовим особам Національної поліції та прокурорам [12]. Цілком обґрунтовано, що прокурор, законні вимоги якого не виконані посадовою особою правоохоронного органу, може скласти протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185-8 КУпАП. Посадова особа будь-якого правоохоронного органу влади може бути викликана до прокурора для складення протоколу про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-8 КУпАП «Ухилення від виконання законних вимог прокурора».

Але можливість складення подібних протоколів посадовими особами Національної поліції викликає певні сумніви. Згідно з ч. 1 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» прокурор може надати письмові вказівки органам досудового слідства та дізнання [11]. Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про

Національну поліцію» поліція здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень [13]. Письмова вказівка прокурора щодо проведення слідчих дій може бути адресована слідчому або дізнавачу органів поліції України. Вважаємо, що у такому разі залучення іншого працівника поліції до складання протоколу про ухилення від виконання законних вимог прокурора є недоцільним. Важко уявити ситуацію, коли поліцейський складає протокол про ухилення від виконання законних вимог прокурора, вчинене працівником Державного бюро розслідувань або Служби безпеки України. Працівників поліції варто залучати до складання протоколів про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 185-8 КУпАП – «Ухилення від виконання законних вимог прокурора щодо прибуття в органи прокуратури». Дільничний офіцер поліції може розшукати за місцем проживання ту особу, яка відмовилася завітати до прокуратури, і скласти відповідний протокол.

По-третє, перелік осіб, які можуть вчинити адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185-8 КУпАП, є достатньо специфічним. Ухилитися від прибуття до органів прокуратури, тобто вчинити правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 185-8 КУпАП, може будь-яка особа. Згідно зі ст. 12 КУпАП вік, після досягнення якого можливе притягнення до адміністративної відповідальності, становить 16 років [12]. Отже, суб'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 185-8 КУпАП, є загальним.

Водночас у ч. 1 ст. 185-8 КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог прокурора саме посадовою особою [12]. О. Г. Стрельченко наголошує, що окремі громадяни за ознаками службової або трудової діяльності можуть бути спеціальними суб'єктами адміністративного проступку: посадові особи органів влади, підприємств і організацій, капітани кораблів, водії, призовники та інші особи [8, с. 141]. Отже, суб'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-8 КУпАП, є спеціальним.

Варто розглянути більш детально перелік посадових осіб, які можуть бути спеціальними суб'єктами адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-8 КУпАП. Нагадаємо, що відповідно до ч. 1 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює нагляд за додержанням законності органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, та може надавати письмові вказівки посадовим особам цих органів [11]. Згідно зі ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» така діяльність здійснюється підрозділами кримінальної та спеціальної поліції, підрозділами внутрішнього контролю та забезпечення особистої безпеки Державного бюро розслідувань, підрозділами контррозвідки, захисту національної державності, спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, по боротьбі з тероризмом Служби безпеки України, оперативно-технічними та оперативно-розшуковими підрозділами Державної прикордонної служби України, підрозділами оперативного забезпечення Управління державної охорони, оперативними підрозділами податкової міліції, оперативними підрозділами органів та установ виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби, підрозділами детективів та оперативно-технічними підрозділами Національного антикорупційного бюро України [14]. Таким чином, серед посадових осіб, які можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 185-8 КУпАП, слід назвати оперативних працівників поліції, податкової міліції, Державного бюро розслідувань, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної кримінально-виконавчої служби України, детективів Національного антикорупційного бюро України.

Також у ч. 1 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законності органами, що провадять досудове слідство, та може надавати письмові вказівки посадовим особам цих органів [11]. Згідно зі ст. 216 КПК України досудове розслідування кримінальних порушень здійснюється слідчими органів безпеки, Національної поліції, Державного бюро розслідувань, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, детективами Національного антикорупційного бюро [15]. Отже, слідчі та детективи перелічених правоохоронних органів можуть бути спеціальним суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-8 КУпАП.

Зауважимо, що згідно з ч. 4 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» прокурор може надавати письмові вказівки органам, що виконують судові рішення у кримінальних справах [11]. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу» завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань покладені саме на цей орган влади [16]. Тож прокурор може надати письмові вказівки особам рядового та начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби. А в разі ухилення від виконання законних вимог прокурора перелічені особи можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 185 КУпАП.

По-четверте, немає потреби в участі експерта у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 185-8 КУпАП. Згідно зі ст. 273 КУпАП експерт призначається посадовою особою, у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі коли виникає потреба в спеціальних знаннях. Наприклад, призначення експерта необхідне для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням [12]. Об'єктивні ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-8 КУпАП, не включають завдання шкоди. Ухилення від виконання законних вимог прокурора буде вважатися адміністративним правопорушенням незалежно від того, чи завдано шкоди в результаті такого проступку, чи ні. Отже, немає підстав залучати експерта до провадження про адміністративний проступок, передбачений ст. 185-8 КУпАП.

Слід наголосити, що розгляд адміністративних протоколів про вчинення правопорушення, передбаченого ст. 185-8 КУпАП, належить до компетенції суддів районних судів. Про це йдеться у ст. 221 КУпАП. Оскаржити постанову судді районного суду відповідно до ст. 294 КУпАП можна до апеляційного суду, який може скасувати, змінити, залишити в силі постанову районного суду або ж прийняти нову постанову [12]. О. І. Орехов стверджує, що ініціатором перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення, як правило, є особа, щодо якої її винесено [9, с. 153]. Дійсно, ініціатива стосовно оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення повинна виходити саме від особи, стосовно якої її винесено. Можна зробити висновок, що судді районного суду, які розглядають протокол про адміністративне правопорушення, є наступними учасниками справи про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 185-8 КУпАП. У разі оскарження постанови районного суду судді апеляційного суду також стають учасниками провадження. При цьому вони здійснюють важливу функцію судового контролю [17].

Варто зазначити, що єдиним адміністративним стягненням, яке передбачено у ст. 185-8 КУпАП, є штраф. Згідно зі ст. 308 КУпАП примусове виконання постанови про стягнення штрафу покладається на органи державної виконавчої служби [12]. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» примусове виконання таких рішень покладається на органи державної виконавчої служби та приватних виконавців [18]. Отже, учасником провадження у справі про адміністративне правопорушення, передбачене у ст. 185-8 КУпАП, може стати державний виконавець, якщо правопорушник своєчасно не сплатить штраф.

Висновки. Перелік учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з ухиленням від виконання законних вимог прокурора, має такі особливості:

1. Відсутній такий учасник провадження як потерпілий, адже об'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-8 КУпАП, є встановлений порядок управління, а не власність або здоров'я окремого громадянина.

2. Протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-8 КУпАП, складають або посадові особи Національної поліції, або прокурор.

3. Спеціальними суб'єктами адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-8 КУпАП, можуть бути посадові особи різних правоохоронних органів: слідчі та оперативні працівники Національної поліції, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, детективи Національного антикорупційного бюро, оперативні працівники Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони, податкової міліції, органів та установ виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби.

4. Суб'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 185-8 КУпАП, є загальним, оскільки будь-яка особа незалежно від займаної посади може ухилитися від прибуття до органів прокуратури.

5. Немає підстав для участі експерта у розгляді справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 185-8 КУпАП.

6. Розгляд протоколів про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-8 КУпАП, належить до компетенції судді районного суду.

7. У разі оскарження постанови судді районного суду учасниками провадження стануть судді апеляційного суду.

8. Якщо правопорушник своєчасно не сплатить штраф, то учасником провадження буде державний виконавець.

Для вдосконалення провадження у справах про адміністративні правопорушення слід обмежити право посадових осіб поліції складати протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-8 КУпАП, лише нормою ч. 2 ст. 185-8 КУпАП – «Ухилення від виконання законних вимог прокурора щодо прибуття в органи прокуратури».

Перспективи подальших наукових досліджень можуть бути пов'язані з розробкою рекомендацій для вдосконалення правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 185 КУпАП.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Банах С. В. До питання про адміністративно-правовий статус прокурорів в Україні на шляху до формування органу публічного обвинувачення європейського зразка. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 191–195. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3/46>.
2. Шапошник А. С., Шлапко Т. В. Визначення місця прокуратури в системі органів державної влади. *Правова позиція*. 2020. № 3 (28). С. 71–75. DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.13>.
3. Москалюк Ю. Д., Литвинюк М. В. Прокуратура України як особливий державний інститут. *Юридичний вісник*. 2017. № 1 (42). С. 183–188.
4. Мазурик Р. В. Актуальні питання адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності регіональної прокуратури. *Правові новели: науковий юридичний журнал*. 2020. № 11. Т. 2. С. 58–66. <https://doi.org/10.32847/ln.2020.11.2.09>.

5. Теремецький В. І. Досудове розслідування: зарубіжний досвід та практика застосування в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 69. С. 20–29. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3554989>
6. Муза О. В. Суб'єкти адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні. *Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 5. С. 70–72.
7. Салманова О. Ю. Види та правовий статус осіб, які беруть участь у справах про господарські адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 24. Т. 2. С. 147–150.
8. Стрельченко О. Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 137–143.
9. Орехов О. І. Перегляд справ про адміністративне правопорушення: проблемні питання та шляхи їх вирішення. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 149–154.
10. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 20 березня 2021 року)
11. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 20 березня 2021 року)
12. Кодекс про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#top> (дата звернення: 20 березня 2021 року)
13. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/find?text> (дата звернення: 20 березня 2021 року)
14. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> (дата звернення: 20 березня 2021 року)
15. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4651-17> (дата звернення: 20 березня 2021 року)
16. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2731-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2713-15> (дата звернення: 20 березня 2021 року)
17. Теремецький В. І. Перспективи законодавчого розширення меж судового контролю за діяльністю національної гвардії України. *Держава і право*. 2016. № 74. Серія: юридичні науки. С. 82–87.
18. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text> (дата звернення: 20 березня 2021 року)

REFERENCES:

1. Banakh S. V. (2020). Do pytannia pro administratyvno-pravovyi status prokuroriv v Ukraini na shliakhu do formuvannia orhanu publichnoho obvynuvachennia yevropeiskoho zrazka. [On the issue of the administrative and legal status of prosecutors in Ukraine on the way to the formation of a public prosecution body of the European model]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, 3, 191–195. [in Ukrainian].
2. Shaposhnyk A. S., Shlapko T. V. (2020). Vyznachennia mistisia prokuratury v systemi orhaniv derzhavnoi vlyady. [Determining the place of the prosecutor's office in the system of state authorities]. *Pravova pozytsiia*, 3 (28), 71–75. [in Ukrainian].
3. Moskaliuk Yu. D., Lytvyniuk M. V. (2017). Prokuratura Ukrainy yak osoblyvyi derzhavnyi instytut. [The Prosecutor's Office of Ukraine as a special state institution]. *Yurydychnyi visnyk*, 1 (42), 183–188. [in Ukrainian].
4. Mazuryk R. V. (2020). Aktualni pytannia administratyvno-pravovoho zabezpechennia orhanizatsii ta diialnosti rehionalnoi prokuratury. [Current issues of administrative and legal support for the organization and activities of the regional prosecutor's office]. *Pravovi novely: naukovyi yurydychnyi zhurnal*, 11, 2, 58–66. [in Ukrainian].
5. Teremetskyi V. I. (2019). Dosudove rozsliduvannia: zarubizhnyi dosvid ta praktyka zastosuvannia v Ukraini. [Pre-trial investigation: foreign experience and practice of application in Ukraine]. *Zhurnal skhidnoievropeiskoho prava*, 69, 20–29. [in Ukrainian].
6. Muza O. V. (2012). Subiekty administratyvno-protsesualnykh pravovidnosyn v Ukraini. [Subjects of administrative and procedural legal relations in Ukraine]. *Naukovi zapysky instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 5, 70–72. [in Ukrainian].
7. Salmanova O. Yu. (2014). Vydy ta pravovyi status osib, yaki berut uchast u spravakh pro hospodarski administrativni pravoporushennia. [Types and legal status of persons involved in cases of economic administrative offenses]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia «Pravo»*, 24, 2, 147–150. [in Ukrainian].

8. Strelchenko O. H. (2012). Spetsyfika prostupku yak skladovoi chastyny administratyvnoho deliktu. [Specificity of misconduct as a component of an administrative tort]. *Pravo i suspilstvo*, 3, 137–143. [in Ukrainian].
9. Oriekhov O. I. (2012). perehliad sprav pro administratyvne pravoporushennia: problemni pytannia ta shliakhy yikh vyrishennia. [Review of administrative offense cases: problematic issues and ways to resolve them]. *Pravo i suspilstvo*, 3, 149–154. [in Ukrainian].
10. Konstytutsiia Ukrainy. (1996, June 28). Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. [in Ukrainian].
11. Pro prokuraturu. (2014, October 14). [About the prosecutor's office]. Zakon Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> [in Ukrainian].
12. Kodeks pro administratyvni pravoporushennia. (1984, December 07). [Code of Administrative Offenses]. Zakon Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#top> [in Ukrainian].
13. Pro Natsionalnu politsiiu (2015, July 02). [About the National Police]. Zakon Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/find?text> [in Ukrainian].
14. Pro operativno-rozshukovu diialnist (1992, February, 18). Zakon Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> [in Ukrainian].
15. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy (2012, April 13). [Criminal Procedure Code of Ukraine]. Zakon Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> [in Ukrainian].
16. Pro Derzhavnu kryminalno-vykonavchu sluzhbu Ukrainy (2005, June 23). [About the State Penitentiary Service of Ukraine]. Zakon Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> [in Ukrainian].
17. Teremetskyi V. I. Perspektyvy zakonodavchoho rozshyrennia mezh sudovoho kontroliu za diialnistiu natsionalnoi hvardii Ukrainy [Perspectives of the Legislative Expansion of the Restrictions of Judicial Control over the Activities of the National Guard of Ukraine]. *Derzhava i pravo*. 2016. № 74. Seriya: yurydychni nauky. S. 82–87 [in Ukrainian].
18. Pro orhany ta osib, yaki zdiisniuiut prymusove vykonannia sudovykh rishen i rishen inshykh orhaniv (2016, June 02). [On bodies and persons carrying out compulsory execution of court decisions and decisions of other bodies]. Zakon Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 18.05.2021

УДК 342.9

Мозговий Олександр Олександрович,
кандидат юридичних наук, адвокат
alexandrmozgovoy18@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-2836-7595>

МІЖНАРОДНІ СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ: ДОСВІД ЯПОНІЇ ТА США ЯК ОСНОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

У науковій статті доводиться, що міжнародний досвід формування та імплементації земельної політики є незамінним джерелом для пошуку оптимальних рішень і розробки вітчизняних правових інструментів. Порівняльний аналіз моделей країн із різними географічними, історичними та правовими традиціями дозволяє виокремити універсальні принципи ефективного управління та уникнути помилок, допущених іншими державами.

Встановлено, що в Японії формування та реалізація земельної політики є самостійним напрямом діяльності уповноважених державою суб'єктів. За структурно-функціональним контекстом вона максимально наближена до вітчизняної практики, проте кардинально відрізняється від неї системністю, чіткою орієнтацією на довгострокове планування, а також високим рівнем інтеграції державних і приватних механізмів управління.

З'ясовано, що Японська модель формування та реалізації земельної політики характеризується практикоорієнтованим спрямуванням, оскільки її ключовим змістом є не лише стратегічне планування, а й комплекс конкретних заходів, спрямованих на ефективне використання, управління та відновлення земельних ресурсів. Вона інтегрує необхідність забезпечення сталого міського розвитку, сільськогосподарського землекористування, лісового господарства та раціоналізації землеволодіння.

Наголошено, що від США доцільно перейняти підхід децентралізації, який дозволяє органам місцевого самоврядування визначати власні правила землекористування відповідно до локальних особливостей. Це підвищить відповідальність органів влади та врахує інтереси територіальних громад.

Виокремлено низку позитивних практик, які є не тільки цікавими та актуальними для впровадження в Україні, а й визначаються як необхідність.

Ключові слова: міжнародний досвід, національна імплементація, державна політика, реалізація державної політики, формування державної політики, земельні ресурси, земельні відносини.

Mozhoviy O. INTERNATIONAL LAND RESOURCE MANAGEMENT STRATEGIES: THE EXPERIENCE OF JAPAN AND THE USA AS A BASIS FOR NATIONAL IMPLEMENTATION

The scientific article proves that international experience in the formation and implementation of land policy is an