НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 1, 2020

Видавничий дім
«Гельветика»
2020

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 1, 2020
Виходить 6 разів на рік

Збірник заснований у вересні 2015 року.
Засновник: Науково-дослідний інститут публічного права.
Свідоцтво про державну реєстрацію – серія КВ № 21525-11425 Р від 08.09.2015.
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 4 від 18.03.2020 р.).

Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права» включено до переліку наукових фахових видань (Категорія «Б»), в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін на підставі Наказу Міністерста освіти та науки України № 409 від 17.03.2020 р. (Додаток 1).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Галунько В.В. – доктор юридичних наук, професор (головний редактор); **Дрозд О.Ю.** – доктор юридичних наук, доцент (науковий редактор); **Биргеу М.М.** – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова); **Бобрик В.І.** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник; **Гаруст Ю.В.** – доктор юридичних наук, доцент; **Діхтієвський П.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Іншин М.І.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України; **Карел Марек** – доктор права, кандидат юридичних наук, професор (Чеська Республіка); **Короєд С.О.** – доктор юридичних наук; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, академік АН ВО України; **Лошицький М.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Овчарук С.С.** – доктор юридичних наук, доцент; **Прилипко С.М.** – доктор юридичних наук, професор, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України; **Світличний О.П.** – доктор юридичних наук, професор.

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора.
За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів.

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць. Випуск 1. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. – 314 с.

У збірнику висвітлюються актуальні питання теорії та історії публічного адміністрування, адміністративного, конституційного, цивільного, трудового, екологічного, кримінального і кримінально-процесуального права.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів і студентів, усіх, хто цікавиться проблемами публічного та приватного права.

Адреса редакції:
Науково-дослідний інститут публічного права
03118, м. Київ, вул. Козацька, 116, к. 206, тел. (044) 228-10-31
www.nvppp.in.ua

ISSN 2618-1258 (Print)
ISSN 2618-1266 (Online)

© Науково-дослідний інститут публічного права, 2020

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

УДК 340.136
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.1

БЕЗУСА Ю.О.

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ПОЗИТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

У статті досліджуються особливості нормативно-правового забезпечення систематизації підзаконних нормативно-правових актів, що видаються Кабінетом Міністром України. Наголошується, що саме за умов правової держави, де доктринально, юридично й фактично забезпечується верховенство закону як акту, що має вищу юридичну силу, проблема систематизації (упорядкування) підзаконних нормативно-правових актів набуває окремого й самостійного значення.

Дослідження систематизації підзаконних нормативно-правових актів як важливої актуальної проблеми сучасного правознавства доводить існування системних зв'язків між нею та смисловим наповненням принципу правової визначеності як неодмінної частини верховенства права. Важливим складником упорядкування нормативного матеріалу є «інфільтрація» тих актів, що об'єктивно втратили свою актуальність та регулятивний вплив, так само як виявлення прогалин у праві, неповноти правового регулювання суспільних відносин певного типу.

Робиться висновок про те, що нормативне визначення поняття «систематизація законодавства» має неоднозначний зміст, адже містить, поряд з усталеними в теоретико-правовій науці уявленнями щодо розуміння цього явища (засіб упорядкування законодавства, зведення його до певної внутрішньо узгодженої системи; за його допомогою усуваються недоліки, повтори, застарілі норми тощо; це процес зведення актів законодавства до єдності шляхом внутрішньої та зовнішньої обробки їх змісту), вказівку на те, що систематизація – це засіб реформування законодавства, тоді як не завжди упорядкування нормативно-правових актів спричиняє зміну змісту наявних норм права або появу нових актів, що не може вважатися реформуванням.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, нормотворчість, систематизація, Кабінет Міністрів України, консолідація, облік законодавства, конкретизація первинного нормативно-правового регулювання, офіційні друковані видання.*

The article examines the features of regulatory and legal support for the systematization of bylaws issued by the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is emphasized that under the conditions of the rule of law, where the rule of law as an act having the highest legal force is ensured doctrinally, legally and in fact, the problem of systematization (regulation) of bylaws acquires a separate and independent significance.

The study of the systematization of bylaws as an important topical issue of modern jurisprudence proves the existence of systemic links between it and the semantic content of the principle of legal certainty as an integral part of the rule of law. An important component of streamlining the normative material is the "infiltration": of those acts that, objectively, have lost their relevance and regulatory impact, as well as the identification of gaps in the law, incomplete legal regulation of public relations of a certain type.

© БЕЗУСА Ю.О. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави та права (Харківський національний університет внутрішніх справ)

It is concluded that the normative definition of "systematization of legislation" has an ambiguous meaning, because it contains, along with established in the theoretical and legal ideas in science to understand this phenomenon (a means of regulating legislation, reducing it to a certain internally consistent system; deficiencies, repetitions, obsolete norms, etc. are eliminated; it is a process of bringing acts of legislation into unity by internal and external processing of their content) indication that systematization is a means of reforming legislation, while the regulation of regulations does not always change the content of existing norms rights or the emergence of new acts that cannot be considered reform.

Key words: *normative-legal act, norm-making, systematization, Cabinet of Ministers of Ukraine, consolidation, accounting of legislation, concretization of primary normative-legal regulation, official printed editions.*

Вступ. Динаміка суспільного життя детермінує інтенсивність нормотворчого процесу, внаслідок чого в нашій країні прийнято величезну кількість різноманітних правових нормативних актів. Своєю чергою Кабінетом Міністрів України, як вищим державним органом в системи органів виконавчої влади, приймаються нові, змінюються наявні, відміняються застарілі нормативно правові акти. Це об'єктивно призводить до нагромадження нормативно-правового матеріалу, незручностей у користуванні ним, виникнення спірних питань та колізій.

Для спрощення та ефективності орієнтування в такому великому нормативному матеріалі його слід не тільки якісно постійно оновлювати, але й приводити до певної системи. Тому нагальною науковою та прикладною є проблема впорядкування зазначених актів за визначеною методологією.

За цих обставин дослідження феноменології систематизації підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та вироблення єдиної цілісної концепції із зазначеного питання виявляється як важливе наукове завдання, що має теоретичну та практичну значимість. При цьому окремо слід зазначити, що з часів проголошення незалежності України в нашій державі підзаконні нормативно-правові акти уряду не піддавалися жодній систематизації та упорядкуванню. Отже, визначення оптимальних способів систематизації нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, наукове передбачення її результатів є важливим кроком на шляху до побудови правової держави.

Постановка завдання. Мета статті полягає в аналізі особливостей правового регулювання систематизації нормативних актів Кабінету Міністрів України.

Результати дослідження. Впорядкування нормативно-правових актів як одна з функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади представляє собою діяльність уповноважених органів нормотворення із систематизації підзаконних нормативно-правових актів, що здійснюється шляхом паперового та електронного обліку, кодифікації, інкорпорації та консолідації. Як вказує Т.В. Гавашелі, проблеми систематизації існують в правових системах, що належать до різноманітних типів. Порівняльний аналіз вказує на те, що їхнє вирішення стосується не тільки законодавчої техніки, але й сутнісних питань права, в тому числі питання щодо його раціоналізації [1, с. 84].

А.І. Граціанов зазначив, що систематизації та уніфікації нормативних актів у правовій теорії не приділяється належної уваги, незважаючи на те, що законодавство на сучасному етапі не завжди встигає за розвитком суспільства, часом суперечить уже прийнятим нормативно-правовим актам. У результаті з'являються акти, що фактично не діють; у деяких з них зустрічаються повторення, неясності, помилки, а інколи – прогалини і неузгоджені положення. Все це свідчить про необхідність удосконалення наявних нормативно-правових актів шляхом їх опрацювання та усунення відмінностей у схожих явищах, що істотно вплине на систематизацію й уніфікацію законодавства. Водночас нормативно-правові акти видаються різними органами, мають неоднакову юридичну силу, не співпадають за часовим виміром, поширюються на різних суб'єктів і територіальний простір. Тому природно, що з часом між ними виникають суперечності, а збільшення кількості нормативних матеріалів ускладнює їх використання. Крім того, акти, видані в різні періоди часу, неоднаково регулюють суспільні відносини. Але законодавство не може функціонувати належним чином, якщо воно не є системою, складники якої тісно взаємопов'язані та узгоджені, взаємовплив яких ретельно регламентується чіткою ієрархічною побудовою [2, с. 3].

О.М. Чашин у систематизації нормативних правових актів розрізняє правотворчий та інформаційно-правовий аспекти. Систематизація в правотворчому аспекті – це спосіб оптимізації законодавства. Вона пов'язується з обліком цих актів, веденням контрольного екземпляра, створенням і функціонуванням пошукової системи, виданням довідок за законодавством, належить до сфери правової інформатизації [3, с. 24].

У юридичній літературі вказуються такі цілі систематизації законодавства (у правотворчому аспекті):

а) забезпечення доступності законодавства, полегшення пошуку необхідної норми;

б) зручність користування ним;

в) усунення застарілих норм права, «розчищення» законодавства;

г) виявлення й вирішення юридичних конфліктів (колізій);

д) виявлення й ліквідація прогалин;

е) оновлення законодавства.

Систематизація нормативно-правових актів в інформаційно-правовому аспекті має специфічні цілі, серед яких потрібно назвати:

а) облік нормативно-правових актів;

б) поділ їх за рубриками;

в) підтримка нормативно-правових актів в контрольному стані;

г) забезпечення функціонування пошукової системи;

д) видача змісту нормативно-правових актів і довідок за законодавством на підставі запиту користувача тощо [4].

Як вказує Є.А. Гетьман, функції нормотворчої діяльності органів виконавчої влади – це певні напрями нормотворчої діяльності відповідних органів стосовно підзаконних нормативно-правових актів. Функції нормотворчості, їх зміст відіграють важливу роль під час дослідження питань нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, вбачається, що всі вони взаємопов'язані і реалізуються в нормотворчому процесі.

Функціями нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні є: функція підзаконної конкретизації первинного регулювання суспільних відносин (створення підзаконних нормативно-правових актів); функція удосконалення законодавства (вчинення дій із внесення змін, доповнень або викладення нормативно-правового документа у новій редакції); функція очищення законодавства (вчинення дій із визнання певного акта таким, що втратив чинність, або його скасування); функція впорядкування підзаконних нормативно-правових актів (діяльність із систематизації підзаконних нормативно-правових актів шляхом паперового та електронного обліку, кодифікації, інкорпорації та консолідації) [5, с. 56].

Впорядкування нормативно-правових актів як одна з функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади Є.А. Гетьман розуміє як діяльність уповноважених органів нормотворення із систематизації підзаконних нормативно-правових актів, що здійснюється шляхом паперового та електронного обліку, кодифікації, інкорпорації та консолідації [5, с. 57]. Водночас С.С. Алексєєв вважає, що кодифікація – це такий вид правотворчості, під час якого забезпечується єдине та упорядковане нормативне регламентування цього виду суспільних відносин шляхом видання єдиного юридично та логічно цільного внутрішньо узгодженого нормативного акту (Основ, Кодексу), що виражає юридичну своєрідність та зміст відповідного підрозділу системи права [6, с. 492].

Відомо, що будь-яка держава для здійснення своїх завдань і реалізації управлінських функцій створює систему відповідних органів держави, державних підприємств і установ, серед яких тільки органи державної влади наділяються владними повноваженнями та відповідною компетенцією для здійснення управління в державі. Органи державної влади в своїй сукупності утворюють апарат держави, з діяльністю якого тісно пов'язана теорія поділу влад на законодавчу, виконавчу і судову. У нашій державі такий розподіл закріплений ст. 6 Конституції України [7, с. 22].

Центральними органами виконавчої влади є такі органи, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України. Конституція України відносить до центральних органів виконавчої влади міністерства та інші органи виконавчої влади, до яких належать: державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України (Пенсійний фонд, Головне контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство); центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет Украї-

ни, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України). У разі необхідності відповідно до Конституції України можуть створюватися й інші центральні органи виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який визначається Конституцією та законами України [7, с. 22].

Своєю чергою діюча нормативно-правова база, котра визначає нормотворчу компетенцію Кабінету Міністрів України (Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [8] від 27.02.2014 р., № 794-VII, Регламент Кабінету Міністрів України [9], затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950), не містить жодних правових приписів та вказівок про те, яким чином цей орган вищої державної виконавчої влади має упорядковувати видані ним норми права. Крім того, у науковому середовищі не має однозначної позиції щодо можливих (належних) способів систематизації зазначених нормативно-правових актів.

З огляду на те, що ані ст. 117 Конституції України [10], ані ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII [8] не передбачають видання нормативно-правових актів у вигляді кодексів, єдиною можливою формою систематизації нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України може служити консолідація нормативно-правових актів. Під нею розуміється діяльність, пов'язана із підготовкою та прийняттям укрупненого нормативно-правового акту на базі об'єднання розрізнених нормативно-правових актів, виданих у різний час щодо одного предмета правового регулювання, без зміни їх змісту [11].

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає засади організації та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади України [12]. Зокрема, у п. 3. ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» стосовно нормативно-правових актів передбачається таке: «накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів» [12].

Постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [13] визначено кількість міністерств, центральних органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через відповідних членів КМУ [14], а також перерозподілено обов'язки міністерств. Проте ці нормативні акти не містять жодних правових приписів та вказівок про те, яким чином органи виконавчої влади мають упорядковувати видані ним норми права.

Водночас, здійснюючи подальший аналіз чинного законодавства, зокрема, Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228, ми зустрічаємо приписи, що присвячені здійсненню систематизації норм права. Так, у пп. 16 зазначеного нормативно-правового акту зазначається, що Міністерство юстиції України «підтримує тексти актів законодавства у контрольному стані, веде їх облік та здійснює зберігання; веде облік та здійснює зберігання чинних міжнародних договорів України, актів законодавства держав, з якими здійснюється обмін правовою інформацією» [15].

Підпункт 17 цього положення передбачає «забезпечення ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, надання інформації з нього» [15]. А у підпунктах 19–20 встановлено, що Міністерство юстиції України «здійснює офіційне видання збірників актів законодавства та кодексів, виступає засновником журналів і газет із правових питань» і «координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань систематизації законодавства, перевіряє стан такої діяльності, надає рекомендації щодо її поліпшення і вносить пропозиції про усунення виявлених недоліків» [15].

Також, розглядаючи Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 15.04.2004 № 31/5, ми стикаємося з такою тезою: «систематизація законодавства – засіб реформування, упорядкування законодавства, зведення його до певної внутрішньо узгодженої системи. За допомогою систематизації усуваються недоліки, повтори, застарілі норми тощо. Це процес зведення актів законодавства до єдності шляхом внутрішньої та зовнішньої обробки їх змісту. Облік і систематизація актів законодавства в органах та установах юстиції України здійснюється з метою забезпечення їх точною і повною інформацією про чинне законодавство України, надання допомоги працівникам органів та установ юстиції в оперативному пошуку законодавчих актів» [16]. Також слід зазначити, що у цьому положенні йдеться лише про такий вид систематизації, як «облік».

Висновки. Отже, саме за умов правової держави, де доктринально, юридично й фактично забезпечується верховенство закону як акту, що має вищу юридичну силу, проблема систематизації (упорядкування) підзаконних нормативно-правових актів набуває окремого й самостійного значення.

Дослідження систематизації підзаконних нормативно-правових актів як важливої актуальної проблеми сучасного правознавства доводить існування системних зв'язків між нею та смисловим наповненням принципу правової визначеності як неодмінної частини верховенства права. Важливим складником упорядкування нормативного матеріалу є «інфільтрація» тих актів, що об'єктивно втратили свою актуальність та регулятивний вплив, так само як виявлення прогалин у праві, неповнота правового регулювання суспільних відносин певного типу.

Отже, завдяки такій систематизованій роботі позитивне право позбавляється віджилих, застарілих норм та актів, які не здатні опосередковувати відповідні суспільні відносини.

Здійснивши дослідження нормативно-правових актів, що торкаються питання систематизації норм права, ми можемо зробити висновок, що нормативне визначення поняття «систематизація законодавства» має неоднозначний зміст, адже містить, поряд з усталеними в теоретико-правовій у науці уявленнями щодо розуміння цього явища (засіб упорядкування законодавства, зведення його до певної внутрішньо узгодженої системи; за його допомогою усуваються недоліки, повтори, застарілі норми тощо; це процес зведення актів законодавства до єдності шляхом внутрішньої та зовнішньої обробки їх змісту), вказівку на те, що систематизація – це засіб реформування законодавства, тоді як не завжди упорядкування нормативно-правових актів спричиняє зміну змісту наявних норм права або появу нових актів, що не може вважатися реформуванням. На користь цього свідчить й той факт, що Міністерство юстиції України здійснює систематизацію законодавства безпосередньо шляхом:

– обліку (систематичної картотеки актів законодавства відповідно до класифікатора, ведення журналів обліку);

– підтримання у контрольному стані та зберігання актів законодавства (видання офіційних друкованих видань у теках з роз'ємними замками з підтриманням в контрольному стані: «Систематичного зібрання чинного законодавства України»; бюлетеня «Офіційний вісник України. Із змінами»; «Кодексів України»); ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Завдяки епістемології систематизації підзаконних нормативно-правових актів як зовнішньої форми упорядкування на теоретичному рівні відображається відмінність юридичної природи офіційної інкорпорації законів від аналогічної інкорпорації підзаконних нормативно-правових актів, яка простежується через нетотожність значення та результатів цих дій.

Зокрема, результатом офіційної інкорпорації законів є підготовка та видання Зібрання (Зводу) Законів, чого не відбувається під час інкорпорації підзаконних нормативно-правових актів.

Своєю чергою інкорпоративна обробка підзаконних нормативно-правових актів завжди має самостійне значення, оскільки вказані акти не піддаються кодифікації, тоді як офіційна інкорпорація законів може слугувати проміжною стадією початком кодифікації.

Список використаних джерел:

1. Гавашели Т.В. Систематизация законодательства в Англии. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.* 2014. № 8 (51). С. 84–89.

2. Граціанов А.І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України : автореф. … дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 17 с.

3. Чашин А.Н. Теория юридической систематизации. Москва : Дело и Сервис, 2010. 208 с.

4. Калініченко А.І. Теоретичні аспекти систематизації митного законодавства. URL: www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?

5. Гетьман Є.А. Функція упорядкування підзаконних нормативно-правових актів в нормотворчому процесі органів виконавчої влади України. Н*ауковий вісник Херсонського державного університету.* 2014. Вип. 2. Том. 3. С. 56–59.

6. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Т. 3: Проблемы теории права : курс лекций. Москва : Статут, 2010. 781 с.

7. Кравченко Д. Центральні органи виконавчої влади України. URL: http://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/12709/1/%D0%9A%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf.

8. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 27.02.2014 р., № 794-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18/print.

9. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п.

10. Конституція України: зі змінами та доповненнями : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.]. Харків : Весна, 2008. 48 с.

11. Риндюк В.І. Облік та інкорпорація законодавства як інформаційні передумови його систематизації. Právna veda a prax v treťom tisícročí : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, 27–28 február 2015 r. / Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta ; red. Gabriela Dobrovičová [and others]. Košice, Slovenská Republika, 2015. С. 19–22.

12. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 38. Ст. 385.

13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України 10.09.2014 № 442. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п.

14. Западинчук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadynchuk.pdf.

15. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п/.

16. Про затвердження Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 15.04.2004 № 31/5. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v31-5323-04.

УДК 340.1
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.2

ЗВАРИЧ Р.В., КОРОЄД С.О.

ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ НА ОСНОВІ НАЦІОНАЛЬНО-ЕТНІЧНИХ ЧИННИКІВ В ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Метою статті є комплексна історико-правова та загальнотеоретична характеристика етносу та націй як визначальних чинників національно-державного будівництва та формування сучасної концепції державотворення. Так, у статті розглядаються історико-правові та загальнотеоретичні особливості формування сучасної концепції державотворення на основі національно-етнічних чинників. Розкривається зміст категорій нація, етнос (народ) в контексті національно-державного будівництва та обґрунтовується їх виняткова роль у формуванні державно-правових напрямів сучасної етнонаціональної політики. Визначено, що більшість сучасних національних держав є поліетнічними. Саме цей фактор є вагомою підставою для визначення такої концепції нації, яка б могла консолідувати суспільство та бути гарантом колективних прав і свобод представників інших національностей, що проживають на її території. Сьогодні практично немає чисто етнічних держав, тобто таких, що утворені одним етносом, який становить однорідний склад їх населення. Наголошено, що національна свідомість є різновидом соціальної свідомості та ґрунтується на уявленнях про соціальні вартості та норми, завдяки яким особистості належать до тієї чи іншої національної спільноти. З'ясовано, що метою діяльності національної еліти є досягнення державності, а метою суспільної еліти – відстоювання власних суспільних інтересів. Тому іноді діяльність національної еліти є опозиційною до суспільної. Однак вважаємо, що все ж таки вирішальну роль

© ЗВАРИЧ Р.В. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії та історії держави і права (ПВНЗ «Університет Короля Данила»)

© КОРОЄД С.О. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільного права і процесу (ПВНЗ «Університет Короля Данила»)

у процесі національного державного будівництва відіграє національна еліта. Зроблено висновок, що етнос (народ) і нація як спільноти людей володіють високим рівнем національної свідомості та прагненням до самостійного існування у незалежній демократичній національній державі. Тому, як свідчить історія, основою сучасної концепції державотворення мають бути чітко визначені основні пріоритетні напрями внутрішньої етнонаціональної політики на засадах толерантності та рівноправності, а також забезпечення стабільного розвитку та гідного паритетного існування держави у системі міжнародних відносин.

Ключові слова: *етнос, нація, національна свідомість, національна політика, національна держава, державотворення.*

The purpose of the article is a comprehensive historical and legal and general theoretical characterization of ethnic groups and nations, as determining factors of national-state construction and formation of a modern concept of state-building. Thus, the article deals with the historical and legal and general theoretical features of the formation of the modern concept of state formation on the basis of national and ethnic factors. The content of categories of nation, ethnos (people) in the context of national-state construction is revealed and their exceptional role in shaping state-legal directions of modern ethno-national policy is substantiated. It is determined that most modern nation-states are multi-ethnic. This factor alone is a valid basis for defining a concept of a nation that could consolidate society and guarantee the collective rights and freedoms of representatives of other nationalities residing in its territory. Today, there are virtually no purely ethnic states, that is, formed by a single ethnic group that makes up a homogeneous population. It is emphasized that national consciousness is a kind of social consciousness and is based on perceptions of the social values and norms by which individuals belong to a particular national community. It has been established that the purpose of the national elite is to achieve statehood, and the purpose of the public elite is to defend their own public interests. Therefore, sometimes the activities of the national elite are opposed to the public. However, we believe that the national elite plays a crucial role in the process of national state-building. It is concluded that the ethnos (nation) and the nation as a community of people have a high level of national consciousness and desire for independent existence in an independent democratic nation-state. Therefore, according to history, the basis of the modern concept of state formation should clearly identify the main priorities of domestic ethno-national policy on the basis of tolerance and equality, as well as ensuring the stable development and decent parity of the state in the system of international relations.

Key words: *ethnos, national policy, nation, national awareness, national state, state formation.*

Вступ. Практично весь процес розвитку людської цивілізації супроводжується боротьбою народів за національне самовизначення з подальшим утворенням незалежних національних держав. Тому виникнення у світовій історії етносу і нації як політичних і державотворчих чинників, а також їх ролі у процесах державотворення викликає сьогодні все більше зацікавлення з боку як науки, так і практики.

У розробку теоретико-методологічних засад національно-державного будівництва значний внесок зробили такі відомі вітчизняні та зарубіжні науковці, як О. Бочковський, М. Вівчарик, С. Вовканич, В. Жмир, Г. Касьянов, В. Кафарський, І. Кресіна, Л. Крупник, С. Римаренко, Ю. Римаренко, Б. Савчук, В. Старосольський, М. Сціборський, Л. Шкляр, Е. Ґелнер, Д. Ланґевіше, Е. Сміт, Д. Шнаппер та інші. Однак сучасний етап становлення державності вимагає нових концептуальних підходів до дослідження етнічних та національних факторів.

Постановка завдання. Метою статті є комплексна історико-правова та загальнотеоретична характеристика етносу та націй як визначальних чинників національно-державного будівництва та формування сучасної концепції державотворення.

Результати дослідження. У науковому вжитку термін «нація» почав з'являтись починаючи з XVII століття завдяки працям таких європейських просвітителів, як Дж. С Мілль, Й. Гердер, Ф. Шлейєрмахер та Ф. Майнеке. Так, французькі вчені в 1694 році сформулювали територіально-політичну концепцію нації, що характеризувалась як сукупність людей, які живуть на одній

території з підпорядкуванням єдиним законам і уряду. Історично це було пов'язано з тим, що в окремих західноєвропейських країнах, таких як Велика Британія, Франція, Іспанія, державні кордони не збігалися з етнічно-мовними. У 1861 році англійський учений Дж. С Мілль доповнив поняття нації громадянством та самоврядуванням, цим самим заклавши політичну концепцію її розуміння. А німецькі вчені Й. Гердер та Ф. Шлейєрмахер сформулювали етнічну концепцію нації, яка обґрунтовувала більш значиму роль у процесі формування націй не політичного, а етнічного чинника. Етнічна концепція нації отримала підтримку у марксистський теорії. Зокрема, спочатку Каутський, а згодом і Сталін визначали націю як стійку історичну спільноту, що історично пов'язана спільністю мови, території, економічного і психічного складу та виявляється у спільності культури. Відсутність у такому розумінні нації політичного та державотворчого чинників спричинила неоднозначне її тлумачення, що не давало змоги відокремити її від народності. Підставою розмежування націй на два типи – державну (політичну) і культурну (етнічну) – послужила у 1907 році праця Ф. Майнеке «Світова буржуазія і національна держава». Практично з того часу основою методології досліджень національних процесів є два визначення нації – державно-політичне, що отримало назву «західна концепція», та етнокультурне – «середньоєвропейська» [9, с. 81–82].

У практичному аспекті епоха формування націй та національних держав бере початок приблизно з кінця XVIII – початку XIX століття у зв'язку з національно-визвольними рухами у Європі. Саме з цього часу, як зазначає німецький дослідник Д. Ланґевіше, нація та національна держава стали найвищими цінностями, які визначали поведінку людей у суспільстві у вирішальні періоди державотворення [15, с. 15].

Необхідно зауважити, що першоосновою всіх людських спільнот, а особливо під час дослідження етнічних процесів і явищ, є народ (етнос). Як зазначає С. Дмитренко, саме «народ-етнос» є постійно існуючим та активно діючим суб'єктом історії на певній стадії національного розвитку, особливо в умовах поліетнічності [5, с. 33]. Тому вважаємо за доцільне провести аналіз основних критеріїв співвідношення цього поняття з нацією.

У перекладі з грецької та латини терміни «етнос» і «нація» означають народ. Проте слово нація (nation), як вже зазначалось раніше, набуло особливого вжитку в Західній Європі у зв'язку з тим, що більшість народів не мали власних держав. На цей час «нація» набуло значення «одержавлений етнос». За визначенням Л. Залізняка, нація є вищою формою розвитку етносу. У сучасному світі народ існує зазвичай у формі нації, тобто у власній державі. Якісним показником формування національної держави є процес перевтілення етносу в націю завдяки зростанню активної ролі національної свідомості, що проявляється у формі національної ідеї з державницьким спрямуванням. Етнос, на відміну від нації, володіючи етнічною свідомістю, основою якої є традиції, матеріальна та духовна культура, мова, ментальність, що зазвичай передаються з покоління в покоління, не завжди усвідомлює власну єдність у межах етнічної території. А тому не чітко визначає власні національні інтереси та потребу у їх захисті та реалізації, тобто у національній державі [7, с. 4].

У сучасній теоретико-правовій літературі «народом» визнається населення певної країни, що об'єднує громадян або підданих у конкретній державі незалежно від національної належності. Національністю є спільність людей, які проживають у країні, пов'язані спільними національними інтересами, однак не належать до основної національності, але користуються власною мовою, релігією, звичаями, традиціями, культурою та сповідують національні цінності свого народу [4, с. 39–40].

Таке визначення народу притаманне державам з поліетнічним складом населення та наближене до політичної концепції розуміння нації.

Отже, як свідчить історія, основою людства є етнос. Первинно поняття «етнос» і «нація» вживались як синонімічні, однак завдяки активному державницькому прагненню етнос на певних стадіях власного національного розвитку трансформувався в націю. Тому нація є спільнотою, що відрізняється від етносу вищим ступенем соціального розвитку, що проявляється у наявності національної свідомості та прагненні до незалежної національної державності. Основною метою існування та розвитку нації є процес політичного самовизначення та утворення власної держави. Тому, як стверджує П. Шляхтун, «нація є головним соціальним суб'єктом державотворення та конституційно-правових відносин» [20, с. 285–286].

Тлумачний словник української мови визначає націю як історичну спільність людей, що об'єднані між собою спільною мовою, походженням, територією, психологією, культурою, побутом. Також нація порівнюється з країною чи державою [1, с. 306].

Очевидно, що таке визначення частково запозичене зі сталінської термінології нації, оскільки в його основі закладені етнокультурні ознаки, характерні для етносу. А порівняння нації з державою чи країною потребує уточнення. На нашу думку, поняття нації пов'язано з державотворчими чинниками, оскільки нація виступає активним суб'єктом державотворення.

Більш широке тлумачення поняття нації визначено у юридичній енциклопедії. Зокрема, слово нація (від латинського "natio" – плем'я, народ) означає спільність людей незалежно від їхнього етнічного походження, об'єднаних політичними інтересами, усвідомленням своєї спільності на певній території з державною організацією, єдиним громадянством, юридичними правами та обов'язками, культурою і традиціями [11, с. 105].

Залежно від питомої частки в складі різних етнічних груп загалом наука та суспільна практика поділяє нації на етнічні (моноетнічні), поліетнічні та політичні. Така класифікація закладена в основу поділу сучасних держав, які поділяють на етнічні (моноетнічні), де представники одного етносу становлять зазвичай абсолютну більшість нації (наприклад, Італія, де проживає 98% італійців) та поліетнічні, де представники різних етносів становлять значний відсоток їх населення. Таких держав у сучасному світі налічується близько 90%. У деяких з них, у тому числі і в Україні, існує титульний, корінний етнос. Це найстарший і найчисельніший етнос, який визначає і робить головний внесок у розвиток різних суспільних сфер. Зазвичай від нього походить назва держави, а також головні її атрибути – територія, кордон, офіційна мова спілкування, уряд і парламент, він визначає основні напрями діяльності економічної та фінансової системи, а також зовнішньополітичні відносини [16, с. 93].

Отже, більшість сучасних національних держав є поліетнічними. Саме цей фактор є вагомою підставою для визначення такої концепції нації, яка б могла консолідувати суспільство та бути гарантом колективних прав і свобод представників інших національностей, що проживають на її території. Сьогодні практично немає чисто етнічних держав, тобто таких, що утворені одним етносом, який становить однорідний склад їх населення.

Професор О. Скакун під поняттям етнічної нації розуміє етносоціальну спільність, для якої притаманні такі риси власної національної ідентичності: спільність історичної долі, психології і характеру, схильності до національних, матеріальних і духовних цінностей, а також територіально-мовна і господарсько-економічна єдність. Політична ж концепція нації передбачає, що громадянами держави є представники всіх національностей, що об'єднані єдиними законами та спільними підходами до вирішення основних політичних та культурних проблем суспільства і держави [17, с. 73–74].

Отже, у науковій літературі поняття нації розглядається у двох основних значеннях: як «політична спільнота», що пов'язується з державою – це західна концепція, та як «етнічна спільнота», що найчастіше є синонімом народу, – східна концепція.

Оскільки метою нашого дослідження є загальнотеоретичний аналіз категорії нації як суб'єкта національної держави, то ми зосередимо увагу на західній концепції розуміння нації.

Так, представник цього напряму Е. Сміт, досліджуючи проблеми національної ідентичності, виокремлює такі ознаки нації: 1) історична територія або рідний край; 2) спільні міфи та історична пам'ять; 3) спільна масова суспільна культура; 4) єдині юридичні права та обов'язки всіх членів; 5) спільна економіка з можливістю пересуватись у межах національної території, 6) наявність самоназви. Однак, на думку вченого, найважливішою ознакою нації є наявність національної держави [18, с. 23].

Невіддільною ознакою нації, якій належить особлива роль у її формуванні, є національна свідомість.

Проблеми національної свідомості є особливо актуальними для сучасного українського суспільства на етапі розбудови демократичної національної держави.

Сьогодні в Україні потреба в національній свідомості відчутна практично у всіх сферах суспільного життя, оскільки вона формує націю. Без національної свідомості нації важко не тільки існувати, а й бути активним суб'єктом національно-державного будівництва.

Національна свідомість є різновидом соціальної свідомості та ґрунтується на уявленнях про соціальні вартості та норми, завдяки яким особистості належать до тієї чи іншої національної спільноти. Тому, на думку В. Жмира, національній свідомості притаманні практично всі властивості й закономірності групової свідомості, які проявляються у національній інтеграції. Центральною ідеєю національної свідомості є ідея національної держави як організованої системи політико-правових та ідеологічних цінностей [6, с. 104].

В основі формування національної свідомості закладені такі чинники, як мовна спільнота, історичні правові традиції та звичаї, релігія, територіальна спільність, що загалом формують у нації бажання до незалежної державності [8, с. 284–285].

Національна свідомість базується на державній, політичній, громадянській, поліетнічній самоідентифікації. Базовим чинником національної самоідентифікації, на думку професора І. Кресіної, є національні інтереси та спільне усвідомлення історичної долі. А це своєю чергою спонукає нації до збереження національних особливостей, розвитку національної культури, звичаїв та традицій. Створення ж національної держави та громадянського суспільства є основним засобом реалізації нацією економічного та політичного суверенітету. Тому, як зазначає дослідниця, «національна самосвідомість є конституціональною основою нації [10, с. 14].

Взаємозв'язок між суспільними процесами та національною свідомістю суспільства є очевидним. Важко сформувати цивілізоване громадянське суспільство без належного рівня національної свідомості громадян. Як свідчить міжнародна практика, ті держави, у яких рівень національної свідомості громадян є високим, прогресивніше розвиваються, особливо в світових процесах глобалізації. Для прикладу можна взяти країни Прибалтики.

Звичайно, сучасна глобалізація також значною мірою впливає на формування національної свідомості. Це зумовлюється тим, що в одних випадках послаблюється чинник національної свідомості громадян, а в інших, навпаки, – посилюється. Вважаємо, що в такій ситуації вирішальне значення належить національній державі як основному суб'єкту міжнародної політики щодо захисту національних інтересів.

Послаблення ролі національної свідомості призводить до загострення міжетнічної та соціальної напруги в суспільстві, зниження рівня соціально-економічного розвитку держави, а також інших наслідків, які негативно впливають на здійснення внутрішніх та зовнішніх функцій національних держав.

Отже, національна свідомість є різновидом суспільної свідомості, одним з консолідуючих чинників суспільства та невіддільною ознакою нації, що активно сприяє процесам національно-державного будівництва.

Визначальну роль у процесі формування національної свідомості та національно-визвольної боротьби народів за створення і утвердження національних держав належить національним елітам.

Серед представників еліти, які стояли у витоках українського національного відродження, починаючи з XIX століття, були М. Міхновський, В. Антонович, Д. Донцов, І. Лисяк-Рудницький, М. Сціборський, О. Бочковський, В. Старосольський, Ю. Вассиян та інші. Погляди цих мислителів стосовно концепції нації зводилась до націократичного напряму, тобто ідеї незалежної української нації та необхідності створення самостійної національної держави [13, с. 155–162].

Так, відомий теоретик українського націоналізму М. Сціборський під «націократією» розумів панування нації у власній державі, яке здійснюється владою всіх соціально-корисних верств, об'єднаних у представницьких органах державного управління [19, с. 75].

Як бачимо, ідея «націократії» враховує поліетнічність суспільства, не передбачає національної зверхності та має за мету об'єднання зусиль національної еліти щодо створення умов для розвитку незалежної національної держави.

Незважаючи на суперечливі історичні процеси становлення українського етносу й нації, український народ зберіг свою самобутність. Українська нація неодноразово втрачала свою державність, але ніколи не зрікалася ідеї суверенності та національної державності [2, с. 45].

В основі формування еліт закладений механізм тих завдань і функцій, які виконує чи повинна виконувати національна еліта в процесі суспільного розвитку. На думку відомого українського дослідника С. Вовканича, сучасна національна еліта має бути: гарантом забезпечення ідентичності народу, його рівня культурно-освітнього розвитку завдяки передачі нацією нагромадженої традиційної інформації; носієм та генератором нової інформації для примноження знань і соціального інтелекту, наукового потенціалу нації, який є необхідним для здобуття вищого рівня її соціального розвитку; творцем розумної суспільної опозиції до сумнівних соціальних перетворень, екологічних проектів і суспільних прогнозів, політико-економічних союзів, недемократичних нововведень; регулятором адаптаційних процесів щодо прогресивних інновацій – економічних, науково-технічних, соціальних, духовних, політичних та правових, тобто провідником народу на шляху національного відродження та суспільного поступу; активним учасником інтеграції вітчизняного досвіду і знань у світовий інформаційний прогрес з метою визнання країни світовою громадськістю та підвищення її міжнародного авторитету; акумулятором

знакових систем культурного поля інших народів та ініціатором загальнолюдського спілкування й діалогу між народами; будівником національної ніші в системі світового співтовариства через творення нових ідей, конкурентоспроможної інформації, прогресивних технологій, необхідних для протистояння асиміляції; захисником нації, її виживання та розвитку за реалій жорсткої конкуренції; охоронцем духовних цінностей, історичної пам'яті, традицій з метою консолідації нації; подвижником національної ідеї, її трансформації за нових історичних обставин; ініціатором та відповідальною за прийняття рішень, тактику і стратегію реалізації їх у системі внутрішньої та зовнішньої діяльності України [3, с. 5–6].

Отже, у сучасній інтерпретації національна еліта є морально-духовною основою нації, її «генератором», гарантом стабільного розвитку і захисту як на внутрішньодержавному, так і міжнародному рівнях. Активно-творчі зусилля національної еліти мають бути спрямовані також на консолідацію українського суспільства з єдиною спільною метою – розбудувати незалежну демократичну національну державу.

Досліджуючи роль еліти в процесі державотворення, необхідно розрізняти еліту суспільства та еліту нації.

Метою діяльності національної еліти є досягнення державності, а метою суспільної еліти – відстоювання власних суспільних інтересів. Тому іноді діяльність національної еліти є опозиційною до суспільної. Однак вважаємо, що все ж таки вирішальну роль у процесі національного державного будівництва відіграє національна еліта. Як слушно зауважує В. Кривошея, національна еліта, формуючись сама, формувала і національну державу, а з нею і національне суспільство [14, с. 51].

Таким чином, національна еліта є одним із чинників формування нації та національного державотворення.

Також надзвичайно важливе значення в процесі формування нації та її активної участі в процесі розбудови національної держави мають правові засади закріплення та здійснення національної політики в сучасній українській державі.

Висновки. Проведений аналіз дає можливість зробити висновки про те, що етнос (народ) і нація як спільноти людей володіють високим рівнем національної свідомості та прагненням до самостійного існування у незалежній демократичній національній державі. Тому, як свідчить історія, основою сучасної концепції державотворення мають бути чітко визначені основні пріоритетні напрями внутрішньої етнонаціональної політики на засадах толерантності та рівноправності, а також забезпечення стабільного розвитку та гідного паритетного існування держави у системі міжнародних відносин.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник. Сучасна українська мова від А до Я / уклад. А. Загнітко, І. Щукіна. Донецьк : ТОВ ВКФ «БАО», 2008. 704 с.

2. Вівчарик М.М. Україна: від етносу до нації: навч. посіб. Київ : Вища шк., 2004. 239 с.

3. Вовканич С. Національна еліта та інтелектуальний потенціал нації (Епістемологічний аспект). Філософська і соціологічна думка. 1996. № 7–8. С. 3–15.

4. Гусарєв С.Д. Теорія держави і права: навчальний посібник / С.Д. Гусарєв, А.Ю. Олійник, О.Л. Слюсаренко. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 270 с.

5. Дмитренко С. Народ-етнос: сутнісні та термінологічні особливості етнополітичного визначення поняття. *Людина і політика*. 2004. № 4. С. 28–33.

6. Жмир. В. Національна свідомість. Мала енциклопедія етнодержавознавства / Редкол. : Ю.І. Римаренко (відп. ред.) та ін. Київ : Довіра : Генеза, 1996. 942 с.

7. Залізняк Л. Українська нація: історична реальність. Вечірній Київ. 1997. С. 4.

8. Касьянов Г.В. Теорії нації та націоналізму. Київ : Либідь, 1999. 352 с.

9. Кресіна І. Етноси, етнічні групи, нації. Сучасна етнополітика. Сприяння поширенню толерантності у поліетнічному суспільстві / О. Майборода, Р. Чілаваєва, Т. Пилипенко та ін.. Київ : «Європа XXI», 2002. С. 72–93.

10. Кресіна І. Національна свідомість: сутність, основні складові та рівні функціонування. *Нова політика.* 1998. № 3. С. 12–14.

11. Кресіна І.О. Нація. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4 : Н – П. 2002. С. 105.

12. Кресіна І.О. Українська національна свідомість і сучасні політичні процеси: (Етнополітологічний аналіз) : монографія. Київ : Вища шк., 1998. 392 с.

13. Крупник Л.О. Історія України: формування етносів, нації, державності: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 216 с.
14. Кривошея В. Еліти нації і еліта суспільства (або деякі питання української генеалогії). *Розбудова держави*. 1997. № 11. С. 48–55.
15. Ланґевіше Д. Нація, націоналізм, національна держава в Німеччині і в Європі / пер. з німецької. Київ : «К.І.С.», 2008. 240 с.
16. Савчук Б. Вступ до етнології / Борис Савчук, Володимир Кафарський. Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2003. 20 с.
17. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Харків : Еспада, 2006. 776 с.
18. Сміт Ентоні Д. Національна ідентичність / пер. з англ. П. Таращука. Київ : Основи, 1994. 224 с.
19. Сціборський М. Націократія. Вінниця : ДП «Державна картографічна фабрика», 2007. 112 с.
20. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів Київ : Либідь, 2005. 568 с.

УДК 342.6
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.3

ЛЕГЕНЬКИЙ А.М.

ЩОДО ПРОБЛЕМИ НАУКОВОГО ОБҐРУНТУВАННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «ПЕНІТЕНЦІАРНА СИСТЕМА»

Розвиток регуляторного забезпечення реформи пенітенціарної системи вимагає розробити відповідний понятійний апарат шляхом визначення основних положень законодавства та відповідного їх тлумачення. Мета статті – сформувати перелік визначень, які є основними для пенітенціарного законодавства, і визначити зміст ключового поняття пенітенціарної системи. Актуальність проблеми призвела до посилення уваги до неї дослідників. Важливо опрацювати вузьке й широке розуміння значення терміна «пенітенціарна система». Цей план обґрунтовує оптимальність широкого підходу до визначення пенітенціарної системи. Також актуальним є обґрунтування відмінностей між змістом понять «пенітенціарний» і «кримінально-виконавчий процес» і шляхами динаміки розвитку цих систем, що характеризується трансформацією кримінально-виконавчої діяльності в пенітенціарну. Термін «система» проаналізований з погляду використання його як видової концепції для тлумачення визначення поняття «пенітенціарна система». Виявлено системно-визначальні фактори, які потребують урахування. Обґрунтовано, що сутність визначення «пенітенціарна система» повинна містити загальне поняття, до якого ця система входить, посилання на зовнішні та внутрішні системоутворювальні фактори й зв'язки між ними, а також визначати її призначення, завдання та функції. Підкреслюється, що останні вимоги, безумовно, повинні ґрунтуватися на розумінні значення терміна «пенітенціарний». Метою пенітенціарної системи є захист суспільства від злочинності. Діяльність пенітенціарної системи не має каральної спрямованості й спрямована на ресоціалізацію та реінтеграцію особи. Пропонується визначити пенітенціарну систему як сукупність взаємопов'язаних, спеціально уповноважених державою й регульованих законом державних установ, метою яких є захист суспільства від повторної злочинності, а завдання – реалізація державної політики у сфері виконання покарань, ресоціалізація та реінтеграція засуджених, а також забезпечення функціонування такої системи.

Ключові слова: *пенітенціарна система, органи й установи виконання покарань, нормотворчість, тлумачення.*

© ЛЕГЕНЬКИЙ А.М. – аспірант (Академія Державної пенітенціарної служби України)

The development of regulatory support for the reform of the penitentiary system requires the development of an appropriate conceptual apparatus by defining the main terms of the legislation and their corresponding interpretation. The purpose of the article is to formulate a list of definitions that are fundamental to penitentiary legislation and to define the content of the key concept of the penitentiary system. The urgency of this problem led to increased attention to it by researchers. It is important to work out a narrow and broad understanding of the meaning of the term "penitentiary system". This plan substantiates the optimality of the broad approach to the definition of the penitentiary system. It is also relevant to substantiate the differences between the content of the concepts of "penitentiary" and "criminal-enforcement" and the ways of the dynamics of the development of these systems, which is characterized by the transformation of criminal-enforcement into penitentiary. The term "system" has been analyzed in terms of using it as a species concept to interpret the definition of "penitentiary system". System-determining factors that need consideration have been identified. It is substantiated that the essence of the definition "penitentiary system" should include the generic concept to which this system is included, references to external and internal system-forming factors and the links between them, and to define its purpose, tasks and functions. It is emphasized that the latter requirements should certainly be based on an understanding of the meaning of the term "penitentiary". The purpose of the prison system is to protect society from crime. The activities of the penitentiary system are not punitive and aim at the re-socialization and reintegration of the individual. It is proposed to define the penitentiary system, as a set of interconnected, specially authorized by the state and regulated by the Law of state and public institutions, the purpose of which is to protect society from recurrent crime, and the tasks – implementation of state policy in the implementation of state policy convicts as well as ensuring the functioning of such a system.

Key words: *penitentiary system, bodies and institutions of execution of penalties, rulemaking, interpretation.*

Вступ. Визначальним положенням теоретико-методологічного підґрунтя дослідження проблематики адміністративно-правового забезпечення реформування пенітенціарної системи України ми вважаємо окреслення кола понять, які є базовими й у комплексі становлять понятійно-категоріальний апарат дослідження. Водночас формування подібного понятійно-категоріального апарату з тлумаченням змісту включених до нього понять має, безсумнівно, і нормотворчо-прикладне значення, оскільки може бути включеним до відповідного закону як окремий розділ «Визначення понять». Разом із тим у Проекті Закону України «Про пенітенціарну систему» такий розділ був відсутнім, що, на нашу думку, помітно збіднило змістове забезпечення зазначеного Законопроекту. При цьому відразу зазначимо, що зняття згаданого Законопроекту з розгляду здійснене з причин, не пов'язаних ні з його змістом, ані з його актуальністю, уважаємо перспективу повернення до нього в подальшому абсолютно логічною.

Загалом аналіз наукового доробку, законів, законопроектів і підзаконних нормативно-правових актів надає підстави для виділення таких понять, які, на нашу думку, є базовими для проблематики адміністративно-правових засад пенітенціарної системи й можуть бути належним чином використані в процесі відповідної законотворчості:

- виконання кримінальних покарань;
- єдиний реєстр засуджених та осіб, узятих під варту;
- засуджені до позбавлення волі;
- місця позбавлення волі;
- обсерваторія рецидивної злочинності;
- оперативні підрозділи;
- органи й установи виконання кримінальних покарань;
- пенітенціарна система;
- підприємства установ виконання покарань;
- підрозділи безпеки системи виконання покарань;
- персонал пенітенціарної системи;
- пробація в пенітенціарній системі;
- пробаційна програма;
- слідчий ізолятор;

- соціальна адаптація;
- ресоціалізація;
- установи виконання покарань.

Зміст більшості вищенаведених термінів переважною мірою розкрито в наукових дослідженнях і нормативно-правових актах, водночас певна частина потребує змістового уточнення й відповідного тлумачення. Особливої уваги потребує проблема визначення змісту поняття «пенітенціарна система», що й визначило мету статті.

Постановка завдання. Мета статті – сформувати перелік визначень, які є основними для пенітенціарного законодавства, і визначити зміст ключового поняття пенітенціарної системи.

Результати дослідження.

1. Основні наукові підходи до визначення змісту поняття «пенітенціарна система». Поняття пенітенціарної системи належить, безумовно, до головних дефініцій пенітенціарії і є ключовим для проблематики дослідження. Відповідно, обумовленою буде й посилена увага дослідників до вказаного питання. Актуальність наукового забезпечення та відпрацювання змісту зазначеного поняття переконливо доведені Д.В. Ягуновим, який пов'язав відсутність його нового концептуального осмислення з фрагментарністю та безсистемністю впровадження нових ідей у процес виконання покарань [1, с. 18]. Аналізуючи здійснені в цьому напрямі наукові розвідки, відразу зауважимо на диференціацію результатів відповідних досліджень з погляду широкого та вузького розуміння зазначеного поняття. У цьому плані цінним є наукове узагальнення, здійснене Є.М. Бодюлом, який підкреслював сутність широкого розуміння пенітенціарної системи як сукупності взаємопов'язаних і взаємозумовлених державно-правових засобів, методів і гарантій, спрямованих на досягнення цілей кримінального покарання в діяльності органів та установ виконання покарань. Вузьке ж розуміння пропонується вченим як система органів та установ виконання покарань [2]. Ставлення пенітенціарної науки й практики до вузького розуміння поняття пенітенціарної системи доволі яскраво ілюструється підходом, запропонованим Р.А. Ромашовим, який уважає таке розуміння недоцільним, виходячи з того що в суспільстві доволі широко застосовуються як покарання, пов'язані з позбавленням волі, так і такі, що не передбачають суспільної ізоляції засудженої особи, а позбавлення волі має як процесуальний, так і санкціонований характер. Подібна ситуація, на думку вченого, зумовлює включення до пенітенціарної системи, окрім місць позбавлення волі, органів управління, установ, підприємств, виробничих потужностей, наукових інституцій, спеціалізованих закладів освіти тощо [3].

Широке розуміння аналізованого поняття закладено видатним ученим-пенітенціаристом Г.О. Радовим, який у розробленій ним доктринальній моделі Закону України «Про пенітенціарну службу України» запропонував класичне розуміння пенітенціарної системи як «цілісного, функціонально-інтегрованого утворення повноважних суб'єктів державного управління, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та їх узгоджених дій щодо забезпечення ре соціалізації засуджених» [4, с. 11].

М.М. Яцишин, розширюючи розуміння аналізованого поняття за рахунок включення до нього, окрім інституційного, нормативного, наукового та методичного складників, пропонує розглядати широке розуміння пенітенціарної системи як сукупності взаємопов'язаних і взаємозумовлених державно-правових засобів, методів і гарантій, спрямованих на досягнення цілей кримінального покарання в діяльності органів та установ виконання покарань, вузьке ж трактування автор зводить виключно до системи органів та установ виконання покарань [5].

Широке трактування пенітенціарної системи пропонує й О.Б. Пташинський, який розглядає її як «сукупність взаємопов'язаних державних установ та органів виконання покарань, створених із метою виправлення і перевиховання засуджених, які здійснюють єдину державну політику у сфері виконання кримінальних покарань згідно із чинним законодавством» [6, с. 45]. Підкреслюючи наукову та практичну значимість наведеної наукової позиції, уважаємо за необхідне відзначити виявлене в ній досить поширене уподібнення пенітенціарної та кримінально-виконавчої систем. Найбільш яскраво зазначений підхід виявився в дослідженнях Ю.В. Чакубаша, який узагалі розглядає зазначені поняття як ідентичні за змістом, підкреслюючи при цьому дослідження пенітенціарної системи з погляду «закономірно-історичної змістовності», надає наукові можливості вивчення ґенези та динаміки історичних ступенів еволюції саме кримінально-виконавчих моделей і з достатньо високою вірогідністю прогнозувати перспективи їх подальшого розвитку [7, с. 39].

Аналізуючи подібні підходи, варто базуватися на позиції Г.О. Радова, який зазначав: «Поняття, зміст та структура пенітенціарної функції держави не тотожні кримінально-виконавчій або виправно-трудовій функції. Сутність останніх базується на вирішенні локальних, формально-ю-

ридичних обов'язків і не охоплює об'єктивно суспільно корисного результату, досягнення якого має прагнути держава, виконуючи покарання» [8, с. 6]. Розвиваючи це положення, О.О. Шкута вказує на наявність якісних відмінностей у змісті категорій «пенітенціарна система» та «кримінально-виконавча система», виходячи передусім з аналізу динаміки правозастосовної практики у сфері виконання покарань, яка характеризується наявністю стійкої тенденції трансформування кримінально-виконавчої системи шляхом її поступового переродження в пенітенціарну. При цьому важливо підкреслити важливість запропонованого дослідником саме широкого підходу в розумінні змісту дефініції «пенітенціарна система», яка, окрім сукупності органів та установ виконання покарань, включає ще й інститути громадянського суспільства, які здійснюють співпрацю з кримінально-виконавчою системою, і засоби постпенітенціарної адаптації засудженого, що й дало автору змогу запропонувати таке формулювання: «Пенітенціарна система – це динамічний складний соціально-правовий механізм взаємодії державних органів, інституцій громадянського суспільства та органів і установ виконання покарань» [9, с. 83]. Певною мірою запропоноване визначення збіднюється у зв'язку з відсутністю формулювання в ньому змісту й цілей діяльності пенітенціарної системи. Однак у подальшому тим же автором запропоноване широке й ґрунтовне визначення поняття «пенітенціарна система», яке сформульоване так: «Пенітенціарна система України – це сукупність органів і установ, підпорядкованих центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань і пробації, функціонування яких у взаємодії з іншими соціальними інститутами підпорядковане досягненню мети захисту особи, суспільства й держави шляхом виправлення засуджених, ресоціалізації осіб, які відбули покарання, запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами, а також запобігання тортурам, або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими» [10, с. 58].

О.В. Лісіцков визначає сучасну пенітенціарну систему України як сукупність органів та установ виконання покарань, що становить комплекс державно-правових, соціально-економічних і психолого-педагогічних інститутів, які у взаємодії здійснюють єдину державну політику у сфері виконання покарань [11, с. 3].

Д.В. Ягунов визначає пенітенціарну систему як «сукупність органів державної влади, місцевого самоврядування та державних інституцій, об'єднаних на інтегрально-функціональних засадах навколо центрального органу пенітенціарного управління, на який покладено обов'язки з вироблення та реалізації єдиної державної політики в сфері виконання кримінальних покарань, де всі органи і інституції взаємодіють у напрямку забезпечення безпеки суспільства шляхом ресоціалізації осіб, які відбувають, або відбули кримінальне покарання» [1, с. 24].

Р.А. Калюжний, В.К. Шкарупа та Г.Г. Горобець узагалі пропонували розглядати пенітенціарну систему не як комплекс державних і громадських інституцій, а як принцип диференціації строку відбування ув'язнення. Базуючись на зазначеному підході, учені аналізують переваги прогресивної пенітенціарної системи, яка передбачає розподіл строку ув'язнення на декілька етапів, кожен із яких характеризується різними умовами утримання [12].

У плані офіційного тлумачення терміна «пенітенціарна система» варто зазначити, що аналіз законодавства подібного тлумачення не виявив. Разом із тим зміст такого поняття розкривається в Проекті Закону України «Про пенітенціарну систему» так: «Пенітенціарна система – це система спеціально уповноважених органів і установ, діяльність яких спрямована на формування та реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. Метою пенітенціарної системи є захист суспільства від злочинності. Діяльність пенітенціарної системи не має каральної спрямованості та направлена на ресоціалізацію та реінтеграцію особи» [13]. Відразу зауважимо на недоцільності включення в наведене тлумачення запропонованої для органів та установ функції формування державної політики, оскільки такими повноваженнями наділені Президент України, Верховна Рада України та Рада Національної безпеки і оборони України. Водночас формувати й реалізувати внутрішню політику, до якої, безумовно, належить і державна політика у сфері виконання кримінальних покарань і пробації, можуть Кабінет Міністрів та окремі центральні органи виконавчої влади [14]. Окрім того, певний дисонанс уносить і подвійне використання терміну «система».

2. Змістово-категорійні засади формулювання дефініції «пенітенціарна система». На нашу думку, під час тлумачення терміна «пенітенціарна система» необхідно використати зазначений термін як видового поняття, визначивши при цьому відповідне родове поняття, яке буде ширшим за змістом за аналізований термін. Найбільш вдалим видається використання в такій якості поняття «сукупність», що вже неодноразово застосовувалося в чинному законодавстві для тлумачення терміна «система» в різних його інтерпретаціях.

Національне законодавство неодноразово вдається до розкриття змісту поняття «система», однак здійснює це переважно з метою визначення змісту такого поняття в технологічній, технічній та інформаційній сферах. У такій інтерпретації найбільш вдалою видається дефініція «система управління», яка вміщена в Положенні про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України, яке втратило чинність. Водночас лаконізм і повнота такого визначення можуть бути використані для формулювання аналогічних тлумачень. Зазначена дефініція викладена так: «Система управління – сукупність взаємопов'язаних або взаємодіючих елементів, яка дає змогу встановити політику та завдання і досягати цих завдань» [15].

Доволі часто поняття «система» тлумачиться в законодавстві не через розкриття його змісту, а шляхом переліку включених до неї елементів. Як приклад можна навести тлумачення поняття «система органів прокуратури», яка в Законі України «Про прокуратуру» розкривається так: «Систему прокуратури України становлять:

1) Офіс Генерального прокурора;

2) обласні прокуратури;

3) окружні прокуратури;

5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура» [16].

Розгорнуте тлумачення поняття «система освіти» в його широкому розумінні пропонує Закон України «Про освіту». Система освіти розглядається у ньому, як «сукупність складників освіти, рівнів і ступенів освіти, кваліфікацій, освітніх програм, стандартів освіти, ліцензійних умов, закладів освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності, учасників освітнього процесу, органів управління у сфері освіти, а також нормативно-правових актів, що регулюють відносини між ними» [17].

Поняття державної системи з огляду на її управлінські аспекти розкрито в Концепції адміністративної реформи в Україні так: «Система державного управління – складне поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи: а) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; в) управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління» [18].

Українська радянська енциклопедія розглядає систему як «сукупність якісно визначених елементів (зміст системи), між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія (структура системи). Найважливішими рисами системи є її розчленованість і цілісність» [19, с. 174].

Безумовно, важливими ознаками системи, що мають бути відображеними в її визначенні, є характеристика системоутворювальних факторів. Зазначені питання, спроектовані на специфіку правової науки, досить глибоко вивчалися науковцями. Так, А.М. Авер'янов, досліджуючи системоутворювальні фактори, диференціює їх на зовнішні та внутрішні. Зовнішніми факторами вчений уважає такі, що притаманні навколишньому середовищу та які сприяють виникненню, формуванню й розвитку системи, залишаючись при цьому чужими для внутрішніх системоутворювальних факторів, що породжуються або окремими елементами чи їх групами, або всією сукупністю елементів, що об'єднуються в систему [20, с. 52, 57]. Розвиваючи цю ідею в розрізі особливостей системоутворення кримінального процесу України, Е.В. Манівлець указує на дію зовнішніх системоутворювальних факторів, завдяки яким створюється сама система кримінального процесуального права й визначається його форма. Внутрішні ж чинники забезпечують надійне об'єднання та взаємодію внутрішніх елементів такої системи [21].

С.П. Штелик виділяє як головний системоутворювальний фактор мету функціонування певної системи, яка є її головним призначенням, характеризується динамічністю й конкретизується в завданнях. Дослідник зазначає, що будь-яка система саме й створюється виходячи з її конкретного цільового призначення та що система без мети існувати не може [22]. О.В. Кустовська абсолютно обґрунтовано визначає як вагомий системоутворювальний фактор множину функцій відповідної системи, яка загалом сприяє досягненню її мети й завдань, а також забезпеченню збереження її структури, впорядкованості й можливостей функціонування загалом. Також до системоутворювальних факторів учена зараховує здатність системи зберігати свій стан у незмінній рівновазі протягом тривалого часу та стійкість, яка виявляється в здатності повертатися до стану рівноваги після виведення з неї й перебування в стані нестабільності [23].

Отже, сутність дефініції «пенітенціарна система» має містити родове поняття, до змісту якого ця система входить, посилання на зовнішні та внутрішні системоутворювальні фактори й зв'язки між ними, а також визначати її мету, завдання та функції. Останні вимоги, безумовно, мають базуватися на розумінні значення терміна «пенітенціарна».

Поняття «пенітенціарний» походить від латинського «poenitentia», що означає каяття. Сучасний зміст зазначеного терміна зорієнтовано на формування негативного ставлення засудженого до скоєного ним злочину, усвідомлення його протиріччя засадам суспільної моралі й формування прагнення до правової поведінки. Суспільні науки відображають зазначені процеси терміном «ресоціалізація». Уважаємо в цьому контексті абсолютно доцільною позицію Д.В. Ягунова, який, характеризуючи пенітенціарну функцію держави, визначає її як «діяльність соціальних та громадських інституцій, яка має системний характер і спрямована на створення умов для ре соціалізації осіб, які злочин, внаслідок соціального виключення, порушення соціально корисливих зв'язків або інших обставин з метою убезпечення суспільства» [1, с. 20].

Аналіз та узагальнення результатів вищезазначених наукових досліджень дає підстави для формулювання авторського визначення змісту поняття «пенітенціарна система».

Висновки. Отже, формування категорійного апарату нормативно-правового регулювання суспільних відносин у пенітенціарній системі України є актуальною проблемою, вирішення якої становить передумови дослідження адміністративно-правового забезпечення реформування пенітенціарної системи України. Аналіз результатів правових досліджень у зазначеній галузі та відповідної нормативно-правової база дають підстави для виділення вищезазначених понять, тлумачення яких потребує закон, який регулюватиме суспільні відносини в пенітенціарній системі. Змістове наповнення більшості зазначених понять подано в дослідженнях і нормативно-правових актах, однак певна частина потребує відповідного тлумачення.

Передусім це стосується визначення змісту поняття «пенітенціарна система», яке ми пропонуємо сформулювати як сукупність взаємовпорядкованих, спеціально уповноважених державою та врегульованих Законом державних і громадських інституцій, метою діяльності якої є захист суспільства від рецидивної злочинності, а завданнями – реалізація державної політики у сфері виконання покарань, ресоціалізація та реінтеграція засуджених, а також забезпечення функціонування такої системи.

Список використаних джерел:

1. Ягунов Д.В. Пенітенціарна система України : монографія. Одеса : Фенікс, 2009. 314 с.

2. Бодюл Є.М. Проблеми доктринального визначення поняття «пенітенціарна система». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 29–35.

3. Пенитенциарная система. Энциклопедия пенитенциарного права / под общ. ред. Р.А. Ромашова. Самара : Самар. юрид. ин-т ФСИН России, 2013. 692 с.

4. Радов Г.О. Доктринальна модель Закону «Про пенітенціарну систему України». *Проблеми пенітенціарної теорії і практики*. 1997. № 1. С. 11–16.

5. Яцишин М.М. Проблеми визначення поняття «пенітенціарна система» в сучасних умовах. *Історико-правовий часопис*. 2014. № 1. С. 3–7.

6. Пташинський О.Б. Правові проблеми реформування пенітенціарної системи в Україні : дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2001. 185 с.

7. Чакубаш Ю.В. Формування наукового погляду на тюрму як суспільно-державний інститут. *Проблеми пенітенціарної теорії і практики :* бюлетень. Київ : КІВС, 1998. № 3. С. 29–40.

8. Радов Г.О. Роль та місце пенітенціарної системи в структурі державного управління України. *Проблеми пенітенціарної теорії та практики :* бюлетень. Київ : КІВС, 1997. № 1 (2). С. 5–10.

9. Шкута О.О. Визначення пенітенціарної системи як елемента кримінально-виконавчої доктрини. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2016. Вип. 37. Том 3. С. 79–83.

10. Шкута О.О. Теоретико-правовий аналіз поняття «пенітенціарна система». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція».* 2017. Вип. 30 (2). С. 56–59.

11. Пенітенціарна система України: історія та сучасність: Видання до 15-ої річниці утворення центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань / І.Г. Богатирьов, С.О. Богунов, О.А. Дука, С.А. Зінченко, І.М. Копотун, Г.О. Фрейман ; за заг. ред. канд. юрид. наук О.В. Лісіцкова. Київ : Державна пенітенціарна служба України, 2013. 268 с.

12. Калюжний Р.А., Шкарупа В.К., Горобець Г.Г. Пенітенціарна політика (історико-правовий огляд виникнення і розвитку). *Проблеми пенітенціарної теорії та практики. Бюлетень КІВС*. 1996. № 1. С. 55–68.

13. Про пенітенціарну систему : Проект Закону України від 24.11.2017 № 7337. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62965 (дата звернення: 05.03.2020).

14. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI, у редакції від 08.07.2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17 (дата звернення: 05.03.2020).

15. Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України : Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 14.09.2004 № 818, утратив чинність від 04.07.2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1232-04/ed20110704/find?text=%D1%E8%F1%F2%E5%EC%E0+%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED%ED%FF (дата звернення: 12.03.2020).

16. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII, у редакції від 13.12.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18 (дата звернення: 12.03.2020).

17. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII, у редакції від 16.01.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19 (дата звернення: 12.03.2020).

18. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України; Концепція від 22.07.1998 № 810/98.

19. Українська радянська енциклопедія : у 12 т. 2-ге вид. Київ : Головна редакція УРЕ, 1983. Т. 10. 543 с.

20. Аверьянов А.Н. Системное познание мира : методологические проблемы. Москва : Политиздат, 1985. 263 с.

21. Манівлець Е. Системоутворюючі фактори кримінального процесу України : *Юридичний вісник*. 2014. № 3. С. 237–240.

22. Штелик С. П. Інстанційна організація системи судів загальної юрисдикції України: окремі проблеми теорії і практики. *Вісник Академії адвокатури України.* 2011. № 3. С. 167–175.

23. Кустовська О.В. Методологія системного підходу та наукових досліджень : курс лекцій. Тернопіль : Економічна думка, 2005. 124 с. С. 24–28.

УДК 94:34.07
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.4

СОРОКА Л.В.

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ КОСМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ В РАДЯНСЬКІ ЧАСИ

Через дослідження історії розвитку наукової думки, закономірностей її становлення й функціонування можемо побачити шлях, яким вона йшла до сучасного розуміння предмета науки, методологію наукового пошуку, що мають вагоме значення для подальших наукових досліджень. Аналіз нормативно-правових актів дасть змогу зрозуміти етапи державного регулювання сфери космічної діяльності, починаючи з часів її зародження до сучасного періоду. Із самого початку робіт над створенням ракетоносіїв військового та цивільного призначення використовувалися ресурси Української РСР, підприємства якої робили вагомий внесок в успіхи радянської космічної діяльності. Після розпаду СРСР Україна отримала в спадок разом із наявною матеріально-технічною, науковою базою й недоліки радянського адміністративно-командного планування космічної діяльності. Це впливало й на перші космічні програми, які мали здебільшого формальний характер, ще й державна монополія на здійснення космічної діяльності. Мова про сучасний період розвитку космічної діяльності в Україні піде в наступних дослідженнях. У статті робляться висновки, що повний життєвий макроцикл космічної діяльності охоплює всю її історію від створення (зародження), розвитку й до сучасного стану; космічна діяльність складається з безлічі взаємопов'язаних парадигмальних аспектів: наукових, історичних, політичних, економічних, правових, науково-технічних і технологічних, екологічних тощо; радянський період національної космічної діяльності характеризується відсутністю як законодавчо-правового регулювання такої діяльності, так і спеціалізованого урядового органу управління космічною галуззю. Правове регулювання космічної діяльності в цей період здійснюється за допомогою видання підзаконних нормативно-правових актів; суб'єктами регулювання космічною діяльністю були Рада Міністрів, Міністерство загального машинобудування, Міністерство оборонної промисловості й Міністерство оборони СРСР.

Ключові слова: *історія розвитку, космічна діяльність, космос, Радянський Союз, Українська Радянська Соціалістична Республіка, державно-правове регулювання.*

Through the study of the history of the development of scientific thought, the laws of its formation and functioning allows us to see the way in which she went to the modern understanding of the subject of science, the methodology of scientific search, which are important for further scientific research. And the analysis of normative-legal acts will allow to understand the stages of state regulation of the sphere of space activity, from the time of its origin to the modern period. From the very beginning of work on the creation of military and civilian missiles, resources were used by the Ukrainian SSR, whose enterprises made a significant contribution to the success of Soviet space activity. After the collapse of the USSR, Ukraine inherited, along with the existing logistical, scientific base and shortcomings of the Soviet space command and command planning. This also affected the first Space Programs, which were mostly formal in nature and also a state monopoly on space activities. The present period of development of space activity in Ukraine will be covered in our next research. The article concludes that: a complete life macrocycle of space activity spans its entire history - from creation (birth), development and up to the present state; space activities consist of many interrelated paradigmatic aspects: scientific, historical, political, economic, legal, scientific, technological

© СОРОКА Л.В. – кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора з наукової роботи (Науково-дослідний інститут публічного права)

and technological, environmental, etc .; The Soviet period of national space activity is characterized by the absence of legislative regulation of such activity and by a specialized governmental body for managing the space industry. The legal regulation of space activities during this period is carried out by issuing by-laws; the subjects of regulation of space activities were: the Council of Ministers, the Ministry of General Mechanical Engineering, the Ministry of Defense Industry and the Ministry of Defense of the USSR.

Key words: *history of development, space activity, space, Soviet Union, Ukrainian Soviet Socialist Republic, state regulation.*

Вступ. Отримання науково обґрунтованих знань про правове явище відповідно до сутнісних ознак суспільства, держави й концепцій щодо їх співвідношення потребує дослідження закономірностей його існування в історичній парадигмі [1, с. 112] через співвідношення історичного та логічного компонентів. Історія являє собою ту саму теорію з тією лише різницею, що вона розкриває предмет науки не в її сучасному стані, а в динаміці, в історичному розвитку, у хронологічній послідовності – від стадії становлення досліджуваного до його сучасного стану. Крім того, будь-яка окрема наука незалежно від того, чи входить вона у сферу технічних, математичних, природничих або соціальних наук, має досить тривалу історію свого розвитку. Історія науки так само потребує ґрунтовного вивчення, як і її предмет. Знання історії розвитку наукової думки, закономірностей її становлення й функціонування дає змогу побачити шлях, яким ішла наукова думка до сучасного розуміння предмета науки, методологію наукового пошуку, що мають вагоме значення для подальших наукових досліджень [2].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження основних історичних подій і нормативно-правових актів часів входження українських земель до складу СРСР щодо космічної діяльності.

Результати дослідження. Не претендуючи на повне висвітлення подій тих років, але використовуючи наявні відкриті джерела та різні думки щодо історичних подій, коротко розберемо перші кроки становлення й розвитку сфери космічної діяльності та передумови для становлення космічної доктрини України. Необхідно нагадати, що Україна входила до складу колишнього Радянського Союзу, тому зрозуміло, що виокремити історію розвитку космічної діяльності Української СРСР без аналізу історії космонавтики СССР не можливо. Тому ми вважаємо, що аналіз необхідно робити з урахуванням зазначених обставин. Отже, для дослідження початком космічної діяльності в Україні ми будемо вважати рік входження Українських земель до складу СРСР та утворення УРСР – 10.03.2019.

Щоб досягти бажаного результату у сфері космічної діяльності й перейти від теорії до практичних результатів, необхідне стратегічне планування. Першим, хто на початку розвитку сфери космічної діяльності чітко визначив напрями стратегічного освоєння космічного простору, був Костянтин Ціолковський. Він запропонував спочатку запускати супутники, космічну станцію навколо Землі, потім використовувати створені технології для освоєння Місяця і планет [3]. І хоча народногосподарська діяльність СРСР із самого початку свого існування мала плановий характер, але, щоб у державній політиці країни з'явилася стратегія розвитку будь-якої галузі, а потім цей розвиток спланували та включили в нормативно-правові акти, необхідно мати чітке розуміння, що це дасть країні, і визнати її пріоритетною.

На той час мало хто з керівництва СРСР розумів, що таке космос і яку користь може дати можливість його дослідити й освоїти. У керівництві радянської держави кінця 1920-х рр. стояли люди з надзвичайно низьким загальним технічним рівнем, тому винахідники могли демонструвати, що завгодно, навряд чи хто-небудь міг зрозуміти, що це двигун майбутньої ракети.

Головними факторами, що впливали на те, буде ідея реалізована чи ні, були:

– суб'єктивний (людський фактор), тобто особистість того, хто просував ідею, його наполегливість і знання психології людей, які можуть вирішити питання. Наприклад, ще до створення державних органів і державного фінансування космічної діяльності, у 1921 р., уперше були виділені державні кошти, на які здійснено дослідження у сфері ракетобудування. Це стосується фінансування лабораторії Тихомирова [4, с. 77] і групи з вивчення реактивних двигунів під керівництвом Фрідріха Цандера, хоча договір на фінансування групи Цандера був підписаний через десять років у 1931 р., де замовником з боку держави виступив Всесоюзний Комітет з оборонного винахідництва [5, с. 124]. Тобто зазначені договори можна назвати першою спробою державно-приватного партнерства в космічній сфері, адже договір був укладений між державним органом – Всесоюзним комітетом з оборонного винахідництва, і фізичною особою – Ф. Цандером;

– об'єктивний, тобто проект повинен був мати стосунок до покращення обороноздатності радянської країни, адже СРСР передував у стані війни, тільки закінчилася Перша світова війна (1914–1918 рр.) і вже не за горами була Друга світова війна (1939–1945 рр.). Тому тільки те, що стосувалося оборони країни, визнавалося стратегічним напрямом розвитку, а тим більше все, що стосувалося винахідництва у сфері оборони. Для вирішення зазначених питань був створений Всесоюзний комітет з оборонного винахідництва, обов'язком якого й було сприяння та розвиток винахідництва в оборонній сфері, який мав свої осередки на республіканському й місцевому рівнях.

Постановою революційної військової наради Українського військового округу та Центральної ради Всеукраїнського товариства винахідників у 1928 р. прийнято Положення про роботу оборонного сектору Всесоюзного товариства винахідників. Аналізований структурний підрозділ регулярно проводив наради голів товариств винахідників оборонних підприємств. Основними документами були протоколи зборів, відомості, плани, звіти про раціоналізаторську роботу, облік винаходів у сфері оборони, фінансові звіти [6]. Також Всеукраїнська рада й осередки товариства винахідників укладали договори з адміністраціями підприємств оборонних підприємств на виконання державного замовлення. Проаналізувавши зазначені документи, можемо зробити висновки: експериментальна діяльність є витратною, не мала конкретних строків, обліку не піддавалася, тому не могла плануватися. На початку діяльність відомих конструкторів нагадувала роботу в гуртках за інтересами, лише згодом вона почала розглядатися як науково-дослідна діяльність. Тому науково-дослідну діяльність перших лабораторій і дослідно-виробничих підприємств не включали в плани ні в першу (1928/29–1932/33 рр.), ні в другу (1933–1937 рр.), ні в третю (1938–1942 рр.) п'ятирічки.

Конструкторсько-винахідницькі організації (у більшості випадків працювали на громадських засадах із власної ініціативи) відіграли компенсаторну роль в умовах відсутності державних структур для регулювання нових галузей знання. Але почалися репресії й Друга світова війна, і це відкинуло на багато років СРСР у такій галузі, як ракетобудування, і, зрозуміло, у фундаментальних космічних дослідженнях.

Першими нормативно-правовими актами, які більшість дослідників того часу вважають документами, що започаткували розвиток ракето-космічної галузі, прийняті після Другої світової війни й були таємними постановами Радянського Уряду: перша – «Питання реактивного озброєння» від 13 травня 1946 року № 1017-419сс [7], друга – «Про подальший розвиток робіт із дослідження верхніх шарів атмосфери» від 30 грудня 1949 року № 5891-2209сс [7]. Крім того, системний підхід зобов'язував створення координувального органу, який би ламав відомчі обмеження й забезпечував погляд «зверху» на проблему. Таким координувальним органом була Рада головних конструкторів, яку створили з ініціативи та під керівництвом С. Корольова. Рада головних конструкторів – це унікальний в історії радянської державності орган, він ніколи й ніким не затверджувався, проте з його думкою рахувалися й ЦК КПРС, і РМ СРСР [4, с. 198]. Вона створювалася з єдиною метою – для координації новостворених науково-дослідних установ по всій країні. І це дало результати. Науково-дослідну діяльність у сфері космічної діяльності включили до плану роботи Академії наук СРСР і в шосту всесоюзну п'ятирічку розвитку народного господарства. Зі зміною в психології керівництва країни щодо стратегічних підходів до вирішення важливих завдань науки й техніки з'явилася можливість реального освоєння космосу.

Смерть Сталіна й прихід до влади М. Хрущова ознаменували перехід до нового етапу космічних досліджень. Цей період характеризується постановкою та реалізацією конкретних цілей із використанням науково-технічного й технологічного потенціалу сфери космічної діяльності у вигляді галузевих і національних планів лідерства та панування в космосі, створення біполярного світового суспільства, конкуренції двох держав США – Радянський Союз. Але стосовно зміни напрямів розвитку сфери космічної діяльності не йшлося. Курс, узятий Радянським Союзом ще за часів перших п'ятирічок, залишався незмінний – «догоним и перегоним». Зазначений курс зберігався до кінця періоду «холодної війни».

У другій половині 70-х рр. XX століття космічна діяльність з освоєння небесних тіл у Радянському Союзі проводиться вже не так інтенсивно, як раніше. У зв'язку з прагненням Уряду СРСР відновити й активізувати діяльність із дослідження планет Сонячної системи і їх супутників 1 серпня 1983 року Комісією Президії Ради Міністрів СРСР з військово-промислових питань приймається рішення «Про створення автоматичних космічних апаратів для дослідження планет Сонячної системи, Місяця і космічного простору» № 274 [8]. Необхідно відзначити, що в радянський період управління космічною галуззю здійснювалося Радою Міністрів СРСР, Мі-

ністерством загальної промисловості, Міністерством оборонної промисловості й Міністерством оборони СРСР. У цей історичний період спеціалізованого державного органу з управління космічною діяльністю не створюється.

Отже, нормативно-правові акти того часу не нагадували програмні документи, тому казати, що СРСР досяг відомих результатів завдяки виконанню Космічної програми, не можна. Скоріше досягнення в зазначеній сфері були «вопреки». Організаційний складник був безсистемним, адже керівництво країни не розуміло, до якої галузі зарахувати космічну діяльність, усе було під грифом «таємно», учені були то героями, то ворогами. Позитивна реакція від суспільства щодо розвитку космічної діяльності була отримана вже після запуску в Космос першої людини. Про міжнародне співробітництво також не йшлося в ті часи. Галузь розвивалася паралельно в СРСР і в інших країнах, навіть усередині країни між науково-дослідними установами не завжди існувала співпраця. Крім того, проблема розмежування й оптимізації планування наукових досліджень у сфері космічної діяльності не вирішувалася.

Із самого початку робіт над створенням ракетоносіїв військового та цивільного призначення використовувалися ресурси Української РСР, підприємства якої робили вагомий внесок в успіхи радянської космічної діяльності. Так, українські підприємства й організації «Комунар», «Арсенал», «Моноліт», Євпаторійський космічний центр брали участь у підготовці запуску першого штучного супутника Землі, виведеного на орбіту 4 жовтня 1957 року. З початку 1960-х рр. підприємства України почали розроблення й виробництво систем керування, бортової автоматики й інших систем і приладів для космічних об'єктів і комплексів [9]. Найбільш активно це здійснювалося на підприємствах м. Дніпропетровська (Дніпро), де було створене особливе Конструкторське бюро № 586 (Конструкторське бюро «Південне») та паралельно з ним почав функціонувати промисловий виробник космічної техніки «Південний машинобудівний завод» № 586. Це увінчалося першим успіхом, коли розроблена й побудована ними ракета 8К63 (Р-12) на висококиплячих компонентах палива з першого разу здійснила успішний політ, що дало можливість налагодити серійне виробництво відносно дешевих бойових стратегічних ракет і ракетоносіїв для запуску штучних супутників. Так, на основі названої ракети створено ракету-носій легкого класу з назвою «Космос». Вона виводила космічні апарати масою до 450 кілограмів на орбіту до 200 кілометрів [9].

Після розпаду СРСР Україна отримала в спадок разом із наявною матеріально-технічною, науковою базою й недоліки радянського адміністративно-командного планування космічної діяльності. Це впливало й на перші космічні програми, які мали здебільшого формальний характер, ще й державна монополія на здійснення космічної діяльності. Мова про сучасний період розвитку космічної діяльності в Україні піде в наступних дослідженнях.

Висновки. Отже, аналіз історико-правової природи космічної діяльності дає змогу дійти таких висновків: повний життєвий макроцикл космічної діяльності охоплює всю її історію – від створення (зародження), розвитку й до сучасного стану; космічна діяльність складається з безлічі взаємопов'язаних парадигмальних аспектів: наукових, історичних, політичних, економічних, правових, науково-технічних і технологічних, екологічних тощо; радянський період національної космічної діяльності характеризується відсутністю як законодавчо-правового регулювання такої діяльності, так і спеціалізованого урядового органу управління космічною галуззю. Правове регулювання космічної діяльності в цей період здійснюється за допомогою видання підзаконних нормативно-правових актів; суб'єктами регулювання космічною діяльністю були Рада Міністрів, Міністерство загального машинобудування, Міністерство оборонної промисловості й Міністерство оборони СРСР.

Список використаних джерел:

1. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

2. Сырых В.М. Логические основания общей теории права : в 2 т. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Юридический Дом «Юстицинформ», 2001. Т. 1. 528 с. URL: http://www.telecomlaw.ru/young_res/logical_basics.pdf.

3. Циолковский К.Э. Промышленное освоение космоса. Москва : Машиностроение, 1989. URL: https://ruslit.traumlibrary.net/book/ciolkovskiy-osvoeniekosmosa/ciolkovskiy-osvoeniekosmosa.html#work012.

4. Чернишова О.Н. Становление отечественной космонавтики в 20-е – 50-е годы : дисс. ... канд. ист. наук : 07.00.02 «Отечественная история». Москва, 2002. URL: https://www.dissercat.com/content/stanovlenie-otechestvennoi-kosmonavtiki-1920-e-1950-e-gody.

5. Голованов Я.К. Королев: факты и мифы. Москва : Наука, 1994.
6. Анотований реєстр описів. Том 2. Частина 1 : Фонди періоду після 1918 року. URL: http://dako.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/ANOTOVANYI_REESTR_TOM-2_CHASTYNA-1.pdf.
7. Первое ракетное соединение вооруженных сил страны. Военно-исторический очерк / под ред. Г.Н. Малиновского. Москва : ЦИПК, 1996. С. 182–209.
8. Малков С.П. История правового регулирования космической деятельности по исследованию и освоению небесных тел в России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Санкт-Петербург, 2005. URL: https://www.dissercat.com/content/istoriya-pravovogo-regulirovaniya-kosmicheskoi-deyatelnosti-po-issledovaniyu-i-osvoeniyu-neb.
9. Дослідження космосу в Україні. Винаходи та інновації. Винахідники України. Логос України. URL: http://www.logos.biz.ua/proj/vynahid/online/34.php.

УДК 343.5
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.5

ЯКОВЛЄВ П.О.

ПРОБЛЕМАТИКА ТЛУМАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ» В СУЧАСНІЙ ЮРИДИЧНІЙ ДОКТРИНІ УКРАЇНИ

У статті висвітлено проблематику тлумачення категорії «інформаційна безпека держави» у сучасній юридичній доктрині. Відзначено, що поняття інформаційної безпеки держави стало одним із найбільш уживаних як на рівні чинного законодавства, так і на рівні наукової полеміки. На основі аналізу положень національне законодавство України акцентовано увагу на тому, що воно містить зазначену категорію, проте її зміст викладено недосконало. Зазначена обставина може мати певні негативні наслідки для правозастосовної практики, адже процес забезпечення інформаційної безпеки системою уповноважених державних органів складається з широкого комплексу адміністративних дій і рішень, здійснення яких пов'язане з потенційною можливістю обмеження прав і свобод громадян України

Запропоновано авторський перелік чинників, які зумовлюють складнощі розуміння категорії «інформаційна безпека держави». Зокрема, це різноманітність контексту, у якому тлумачиться категорія «інформаційна безпека», неоднозначність кількості складових частин структури інформаційної безпеки як явища, недостатнє врахування того, що забезпечення інформаційної безпеки є самостійним напрямом державного управління, а також особливості міжнародно-правового визначення відповідної категорії. Очевидно, що наведений перелік чинників не є вичерпним і може бути продовжений. Проаналізуємо вказані чинники більш детально. Обґрунтовано, що юридичний вимір тлумачення змісту категорії «інформаційна безпека держави» має базуватися на усвідомлення того, що забезпечення інформаційної безпеки є самостійним напрямом державної політики, системою владно-управлінських дій і рішень, які реалізуються за участі громадянського суспільства та спрямовані на всебічне забезпечення і захист публічних інтересів держави та приватних інтерсексів громадян як учасників інформаційних процесів.

Зазначено, що перспективним напрямом наукових досліджень є вироблення узагальнюючого поняття «інформаційна безпека держави», яке б відображало безперервний процес функціонування уповноважених державних органів у взаємодії з інститутами громадянського суспільства, що спрямований на попередження за-

© ЯКОВЛЄВ П.О. – кандидат юридичних наук, докторант (Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна)

гроз, відвернення ризиків і припинення дій, які посягають на національний інформаційний простір, а також загрожують державному ладу і створюють передумови для порушення прав громадян.

Ключові слова: *інформація, інформаційна безпека держави, національна безпека, права громадян, інформаційний простір, кібербезпека, державне управління.*

The article deals with the problems of interpretation of the category "information security of the state" in the current legal doctrine. It is noted that the concept of information security of the state has become one of the most used at the level of current legislation and at the level of scientific controversy. On the basis of the analysis of the provisions, the national legislation of Ukraine emphasizes that it contains the specified category, but its content is poorly stated. This circumstance may have some negative consequences for law enforcement practice, since the process of providing information security by the system of authorized state bodies consists of a wide range of administrative actions and decisions, the implementation of which is connected with the potential restriction of the rights and freedoms of Ukrainian citizens.

The author's list of factors that cause difficulties in understanding the category "information security of the state" is proposed. In particular, this is the variety of contexts in which the category "information security" is interpreted, the ambiguity of the number of components of the information security structure as a phenomenon, the insufficient consideration that providing information security is an independent direction of public administration, and also the peculiarities of international legal definition of the relevant category. Obviously, the list of factors is not exhaustive and can be continued. Let's analyze these factors in more detail. It is substantiated that the legal dimension of interpreting the content of the category "information security of the state" should be based on the realization that providing information security is an independent direction of public policy, a system of governing and administrative actions and decisions implemented with the participation of civil society and aimed at comprehensive provision and protection public interests of the state and private interest citizens as participants of information processes.

It is noted that a promising area of scientific research is the development of a generalized concept of "information security of the state", which would reflect the continuous process of functioning of authorized state bodies in cooperation with civil society institutions, aimed at preventing threats, preventing risks and preventing national action space, as well as threaten the state system and create preconditions for violation of citizens' rights.

Key words: *information, information security of the state, national security, citizens' rights, information space, cyber security, public administration.*

Вступ. На початку XXI століття категорія «інформаційна безпека» стала одним із найбільш уживаних понять, яким оперують на всіх рівнях політики громадські діячі, спеціалісти різних галузей діяльності та, зокрема, юристи-науковці. Це пов'язано з тим, що в сучасному світі інформаційне середовище будь-якої держави є потенційним об'єктом протиправних посягань із боку недоброзичливих держав, контрольованих ними суб'єктів, а також приватних осіб та корпорацій. Україна, на жаль, не стала виключенням, адже за останні кілька років національний інформаційний простір неодноразово ставав об'єктом інформаційних атак і диверсій.

На теперішній час в Україні сформовано певну законодавчу базу забезпечення інформаційної безпеки нашої держави. Проте, незважаючи на те, що зазначена категорія вживається у багатьох актах чинного законодавства різної юридичної сили і предмету правового регулювання, її визначення на нормативному рівні залишається недосконалим. Так, у Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 09.01.2007 р. № 537-V інформаційна безпека визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, за якого запобігається нанесення шкоди зазначеним об'єктам через низку неправомірних дій [1]. Разом із цим зміст вказаного визначення є занадто «загальним» за наповненням і не відповідає вимогам часу, адже з нього не зрозуміло, що саме слід розуміти під інформаційною безпекою держави. Крім цього, зазначений законодавчий акт було прийнято тринадцять років тому і, незважаючи на формальну чинність, термін його регулятивного призна-

чення сплив. За цих умов, на тлі недосконалості законодавчо визначеного поняття «інформаційна безпека держави», зазначена дефініція зустрічається в багатьох наукових працях та обговорюється на численних науково-практичних конференціях і круглих столах. Це свідчить про увагу юридичної доктрини України до дослідження різних аспектів забезпечення інформаційної безпеки держави. У зв'язку із цим очевидною стає доцільність з'ясування чинників неоднозначного наукового тлумачення терміна «інформаційна безпека держави» у сучасній юридичній науці. Відповідно, **метою** статті є висвітлення чинників, які зумовлюють проблематику формування уніфікованого підходу до тлумачення змісту поняття «інформаційна безпека держави».

Обрані у спектр наукової уваги питання частково досліджувалися такими вченими, як О.М. Кісілевич-Чорнойван, Б.В. Паш, О.М. Степко, В.І. Шульга та ін. Проте доктринальна розробка аспектів дослідження інформаційної безпеки держави як соціально-правового феномену на сьогодні є недостатньою і потребує поглиблення з урахуванням актуалізації проблематики використання інформації як ресурсу державного розвитку і забезпечення національної безпеки кожної демократичної правової держави сучасного світу.

Результати дослідження. За останнє десятиліття юридична доктрина Україна збагатилася значною кількістю наукових праць із проблематики забезпечення інформаційної безпеки. Активізація діяльності вчених-юристів у напрямі наукової розробки аспектів забезпечення інформаційної безпеки була зумовлена, передусім, прийняттям базових нормативних актів у сфері забезпечення інформаційної безпеки: Конституції України від 28.06.1996 року, Доктрини інформаційної безпеки України, яку введено в дію Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/217, Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 року № 2469-VIII, Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність від 23.11.2001 року та іншими [2; 3; 4; 5]. Також важливим чинником, який зумовлює постійний приріст наукового доробку з питань інформаційної безпеки, є намагання все більшої кількості науковців реагувати на високу динаміку удосконалення і зімни форм і методів посягання на інформаційну складову частину життєдіяльності держав і народів. Відповідно, як зауважує О.М. Кісілевич-Чорнойван, простежуються намагання сформувати всеохоплююче, багатопланове поняття інформаційної безпеки, яке б відбивало реальність з урахуванням складності і дискусійності даного питання [6].

Переходячи безпосередньо до аналізу проблематики тлумачення категорії «інформаційна безпека держави», вважаємо доцільним виокремити кілька чинників, які зумовлюють складнощі розуміння вказаного поняття. Зокрема, це різноманітність контексту, у якому тлумачиться категорія «інформаційна безпека», неоднозначність кількості складових частин структури інформаційної безпеки як явища, недостатнє врахування того, що забезпечення інформаційної безпеки є самостійним напрямом державного управління, а також особливості міжнародно-правового визначення відповідної категорії. Очевидно, що наведений перелік чинників не є вичерпним і може бути продовжений. Проаналізуємо вказані чинники більш детально.

Першим, найбільш важливим чинником, який зумовлює проблематику визначення категорії «інформаційна безпека», **є різноманітність контексту**, у якому вказане явище аналізується вченими-юристами. Так, ураховуючи положення чинного законодавства, інформаційна безпека як поняття вживається в контексті визначення функцій держави та громадянських обов'язків громадян України (ст. 17 Конституції України), в контексті визначення складових частин державної політики у сфері національної безпеки і оборони України (ст. 3 Закону України «Про національну безпеку»), в контексті розвитку інформаційного суспільства (п. 13 Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки»), в контексті регламентації прав і обов'язків суб'єктів сектору безпеки і оборони держави (нормативні акти, які регламентують статус суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони), в контексті встановлення юридичної відповідальності за правопорушення, об'єктом яких є інформація, інформаційні інтереси держави та особи (Кодекс України про адміністративні правопорушення містить, за нашими підрахунками, 41 склад адміністративних правопорушень об'єктом посягання, у яких визначено інформацію або елементи інформаційної інфраструктури України [7]). Крім цього, тлумачення категорії інформаційної безпеки відбувається в контексті регламентації розвитку та захисту технічного забезпечення національного інформаційного простору, в контексті аналізу правових аспектів планування та реалізації державної політики у сфері захисту кіберпростору України і використання ресурсів Інтернет та ін.

Через те, що сучасна юридична доктрина розглядає інформаційну безпеку в контексті прив'язки до певного родового об'єкта, зміст категорії «інформаційна безпека» визначається в логічній «прив'язці» до такого об'єкта. Так, О.М. Кісілевич-Чорнойван, досліджуючи спів-

відношення понять «інформаційна безпека» та «міжнародна інформаційна безпека» у працях значної кількості науковців, справедливо робить висновок про те, що більшість сучасних правознавців сходяться на думці, що інформаційна безпека розглядається або як стан захищеності важливих інтересів особи, суспільства і держави, за якого зводиться до мінімуму нанесення шкоди через негативний інформаційний вплив, або як стан захищеності інформаційного середовища як складової частини національної безпеки, який забезпечує його формування, використання і розвиток в інтересах громадян та організацій держави [6]. Відповідно, такий підхід заздалегідь визначає, що інформаційна безпека аналізується у статиці як сформований «стан», характеристика безпекового, правового або технологічного середовища. Разом із тим останнім часом науковці поступово починають орієнтуватися на те, що інформаційна безпека держави являє собою певну діяльність, тобто враховувати динамічний вимір тлумачення цієї категорії. В.І. Шульга зазначає, що інформаційна безпеки держави є процесом, діяльністю та результатом діяльності людини, яка спрямована на забезпечення безпеки в інформаційній сфері у майбутньому з урахуванням змістовних показників [8]. Це дає підстави вважати, що юридична доктрина впритул наблизилася до активізації дослідження інформаційної безпеки держави з урахуванням поєднання двох зазначених підходів.

Другий чинник, який тривалий час зумовлював проблемність уніфікованого визначення категорії «інформаційна безпека держави», полягає в **невизначеній кількості складових частин інформаційної безпеки**. Ситуація дещо змінилася з набранням чинності вже згадуваної Доктрини інформаційної безпеки України. Документ визначає, що складовими частинами інформаційної безпеки держави України є національні інтереси в інформаційній сфері, які включають у себе приватний і публічний компонент. Приватний компонент вбирає в себе життєво важливі інтереси особи (забезпечення конституційних прав і свобод людини на збирання, зберігання, використання та поширення інформації, на захист приватного життя; захищеність від руйнівних інформаційно-психологічних впливів), а публічний – життєво важливі інтереси суспільства і держави (захист українського суспільства від агресивного впливу деструктивної пропаганди інших держав, розвиток медіа-культури суспільства та соціально відповідального медіа-середовища, формування ефективної правової системи захисту особи, суспільства та держави від деструктивних пропагандистських впливів, розвиток технічної інфраструктури захисту національного інформаційного середовища та ін.). Структура інформаційної безпеки держави може бути значно ширшою. Посилаючись на науковий доробок Б.В. Паша, є підстави констатувати, що інформаційна безпека держави також може включати в себе свідомість, психіку людей; інформаційно-технічні системи різного масштабу і призначення, коло суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки [9, с. 511]. Також вважаємо, що сьогодні повноцінним елементом структури інформаційної безпеки держави слід вважати ринок інформаційних послуг та інформаційних продуктів. У сучасній державі вказаний сегмент дедалі більше розширюється і відграє з кожним днем все більшу роль у формуванні економічного потенціалу держави. Оскільки інформація охоплює всі сфери людської діяльності, забезпечуючи зростання матеріальних і духовних сил суспільства, її вплив на механізм адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки видається доволі значним. Відповідно, формування інформаційних ресурсів є запорукою вирішення проблем соціально-економічного розвитку країни.

Слід також наголосити, що більшість науковців під час наведення авторських варіацій тлумачення категорії «інформаційна безпека» не враховують можливостей потенційної участі громадянського суспільства у відповідних процесах. Імперативом сьогодення стало те, що інститути громадянського суспільства мають колосальні можливості для формування інформаційного простору держави. Більше того, в епоху постінформаційного суспільства генеруючий інформаційний ресурс інститутів громадянського суспільства в окремих напрямах перевищує можливості держави, а також, як зауважує А. Турчак, багато у чому визначає економічну потужність держави та потребує особливого захисту [10, с. 47]. З огляду на це подальше наукове дослідження змісту категорії «інформаційна безпека держави» має здійснюватися з урахуванням ролі та можливостей громадянського суспільства. Висловлена позиція повністю відповідає конституційному положенню про те, що забезпечення інформаційної безпеки є справою всього українського народу. Сучасним науковим працям, у центрі яких є розкриття змісту інформаційної безпеки, бракує врахування національного досвіду діяльності інститутів громадянського суспільства, які спеціалізуються на сприянні державі у питаннях забезпечення інформаційної безпеки. Більше того, діяльність окремих таких організацій, які протидіють інформаційним агресіям в Україні, широко висвітлена в публічному інформаційному просторі [11].

Третім чинником, який визначає проблематику розуміння сутності та тлумачення категорії «інформаційна безпека держави», є **недостатнє врахування того, що забезпечення інформаційної безпеки є самостійним напрямом державного управління.** Юридичний вимір тлумачення змісту категорії «інформаційна безпека держави» має базуватися на усвідомлення того, що забезпечення інформаційної безпеки є самостійним напрямом державної політики, системою владно-управлінських дій і рішень, які реалізуються за участю громадянського суспільства та спрямовані на всебічне забезпечення і захист публічних інтересів держави та приватних інтерсексів громадян як учасників інформаційних процесів. Якщо вдатися до деталізованого аналізу сутності державного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки, то слід мати на увазі складну систему управлінських заходів. Зокрема, це розроблення нормативно-правових і організаційно-методичних документів; розроблення концепції інформаційної безпеки, спеціальних правових і організаційних заходів, що забезпечують збереження і розвиток інформаційних ресурсів; формування правового статусу суб'єктів системи інформаційної безпеки; розроблення законодавчих і нормативних актів, що регулюють порядок ліквідації наслідків загроз інформаційній безпеці; відновлення порушеного права і ресурсів, розроблення компенсаційних заходів; вдосконалення організації форм і методів запобігання і нейтралізації загроз інформаційній безпеці; розвиток сучасних методів забезпечення інформаційної безпеки, розвиток науково-практичних основ інформаційної безпеки; розвиток законодавчої і нормативно-правової бази забезпечення інформаційної безпеки [12, с. 96]. Спираючись на зазначене, вважаємо доцільним доповнити чинну Доктрину інформаційної безпеки визначенням інформаційної безпеки саме як самостійного напряму державної управлінської політики з урахуванням конкретизації форми участі інститутів громадянського суспільства України в залученні до розробки і практичної реалізації управлінських заходів, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки.

Четвертий чинник ускладнення тлумачення змісту поняття «інформаційна безпека держави» випливає з **особливостей міжнародно-правової регламентації вказаного поняття**. Сучасні джерела міжнародного права, особливо на рівні ООН, містять значну кількість правових конструкцій, які тим чи іншим чином регламентують аспекти реалізації державної політики з питань забезпечення інформаційної безпеки. Здебільшого це положення загальних відомих документів ООН у галузі прав людини. Разом із тим найбільше інформаційна безпека згадується в резолюціях Генеральної асамблеї ООН (далі – ГА ООН), які присвячені питанню розвитку інформаційно-комунікаційного, інформаційно-технічного простору і питанням загальної безпеки на інформаційному рівні. Упродовж останніх десятиліть ГА ООН ухвалила значну кількість документів, які містять категорію «інформаційна безпека», кваліфікаційні ознаки цього поняття, але не тлумачать його. Як приклад виокремимо кілька документів. Зокрема, це Резолюція ГА ООН 60/45 «Досягнення в галузі інформатизації та телекомунікацій у контексті міжнародної безпеки» в редакції від 02.12.2008 р. [13]. Резолюція закріплює положення про те, що держави – члени ООН розробляють управлінські заходи, спрямовані на протидію загрозам інформаційної безпеки з урахуванням гарантування дотримання вільного доступу до інформації. Також слід вказати на положення Резолюції ГА ООН 64/211 «Створення глобальної культури кібербезпеки та оцінка національних зусиль із захисту найважливіших інформаційних інфраструктур» від 21.12.2009 р. [14]. Зокрема, в документі визначено, що кожна держава самостійно визначає заходи захисту власних інформаційних інфраструктур за умови забезпечення рівного доступу до інформаційних технологій та обмену інформацією з міжнародним співтовариством із питань актуальних загроз інформаційній безпеці. Так чи інакше, але міжнародно-правова регламентація аспектів інформаційної безпеки не містить чіткого тлумачення цього поняття.

Висновки. Наведене вище дає підстави констатувати, що категорія «інформаційна безпека держави» є однією з найбільш уживаних у сучасній юридичній доктрині і національному законодавстві України. Разом із тим юридична наука поки на виробила уніфікованого визначення змісту терміна «інформаційна безпека держави». Безперечно, це має певні негативні наслідки для правозастосовної практики, адже процес забезпечення інформаційної безпеки системою уповноважених державних органів складається з широкого комплексу адміністративних дій і рішень, здійснення яких пов'язане з потенційною можливістю обмеження прав і свобод громадян України. Основні чинники, які зумовлюють складнощі розуміння вказаного поняття, ми пов'язуємо з різноманітністю контексту, в якому тлумачиться категорія «інформаційна безпека», неоднозначністю кількості складових частин структури інформаційної безпеки як явища, недостатнім урахування того, що забезпечення інформаційної безпеки є самостійним напрямом державного управління, а також особливостями міжнародно-правового визначення відповідної категорії.

У зв'язку із цим перспективним напрямом наукових досліджень є вироблення узагальнюючого поняття «інформаційна безпека держави», яке б відображало безперервний процес функціонування уповноважених державних органів у взаємодії з інститутами громадянського суспільства, що спрямований на попередження загроз, відвернення ризиків і припинення дій, які посягають на національний інформаційний простір, а також загрожують державному ладу і створюють передумови для порушення прав громадян.

Список використаних джерел:

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 12. Ст. 102.

2. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996, № 30, ст. 141.

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/217. *Офіційний вісник Президента України*. 2017. № 5. С. 15.

4. Про національну безпеку України: Закон від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

5. Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність: Закон України від 07.09.2005 р. № 2824-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 5. Ст. 71.

6. Кісілевич-Чорнойван О.М. Інформаційна безпека та міжнародна інформаційна безпека: проблема визначення понять. *Інтернет-сайт «Правник. Бібліотека наукової юридичної літератури».* URL : http://www.pravnuk.info/2013-12-27-15-12-23/120-informacijna-bezpeka-ta-mizhnarodna-informacijna-bezpeka-problema-viznachennya-1ponyat.html (дата звернення: 14.04.2020).

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073−10. *Відомості Верховної Ради УРСР*. № 51. Ст. 1122.

8. Шульга В. І. сучасні підходи до трактування поняття інформаційна безпека. *Електронний журнал «Ефективна економіка».* 2015. № 4. URL : http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5514 (дата звернення: 28.04.2020).

9. Паш Б.В. Складові інформаційної безпеки держави: постановка питання. *Матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції* (20-22 квітня 2017 року, м. Ужгород). Том 1. Видання Ужгородського національного університету. Ужгород. 2017. С. 509–513.

10. Турчак А. Основні складові інформаційної безпеки держави. *Аспекти публічного управління*. 2019. № 5 Т. 7 С. 44–56.

11. Antiseparatizm campaigns for for the security service of Ukraine in 2015-2016 of Ukraine in 2015-2016. *Інтернет-сторінка ГО «Інформаційна безпека».* URL : http://inform-security.com/ua (дата звернення: 15.04.2020).

12. Степко О.М. Аналіз головних складових інформаційної безпеки держави. *Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. Серія: Економіка, право, політологія, туризм*. Київ : Видавництво Національного авіаційного університету. 2011. Вип. 1(3). С. 90–99.

13. Резолюція 64/211, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй «Створення глобальної культури кібербезпеки та оцінка національних зусиль із захисту найважливіших інформаційних інфраструктур». *Офіційний інтернет-сайт Організації Об'єднаних Націй*. URL : https://undocs.org/ru/A/RES/64/211 (дата звернення: 16.04.2020).

14. Резолюції 65/141, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй «Використанні інформаційно-комунікаційних технологій з метою розвитку». *Офіційний інтернет-сайт Організації Об'єднаних Націй*. URL : https://undocs.org/ru/A/RES/65/141 (дата звернення: 08.04.2020).

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.55
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.6

ЄРМАК В.В.

ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

У статті з'ясовано зміст поняття «принципи діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг». Запропоновано здійснити класифікацію принципів реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг та здійснено їх поділ на відповідні групи, а саме: загальні та спеціальні принципи; принципи, які забезпечують діяльність та захист прав споживачів житлово-комунальних послуг; принципи органів місцевого самоврядування, які визначають засади участі у діяльності та захисті суб'єктів, які надають житлово-комунальні послуги; принципи місцевого самоврядування щодо формування тарифів на житлово-комунальні послуги; принципи, які визначають аспекти відповідальності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг як перед споживачами, так і перед постачальниками послуг. У межах кожної групи виділено та охарактеризовано окремі принципи. Наголошено, що важливою групою принципів є принципи, які визначають аспекти відповідальності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг як перед споживачами, так і перед постачальниками послуг. До таких принципів ми пропонуємо віднести принцип юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування за якісне забезпечення населенням житлово-комунальних послуг на відповідній адміністративно-територіальній одиниці та принцип співпраці та співвідповідальності учасників відносин житлової сфери щодо реалізації політики у сфері житлово-комунальних послуг. Зроблено висновок, що принципи діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг є досить різноманітними та стосуються основ здійснення державної політики у вказаній сфері, захисту прав та законних інтересів споживачів житлово-комунальних послуг, участі органів місцевого самоврядування у діяльності та захисті суб'єктів, які надають житлово-комунальні послуги, закріплюють основи відповідальності органів місцевого самоврядування у вказаній сфері тощо. Реальне дотримання досліджених принципів є необхідним для забезпечення нормальної та ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування із постачальниками та споживачами комунальних послуг, досягнення балансу у їх взаємовідносинах та як наслідок – нормального функціонування сфери житлово-комунальних послуг на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Ключові слова: *принципи, органи місцевого самоврядування, житлово-комунальне господарство, послуги.*

The article clarifies the concept of the "principles of activity of local self-government bodies in the implementation of state policy in the field of housing and communal services". It is proposed to classify the principles of implementation of state policy in the field of housing and communal services and to divide them into appropriate groups,

© ЄРМАК В.В. – аспірант відділу докторантури та ад'юнктури (Національна академія внутрішніх справ)

namely: general and special principles; principles that ensure the activity and protection of the rights of consumers of housing and communal services; principles of local self-government bodies that determine the principles of participation in the activities and protection of entities providing housing and communal services; principles of local self-government in setting tariffs for housing and communal services; principles that define the responsibilities of local governments in housing and communal services, both to consumers and to service providers. Within each group, specific principles are highlighted and discussed. It is emphasized that an important group of principles is the principles that determine the aspects of responsibility of local governments in the field of housing and communal services both to consumers and to service providers. To these principles we propose to include the principle of legal responsibility of local self-government bodies for the quality provision of housing and communal services to the population in the respective administrative-territorial unit and the principle of cooperation and responsibility of the participants of the housing sphere relations in the implementation of the policy in the sphere of housing and communal services. It is concluded that the principles of activity of local self-government bodies in the implementation of state policy in the field of housing and communal services are quite diverse and relate to the basics of implementation of state policy in the said field, protection of rights and legitimate interests of consumers of housing and communal services, participation of local self-government bodies and activities protection of the entities providing housing and communal services, enshrines the basis of responsibility of local self-government bodies in the specified field, etc. Actual adherence to the principles studied is necessary to ensure the normal and effective interaction of local self-government bodies with utility providers and consumers, to achieve a balance in their relations and as a result of the normal functioning of the housing and utilities sector in the territory of the respective administrative and territorial unit.

Key words: *principles, local self-government bodies, housing and communal services, services.*

Вступ. Сфера житлово-комунальних послуг є досить широкою з погляду її розгляду як об'єкту управління, а тому використання органами місцевого самоврядування єдиних принципів реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг надасть змогу значно підвищити рівень ефективності управління у вказаній сфері, забезпечити застосування єдиних підходів до розвитку житлово-комунального господарства на рівні регіону. Враховуючи посилення державного та суспільного інтересу до процесу децентралізації та забезпечення функціонування сфери житлово-комунальних послуг на відповідній адміністративно-територіальній одиниці необхідним є дослідження та аналіз основних принципів та засад, на яких базується діяльність органів місцевого самоврядування під час реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг.

Загалом принципи діяльності органів місцевого самоврядування були предметом наукових досліджень таких вчених, як І. В. Видрин, М.В. Грищук, А.Н. Кокотов, Е.Г. Ліпатов, О.І. Попадюк, І.П. Сторожук, В.М. Філатов тощо. Проте сьогодні актуальним є здійснення подальших наукових пошуків щодо визначення принципів діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства. Метою статті є дослідження та аналіз основних принципів діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг та здійснення їх розподілу на відповідні види. Для досягнення поставленої мети у статті вирішуються такі завдання: здійснюється узагальнення та розгляд основних принципів місцевого самоврядування у сфері ЖКГ та проводиться їх розгляд у співвідношенні із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Постановка завдання. Метою статті є дослідження класифікації принципів діяльності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства.

Результати дослідження. Загалом під принципами діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг ми пропонуємо розуміти основні, керівні засади, які покладені в основу діяльності органів місцевого самоврядування щодо визначення напрямів реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг, забезпечення прав, свобод та законних інтересів споживачів житлово-комунальних послуг та підприємств, які надають житлово-комунальні послуги.

Відзначимо, що загалом під час здійснення розгляду та аналізу основних принципів реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг пропонуємо здійснити їх поділ на відповідні групи. Як ми вже зазначали вище, суспільні відносини у сфері житлово-комунального господарства характеризуються своєю багатоманітністю та необхідністю здійснення адміністративно-правового регулювання відносин між підприємствами, які надають житлово-комунальні послуги, і владою, населенням, державою загалом тощо. Враховуючи вищевикладене, пропонуємо принципи діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг поділити на групи.

До першої групи пропонуємо віднести загальні та спеціальні принципи діяльності органів місцевого самоврядування, тобто ті, які притаманні органам місцевого самоврядування у будь-якій галузі суспільного та державного життя. До найбільш важливих загальних принципів варто віднести такі: 1) принцип верховенства права; 2) принцип законності; 3) принцип захисту прав, свобод і законних інтересів людини; 4) принцип субсидіарності; 5) принцип соціальної спрямованості; 6) принцип гласності на відкритості діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

До спеціальних принципів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг належать такі:

1) принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності. На матеріально-фінансовій самостійності місцевого самоврядування наголошує ч. 1 ст. 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування, де, зокрема, говориться, що органи місцевого самоврядування мають право в межах національної економічної політики на володіння достатніми власними коштами. Враховуючи це, в частині 1 статті 142 Конституції України встановлено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів [1, с. 134]. Вказаний принцип є досить важливим, оскільки загалом відповідає принципу децентралізації влади в Україні. Сьогодні законодавством на органи місцевого самоврядування покладено ряд важливих повноважень у сфері житлово-комунального господарства, а саме щодо здійснення політики у цій сфері, визначення напрямів реформування житлово-комунального господарства на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, встановлення тарифів та цін на комунальні послуги відповідно до закону, затвердження норм споживання комунальних послуг тощо. З метою виконання вказаних повноважень органи місцевого самоврядування наділені правом приймати відповідні управлінські рішення у питаннях житлово-комунального господарства, оформлювати їх у відповідні акти управління. Питання щодо організації виконання прийнятих актів, доведення їх змісту до суб'єктів житлово-комунальних послуг, вибір форм та методів виконання поставлених цілей покладається загалом на органи місцевого самоврядування.

2) принцип диверсифікованості інструментарію. Цей принцип не є дуже популярним у системі адміністративного права, проте під час здійснення державного регулювання сфери житлово-комунальних послуг, на нашу думку, цей принцип є досить актуальним. Досліджуючи вказаний принцип під час формування державної політики у сфері благоустрою населених пунктів, О.П. Ігнатенко розглядає його як необхідність застосування різноманітних інструментів для вирішення проблем у цій сфері та досягнення відповідних цілей. Оскільки окремі інструменти приводять до неоднакових наслідків, доцільно урізноманітнювати їх набір, що дає змогу збалансовувати позитивні та негативні ефекти, переваги й недоліки і досягати бажаного результату [2, с. 91]. Це ж стосується і сфери житлово-комунальних послуг, яка охоплює значну кількість суспільних відносин. З огляду на особливості вказаної сфери може виникати ряд важливих та різноманітних за змістом питань та проблем, які мають бути вирішені органами місцевого самоврядування. Відзначимо, що сьогодні створити єдиний механізм вирішення проблем у сфері ЖКГ є неможливим, враховуючи специфіку вказаної галузі, тому й виникає питання щодо застосування різноманітних методів та застосування різноманітних механізмів для досягнення оптимального результату досягнення відповідних цілей, вироблення конструктивного підходу до вирішення окремої, чітко визначеної проблеми, що загалом і відповідає принципу диверсифікованості інструментарію.

3) принцип дотримання та реалізації місцевих програм розвитку житлово-комунального господарства. Відповідно до ч. 3 статті 4 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» до повноважень органів місцевого самоврядування належать затвердження та виконання місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, участь у розробленні та виконанні відповідних державних і регіональних програм [3]. Таким чином, державна політика органів місцевого самоврядування у будь-якій сфері діяльності здійснюється, відповідно, на виконання окремих

програм місцевого розвитку, які приймаються та реалізовуються уповноваженими місцевими органами державної влади. Цей принцип означає щорічне чи довгострокове планування діяльності у сфері житлово-комунальних послуг, планування використання на це відповідних ресурсів, грошових коштів тощо.

4) розмежування відповідальності інститутів державної влади і влади місцевого самоврядування, їх повноважень. Цей принцип чітко прописаний у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] та «Про житлово-комунальні послуги» [3]. Зокрема, у Законі України «Про житлово-комунальні послуги» чітко визначено перелік повноважень Кабінету Міністрів України у сфері ЖКГ, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства, повноважень органів місцевого самоврядування. Водночас Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дещо деталізує повноваження органів місцевого самоврядування в сфері ЖКГ, закріплюючи їх власні та делеговані повноваження.

Аналізуючи принципи місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства, не можна оминути й ті принципи, які забезпечують діяльність та захист прав споживачів житлово-комунальних послуг. Загалом, як наголошують Т.В. Момот та А.І. Чудопал, взаємовідносини між споживачами житлово-комунальних послуг, органами державної влади та органами місцевого самоврядування – це відносини щодо встановлення порядку надання пільг та житлових субсидій населенню в частині забезпечення надання житлових субсидій як частки вартості житлово-комунальних послуг, у тому числі їх виплати у грошовій формі; моніторингу стану розрахунків за житлово-комунальні послуги [5, с. 98]. В основу вказаних правовідносин, на нашу думку, покладено такі принципи:

1) принцип забезпечення доступності житлово-комунальних послуг до кожної особи, кожної сім'ї. Цей принцип означає, що всі житлово-комунальні послуги, які існують в межах адміністративно-територіальної одиниці, мають бути доступними для кожної людини без винятку. Особливого значення вказаний принцип набуває для такої категорії людей, як малозабезпечені особи чи їх сім'ї. Так, наприклад, на виконання вказаного принципу можна охарактеризувати окремі повноваження, які закріплені у Законі України «Про місцеве самоврядування», серед яких варто звернути увагу на те, що органи місцевого самоврядування мають забезпечити встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад. О.Ю. Корчміт на основі аналізу практики провідних країн Європейського Союзу розглядає 5 видів доступності у сфері комунальних послуг: фізичну, економічну, інформаційну, об'ємну та якісну [6, с. 127].

2) принцип дотримання та захисту прав споживачів у сфері надання житлово-комунальних послуг. Відзначимо, що державний захист прав на отримання якісних товарів та послуг гарантується громадянам статтею 42 Конституції України [7] та статтею 5 Закону України «Про захист прав споживачів». У рамках дослідження вказаного принципу варто відзначити, що надання житлово-комунальних послуг – це відповідні суспільні відносини, які регулюють на законодавчому та нормативно-правовому рівні, а отже, до них застосовуються як загальне, так і спеціальне законодавство. Відповідно до п.п. 3, 4, 7 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про захист прав споживачів», крім інших випадків порушень прав споживачів, які можуть бути встановлені та доведені з огляду на відповідні положення законодавства у сфері захисту прав споживачів, вважається, що для цілей застосування цього Закону та пов'язаного з ним законодавства про захист прав споживачів права споживача вважаються в будь-якому разі порушеними, якщо виконавець послуги нав'язує такі умови одержання послуги, які ставлять споживача у нерівне становище порівняно з іншими споживачами, порушується принцип рівності сторін договору, ціну продукції визначено неналежним чином [8]. Соціальний захист споживачів житлово-комунальних послуг в Україні здійснюється шляхом надання пільг та житлових субсидій. Житлові субсидії є механізмом адресного соціального захисту малозабезпечених верств населення, що надаються у безготівковій формі для відшкодування витрат, зокрема, на оплату комунальних послуг [9, с. 60–65].

3) принцип рівності в отриманні житлово-комунальних послуг населенням, незалежно від соціального, майнового стану, віку, місця перебування та форми власності юридичних осіб тощо. Не може бути дискримінаційного підходу до отримання житлово-комунальних послуг за умови виконання сторонами всіх зумовлених на законодавчому та нормативно-правовому рівню умов, а також тих умов, які передбачені укладеними між сторонами договорами. Житлово-комунальні послуги мають бути доступними як для міського населення, так і для сільського.

4) принцип забезпечення населення якісними житлово-комунальними послугам. Сьогодні, на жаль, якість надання житлово-комунальних послуг залишається вкрай низькою, а значна кількість споживачів залишаються невдоволеними наданими послугами. Щодо участі органів місцевого самоврядування у реалізації вказаного принципу зазначимо, що останні мають здійснювати контроль за якістю надання житлово-комунальних послуг на території, яка їм підпорядкована. Так, відповідно до підпункту 1 пункту «а» статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню [4]. Органи місцевого самоврядування мають забезпечити відкритий та прозорий механізм якості надання постачальниками житлово-комунальних послуг відповідно до вимог чинного законодавства та принципів європейського простору.

Наступною групою принципів, які ми пропонуємо виділити, є принципи органів місцевого самоврядування, які визначають засади участі у діяльності та захисті суб'єктів, які надають житлово-комунальні послуги. Ця категорія принципів є досить важливою, оскільки органи місцевого самоврядування мають сприяти розвитку та функціонуванню суб'єктів, які надають житлово-комунальні послуги на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, здійснювати всі необхідні дії для забезпечення їх нормального та безперебійного функціонування, сприяти їх подальшому розвитку. До таких принципів ми пропонуємо віднести:

1) принцип створення та підтримання конкурентного середовища під час вироблення та надання житлово-комунальних послуг. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» на виконання вищевказаного принципу передбачено такі делеговані повноваження органів місцевого самоврядування: здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку. Водночас в Україні сьогодні існує природна монополія в окремих сферах ЖКГ. Аналізуючи ринок житлово-комунальних послуг в Україні та розвиток конкуренції у цій сфері, варто погодитися із думкою В.П. Попелюк щодо того, що ЖКГ загалом як галузь не може бути приватизована і передана приватному бізнесу в повному обсязі з огляду на її технологічну та економічну специфіку та соціальну значущість для населення. Наприклад, складно забезпечити конкуренцію в будь-якому багатоповерховому будинку, якщо до цього будинку підведена одна теплова магістраль, щоб забезпечити конкуренцію, необхідно підвести, наприклад, декілька труб або зробити генеруючий пристрій безпосередньо в самому будинку. Аналогічна ситуація і в сфері водопостачання, електропостачання тощо [10, с. 137]. Проте варто відзначити, що з огляду на досить слабкий розвиток конкуренції у сфері житлово-комунальних послуг органам місцевого самоврядування варто не тільки здійснювати контроль за організаціями-монополістами та не допускати зловживання ними своїми правами, а й вчиняти відповідні заходи щодо розвитку конкуренції у цій сфері шляхом трансформування національної економічної системи для забезпечення можливості розвитку нових суб'єктів господарювання в сфері житлово-комунальних послуг.

2) із вищевказаним досить тісно пов'язаний і принцип створення рівних умов для всіх суб'єктів господарювання на ринку житла та житлово-комунальних послуг. Це означає, що органи місцевого самоврядування не можуть надавати будь-які привілеї тій чи іншій організації, а зобов'язані створювати однакові та рівні умови щодо їх розвитку та функціонування у сфері надання житлово-комунальних послуг.

3) принцип планування, який полягає у тому, що органи місцевого самоврядування здійснюють дії щодо планування відповідної діяльності на підпорядкованій їм адміністративно-територіальній одиниці, забезпечують виконання як власних планів у сфері житлово-комунальних послуг, так і тих планів, які розробляються на загальнодержавному рівні.

Наступна група принципів - принципи місцевого самоврядування щодо формування тарифів на житлово-комунальні послуги, до яких пропонуємо віднести такі:

1) принцип встановлення економічно обґрунтованих цін і тарифів за користування житлом та комунальні послуги. Величина тарифів на житлово-комунальні послуги має досягатися за взаємодії місцевих органів влади, бізнесу, залучення до управління інфраструктурою підприємства ЖКГ і населення. Досягнення компромісу можливо за умови розробки зумовлених критеріїв доступності житлово-комунальних послуг та розрахунку допустимо дозволеного рівня витрат на послуги житлово-комунального комплексу з огляду на реальні потреби населе-

них пунктів у пільгах та субсидію під час оплати таких послуг [11, с. 205]. Органи місцевого самоврядування мають не допустити необґрунтованого підвищення цін або обмеження обсягу продукції з боку підприємств – надавачів житлових послуг на підпорядкованій їм адміністративно-територіальній одиниці.

2) принцип дотримання встановлених стандартів, нормативів, норм, порядків і правил щодо кількості та якості житлово-комунальних послуг. Вказаний принцип загалом досить тісно переплітається із іншим важливим принципом, про який ми говорили вище – принцип якості наданих послуг населенню. До повноважень органів місцевого самоврядування належить встановлення нормативів (норм) споживання комунальних послуг у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України. На орган місцевого самоврядування покладено й повноваження щодо визначення та встановлення одиниці виміру обсягу наданих послуг з поводження з побутовими відходами. Не менш важливим є забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування вказаного принципу – визначення механізму реалізації контролю та нагляду за дотриманням стандартів, нормативів, норм, порядків і правил щодо кількості та якості житлово-комунальних послуг у межах окремої адміністративно-територіальної одиниці. На органи місцевого самоврядування покладено й управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню.

3) принцип забезпечення раціонального використання наявних ресурсів та сталого розвитку населених пунктів. Цей принцип означає, що, по-перше, органи місцевого самоврядування мають здійснювати контроль за раціональним використанням тих ресурсів, які перебувають на їх адміністративно-територіальній одиниці, з тим, щоб вказані ресурси використовувалися у встановлених нормах і відповідно до норм чинного законодавства та на тих договірних засадах, які узгоджені у відповідних угодах із органами місцевого самоврядування. По-друге, сутність цього принципу ми можемо охарактеризувати як визначення основ діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення технічних умов ефективного використання житлової інфраструктури, вчинення активних дій, спрямованих на зменшення питомої ваги використання ресурсів (палива, електроенергії, води тощо), шляхом спонукання до використання альтернативних видів палива, використання сонячних батарей тощо.

Важливою групою принципів є принципи, які визначають аспекти відповідальності органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг як перед споживачами, так і перед постачальниками послуг. До таких принципів ми пропонуємо віднести принцип юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування за якісне надання населенню житлово-комунальних послуг на відповідній адміністративно-територіальній одиниці та принцип співпраці та співвідповідальності учасників відносин житлової сфери щодо реалізації політики у сфері житлово-комунальних послуг.

Висновки. Як висновок зазначимо, що принципи діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг є досить різноманітними та стосуються основ здійснення державної політики у вказаній сфері, захисту прав та законних інтересів споживачів житлово-комунальних послуг, участі органів місцевого самоврядування у діяльності та захисті суб'єктів, які надають житлово-комунальні послуги, закріплюють основи відповідальності органів місцевого самоврядування у вказаній сфері тощо. Реальне дотримання досліджених принципів є необхідним для забезпечення нормальної та ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування із постачальниками та споживачами комунальних послуг, досягнення балансу у їх взаємовідносинах та як наслідок нормального функціонування сфери житлово-комунальних послуг на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Список використаних джерел:

1. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). Київ : НІОС, 2000. 384 с.

2. Ігнатенко О.П. Управління процесами диверсифікації на сільськогосподарських підприємства. URL: file:///C:/Users/B%2050-30/Downloads/Vzhnau_2012_2(2)__18.pdf.

3. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII. *Офіційний вісник України.* 2017 р., № 99, стор. 7, стаття 3030

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. *Офіційний вісник України*. 1997. № 25. Стор. 20.

5. Момот Т.В., Чудопал А.І. Стейкхолдеро-орієнтований підхід до забезпечення економічної безпеки в сфері житлово-комунального господарства. *Вісник ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Серія «Економічні науки».* 2018. № 1. С. 90–104.

6. Корчміт О.Ю. Доступність комунальних послуг для населення: соціально-економічні аспекти. *Державне управління «Економіка і держава».* 2012. № 11. С. 126–131.

7. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України.* 2010. № 72/1 Спеціальний випуск. Стор. 15. Стаття 2598.

8. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1991. № 30. Стаття 379.

9. Розроблення плану поступового переходу до соціально прийнятних економічно-обґрунтованих тарифів на теплову енергію (послуги централізованого опалення) та послуги централізованого постачання гарячої води та необхідного переліку заходів соціального захисту малозабезпечених громадян : звіт за проектом USAID «Реформа міського теплозабезпечення в Україні». Київ : Інститут місцевого розвитку, 2012. 123 с.

10. Попелюк В.П. До питання функціонування ринку житлово-комунальних послуг в Україні. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України.* 2015. № 5. С. 133–138.

11. Панасенко И.В. Оценка доступности жилищно-коммунальных услуг. *Економіка і організація управління.* 2014. № 1 (17). № 2 (18). С. 202–208.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

УДК 347.191:347.626
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.7

ВІНТОНЯК Н.Д.

КОРПОРАТИВНІ ПРАВА, НАБУТІ ОДНИМ З ПОДРУЖЖЯ – УЧАСНИКОМ ТОВАРИСТВА З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ

Статтю присвячено дослідженню питання, що стосується набуття корпоративних прав одним з подружжя – учасником товариства з обмеженою відповідальністю. Необхідність такого дослідження пов'язана з тим, що тенденція створення товариств з обмеженою відповідальністю є найбільш поширеною серед інших організаційно-правових форм юридичних осіб корпоративного типу. Подружжя все частіше передає майно, що належить їм на праві спільної сумісної власності, до статутного капіталу товариств, внаслідок чого один з них набуває статусу учасника та стає носієм суб'єктивного корпоративного права.

За результатами дослідження автор дійшов висновку про необхідність закріплення в чинному законодавстві норм, які б сприяли виробленню загального підходу під час розгляду справ про поділ спільного сумісного майна подружжя, переданого до статутного капіталу товариства з обмеженою відповідальністю. Обґрунтовано доцільність внесення змін до Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю». Пропонується закріпити норми, згідно з якими у разі формування вкладу до статутного капіталу товариства за рахунок об'єктів права спільної сумісної власності подружжя один із подружжя набуває корпоративні права, а інший – право вимоги. Право вимоги надає тому з подружжя, який не є учасником товариства, право на частину: доходів, отриманих іншим із подружжя – учасником товариства; майна, отриманого від відчуження корпоративних прав іншим із подружжя – учасником товариства; майна, отриманого іншим із подружжя – учасником товариства у разі його виходу з товариства та майна, отриманого у разі ліквідації останнього.

Автор пропонує також законодавче закріплення грошової компенсації вартості частини майна, що є об'єктом права спільної сумісної власності та було використане одним із подружжя для внесення вкладу до статутного капіталу товариства. Якщо ж така компенсація є неможливою, інший із подружжя має право вимоги звернення стягнення на частку у статутному капіталі того з подружжя, хто є учасником товариства.

Ключові слова: *спільна сумісна власність, вклад учасника, статутний капітал, набуття корпоративних прав, право вимоги.*

The article deals with researching an issue concerning the acquisition of corporate rights by one of the spouses who is a Limited Liability Company (hereinafter referred to as LLC) member. The relevance of the current research is dictated by the trend of an LLC being the most widespread legal form of business ownership. Spouses are becom-

© ВІНТОНЯК Н.Д. – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник (Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака Національної академії правових наук України)

ing more likely to buy a membership interest in an LLC by means of contributing their marital property to the LLC authorized capital. Therefore, one of the spouses becomes an LLC member and a subjective rights holder.

Having conducted the research, the author has arrived at a conclusion that it is necessary to establish the norms in the in force legislation that would facilitate the development of a general approach while considering division of marital property (in case of divorce) invested in the authorized capital of an LLC. The relevance of introducing changes to the Law of Ukraine "On Limited Liability and Additional Liability Companies" has been justified. It is suggested to establish the norms pursuant to which contributing marital property to the LLC authorized capital would enable one of the spouses to acquire corporate rights, whereas the other spouse would acquire claim rights. Claim rights enable that of the spouses who is not an LLC member to gain a share in: incomes gained by the spouse who is an LLC member; property acquired upon the alienation of corporate rights by the spouse who is an LLC member; property gained upon the other spouse's withdrawal from the LLC; property acquired upon LLC liquidation.

The author suggests a legal enforcement of monetary compensation to the spouse who is not an LLC member for the share of marital property contributed to the authorized capital of the LLC by the other spouse. In case it is impossible to seek compensation mentioned above, the other spouse is entitled to claim the share in authorized share capital belonging to the spouse who is an LLC member.

Key words: *marital property, predetermined contribution, authorized capital, acquisition of corporate rights, claim right.*

Вступ. Теоретичне та практичне дослідження питання корпоративних прав, набутих одним з подружжя – учасником ТОВ, не втрачає своєї актуальності. Це пов'язано з тим, що все більшої популярності набувають майнові відносини між подружжям, що складаються у зв'язку з унесенням до статутного капіталу товариства майна, що належить подружжю на праві спільної сумісної власності та набуттям одним із них корпоративних прав. Здебільшого виникають такі питання: чи належать корпоративні права подружжю на праві спільної сумісної власності; чи можна в результаті поділу майна подружжя отримати половину частки іншого з подружжя – учасника ТОВ; чи можна вимагати отримання частини доходу, який виплачується учаснику товариства, або ж частини майна, отриманого у разі його виходу з товариства чи відчуження корпоративних прав?

Постановка завдання. Метою статті є дослідження корпоративних прав, набутих одним з подружжя – учасником ТОВ. Розгляду потребує також питання поділу спільного сумісного майна подружжя, переданого як вклад до статутного капіталу товариства.

Результати дослідження. Товариства з обмеженою відповідальністю є найбільш поширеною організаційно-правовою формою юридичних осіб корпоративного типу. Однак, попри набуття чинності Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» 17 червня 2018 року, ряд питань залишаються відкритими та потребують наукового аналізу. Зокрема, додаткового розгляду потребують відносини, які складаються між подружжям у зв'язку з набуттям одним із них корпоративних прав та внесенням до статутного капіталу ТОВ майна, що належить подружжю на праві спільної сумісної власності.

Відповідно до ч. 1 ст. 61 СК України об'єктом права спільної сумісної власності подружжя може бути будь-яке майно, за винятком виключеного з цивільного обороту [1]. Об'єкти, які можуть формувати вклад товариства з обмеженою відповідальністю згідно з ч. 2 ст. 115 ЦК України [2], ст. 13 ЗУ «Про господарські товариства» [3], ст. 13 ЗУ «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» [4] можуть перебувати у подружжя на праві спільної сумісної власності. Передати майно, що належить подружжю на праві спільної сумісної власності як вклад до статутного капіталу ТОВ, один з подружжя може під час створення товариства, у зв'язку із збільшенням статутного капіталу товариства, на підставі договору тощо.

З моменту державної реєстрації власником майна, переданого йому у власність учасниками як вклад до статутного капіталу, стає саме товариство відповідно до п. 1. ч. 1 ст. 115 ЦК України, п. 1 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про господарські товариства». Один із подружжя набуває статусу учасника ТОВ та наділяється корпоративними правами, які належать винятково йому та є персоніфікованими шляхом участі в ТОВ.

Враховуючи те, що корпоративне право є персоніфікованим та неподільним, погоджуємося з В.А. Васильєвою, яка зазначає, що корпоративне право не може перебувати на праві спільної власності [5, с. 112], а відповідно, не може йтися про поділ корпоративних прав між подружжям. Оскільки для того з подружжя, який є учасником ТОВ, право власності (речове право) на майно, що передається у статутний капітал останнього, трансформується в суб'єктивне корпоративне право. Для того ж з подружжя, який не є учасником ТОВ, таке право трансформується у право вимоги.

Право вимоги як майнове право надає тому з подружжя, який не є учасником ТОВ, але передав майно як вклад до статутного капіталу, звернутися з вимогою до іншого з подружжя, який є учасником ТОВ, щодо виплати певних сум, що належать йому згідно із законом та/або договором [6, с. 142–143], а саме:

1. Доходів, отриманих іншим з подружжя – учасником ТОВ, та майна, отриманого іншим з подружжя – учасником ТОВ від відчуження корпоративних прав.

Згідно зі ст. п. 3 ч. 1 ст. 5 ЗУ «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» учасники товариства мають право брати участь у розподілі прибутку товариства. Відповідно до ч. 1 ст. 26 ЗУ «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» виплата дивідендів здійснюється за рахунок чистого прибутку товариства особам, які були учасниками товариства на день прийняття рішення про виплату дивідендів, пропорційно до розміру їхніх часток.

Ч. 2 ст. 61 СК України визначено, що об'єктом права спільної сумісної власності є інші доходи, одержані одним із подружжя. Враховуючи наведене, дивіденди, а також доходи, отримані від відчуження корпоративних прав тим з подружжя, який є учасником ТОВ, є об'єктом права спільної сумісної власності подружжя.

2. Майна, отриманого іншим з подружжя – учасником ТОВ у разі його виходу.

Відповідно до ч. 7-8 ст. 24 ЗУ «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» товариство зобов'язане протягом одного року з дня, коли воно дізналося чи мало дізнатися про вихід учасника, виплатити такому колишньому учаснику вартість його частки. Статутом товариства, що діє на момент виходу учасника, може встановлюватися інший строк для здійснення такої виплати. Вартість частки учасника визначається з огляду на ринкову вартість сукупності всіх часток учасників товариства пропорційно до розміру частки такого учасника.

У результаті виходу з ТОВ корпоративні права того з подружжя, який є учасником припиняються, однак виникає право на отримання грошових коштів або майна в натурі, вартість яких пропорційна частці у статутному капіталі. Відповідно, якщо вклад був сформований за рахунок об'єктів права спільної сумісної власності подружжя, то це майно або грошові кошти набувають режиму права спільної сумісної власності і підлягатимуть поділу між подружжям на підставі ч. 2. ст. 61 СК України.

3. Майна, отриманого іншим з подружжя – учасником ТОВ у разі ліквідації останнього.

Згідно з п. 3. ч. 1 ст. 5 ЗУ «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» учасники товариства мають право отримати у разі ліквідації товариства частину майна, що залишилася після розрахунків з кредиторами, або грошову вартість цієї частини.

У разі ліквідації ТОВ той з подружжя, який є учасником, отримує частину майна, що залишилося. Це майно з огляду на норму ст. 61 СК України є об'єктом права спільної сумісної власності подружжя і підлягатиме поділу між ними. Інший з подружжя має право вимагати половину майна, що залишилося після ліквідації товариства.

4. Компенсацію вартості частини майна, яка була передана одним із подружжя до статутного капіталу ТОВ, без згоди іншого з подружжя та всупереч ст. 65 СК України.

Верховний Суд у складі колегії Третьої судової палати Касаційного цивільного суду у Постанові від 11 грудня 2019 року у справі № 638/19826/15-ц за позовом про поділ спільного майна подружжя зазначив: *«якщо один з подружжя є учасником господарського товариства і вносить до його статутного капіталу майно, придбане за рахунок спільних коштів подружжя, то таке майно переходить у власність цього підприємства, а в іншого з подружжя право власності на майно (тобто речове право) трансформується в право вимоги (зобов'язальне право), сутність якого полягає у праві вимоги виплати половини вартості внесеного майна в разі поділу майна подружжя або право вимоги на половину отриманого доходу від діяльності підприємства.*

Згідно з пунктом 28 постанови Пленуму Верховного Суду України від 21 грудня 2007 року № 11 «Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про право на шлюб, розірвання шлюбу, визнання його недійсним та поділ спільного майна подружжя» вклад до статутного фонду господарського товариства не є об'єктом права спільної сумісної власності подружжя. За змістом частин другої, третьої статті 61 СК України, якщо вклад до статутного

фонду господарського товариства зроблено за рахунок спільного майна подружжя, в інтересах сім'ї, той із подружжя, хто не є учасником товариства, має право на поділ одержаних доходів. У разі використання одним із подружжя спільних коштів усупереч статті 65 СК України інший із подружжя має право на компенсацію вартості його частки» [7].

У разі внесення майна, що належить подружжю на праві спільної сумісної власності, до статутного капіталу ТОВ без згоди іншого з подружжя та всупереч інтересам сім'ї з огляду на норми ст. 65 СК України інший з подружжя має право на компенсацію тієї частини майна, яка була ним передана до статутного капіталу ТОВ.

5.Звернення стягнення на частину частки у статутному капіталі того з подружжя, хто є учасником ТОВ.

Згідно з п. 1. ч. ст. 10 ЗУ «Про виконавче провадження» заходами примусового виконання рішень є: звернення стягнення на кошти, цінні папери, інше майно (майнові права), корпоративні права <…> інше майно (майнові права) боржника, у тому числі якщо вони перебувають в інших осіб або належать боржникові від інших осіб, або боржник володіє ними спільно з іншими особами. Ст. 22 ЗУ «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» передбачено особливості звернення стягнення на частку учасника товариства.

Тобто той з подружжя, який не є учасником ТОВ, має можливість здійснити звернення стягнення на частку того з подружжя, який є учасником товариства. Водночас розділяємо думку В.М. Кравчука, який зазначає, що об'єктом стягнення є не частка в статутному капіталі, а частка в майні юридичної особи, пропорційна розміру частки в статутному капіталі (дійсна вартість частки) [8, с. 20]. Мається на увазі, що у разі звернення на частку в майні ТОВ зменшується обсяг корпоративного права на заявлену частку того з подружжя, який є учасником ТОВ.

Висновки. З метою ефективного вирішення спорів, що виникають під час поділу спільного сумісного майна подружжя, переданого до статутного капіталу ТОВ, та набуття одним із подружжя – учасником товариства корпоративних прав, доцільно внести зміни до чинного законодавства, які будуть позитивно впливати на розвиток цивільного обороту та сприятимуть захисту прав та інтересів обох з подружжя.

Зокрема, пропонується в Законі України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» закріпити такі положення:

«Вклад учасника товариства може бути сформований за рахунок об'єктів права спільної сумісної власності подружжя.

У разі формування вкладу до статутного капіталу товариства за рахунок об'єктів права спільної сумісної власності подружжя один із подружжя набуває корпоративні права, а інший – право вимоги.

Тому з подружжя, який не є учасником товариства, надається право вимагати частину:

а) доходів, отриманих іншим із подружжя – учасником товариства;

б) майна, отриманого від відчуження корпоративних прав іншим із подружжя – учасником товариства;

в) майна, отриманого іншим із подружжя – учасником товариства у разі його виходу з товариства;

г) майна, отриманого іншим із подружжя – учасником товариства у разі ліквідації товариства.

Якщо об'єкти права спільної сумісної власності були використані одним із подружжя одноосібно для внесення вкладу до статутного капіталу товариства, без згоди іншого з подружжя, то останній має право на компенсацію вартості частини майна, що є об'єктом права спільної сумісної власності.

Якщо компенсація за рахунок майна одного з подружжя – учасника товариства є неможливою, інший із подружжя має право вимоги звернення стягнення на частку у статутному капіталі того з подружжя, хто є учасником товариства».

Список використаних джерел:

1. Сімейний кодекс України: Закону України від 10.01.2002 року 2947-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14.

2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року № 435-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15.

3. Про господарські товариства: Закон України від 19.09.1991 року № 1576-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1576-12.

4. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю: Закон України від 17.06.2018 року № 2275-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2275-19.

5. Васильєва В.А. Корпоративне право як об'єкт спадкових прав. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Збірник статей.* 2010. Випуск XXIII. С. 109–112.

6. Вінтоняк Н.Д. Правовий режим корпоративних прав подружжя : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Держ. ВНЗ «Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника», Навч.-наук. юрид. ін-т. Івано-Франківськ, 2019. 213 с.

7. Постанова Верховного Суду у складі колегії Третьої судової палати Касаційного цивільного суду у Постанові від 11 грудня 2019 року, справа № 638/19826/15-ц. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/86468310.

8. Кравчук В.М. Припинення корпоративних правовідносин в господарських товариствах : автореф. дисерт. … докт. юридич. Наук : 12.00.03 / ЛДУВС. Харків, 2010. 38 с.

УДК 347.65/.68
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.8

КАРМАЗА О.О.

СПАДКУВАННЯ В МІЖНАРОДНОМУ ПРИВАТНОМУ ПРАВІ: ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА УГОРЩИНИ

У статті розглядаються особливості регулювання спадкових відносин у міжнародному приватному праві України та Угорщини. Визначається місце колізійних норм у системі права України. Обґрунтовано доцільність регулювання суспільних відносин з іноземним елементом в Україні окремим законом України. Піддається критиці пропозиція українських науковців об'єднати в Цивільному кодексі України норми, які регулюють цивільні відносини, і норми міжнародного приватного права. Проаналізовано колізійні норми щодо спадкування, які містяться в Законі України «Про міжнародне приватне право», висловлено пропозиції щодо вдосконалення цих норм. Доведено, що в Україні спадкові відносини з іноземним елементом (міжнародне спадкування) регулюються Законом України «Про міжнародне приватне право», а також міжнародними договорами України. Тобто колізійні норми спадкового права містяться у внутрішньому та міжнародному законодавстві України, які в розумінні ст. 9 Конституції України є національним законодавством України. Колізійними нормами щодо спадкування в Україні є положення про визначення права держави, яке застосовується до відносин спадкування, до заповідальної здатності особи, форми заповіту, а також можливості реалізації автономії волі. Акцентується увага на тому, що Закон України «Про міжнародне приватне право» потребує внесення змін у частині визначення юрисдикції суду й нотаріусів у спадкових справах (пропонується за основу взяти норми закону Угорщини про міжнародне приватне право), а Цивільний кодекс України – відповідних змін щодо розширення форм заповітів (пропонується запровадити в Україні усну форму заповіту). Доведено, що Закон Угорщини «Про міжнародне приватне право» містить подібні та відмінні від закону України про міжнародне приватне право колізійні норми щодо спадкових відносин. Так, у главі XI «Визнання та виконання іноземних рішень» Закону Угорщини про міжнародне приватне, на відміну від Закону України «Про міжнародне приватне право», є окрема стаття, яка стосується рішень іноземного суду в спадкових справах.

Ключові слова: *спадкування, міжнародне приватне право, спадкування за законом, спадкування за заповітом, спадкові відносини.*

© КАРМАЗА О.О. – доктор юридичних наук, професор (Інститут післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

The article deals with the peculiarities of the regulation of hereditary relations in the international private law of Ukraine and Hungary. The place of conflict of laws in the system of law of Ukraine is determined. The expediency of regulating public relations with a foreign element in Ukraine by a separate law of Ukraine is substantiated. Criticized by the suggestion of Ukrainian scholars to combine in the Civil Code of Ukraine the rules governing civil relations and the rules of private international law. The conflict of law rules on inheritance contained in the Law of Ukraine "On Private International Law" are analyzed, proposals for improvement of these rules are made. It has been proved that in Ukraine hereditary relations with a foreign element (international inheritance) are regulated by the Law of Ukraine "On Private International Law" and international treaties of Ukraine. That is, conflicting rules of inheritance law are contained in the domestic and international legislation of Ukraine, which in the sense of Art. 9 of the Constitution of Ukraine is the national legislation of Ukraine. Conflict rules on inheritance in Ukraine are provisions on the determination of the law of the state, which applies to the relations of inheritance, to the testamentary capacity of the individual, the form of the will, as well as the possibility of exercising autonomy of will. Attention is drawn to the fact that the Law of Ukraine "On Private International Law" requires amendments to the definition of jurisdiction of the court and notaries in hereditary cases (it is proposed to take the law of Hungary on international private law as a basis), and the Civil Code of Ukraine – the corresponding amendments to the extension wills (it is suggested to introduce an oral will in Ukraine). It is proved that the Law of Hungary "On Private International Law" contains similar and different conflict-of-law rules regarding inheritance relations. Thus, in Chapter XI "Recognition and Enforcement of Foreign Decisions" of the Hungarian Private International Law, unlike the Law of Ukraine "On International Private Law", there is a separate article concerning the decisions of a foreign court in hereditary cases.

Key words: *inheritance, private international law, inheritance by law, inheritance by will, inheritance.*

Вступ. Мільйони людей, що володіють громадянством однієї держави або мають місце постійного проживання на території цієї держави, реалізують своє право жити за її межами. Очевидно, що серед низки проблем, які виникають у зв'язку зі зміною місця проживання, вагоме значення мають питання правового регулювання спадкових відносин з іноземним елементом тощо.

Колізійні питання спадкування в міжнародному приватному праві (далі – МПрП) є чи не найскладнішими. Правові акти спадкового права різних держав мають як спільні, так і відмінні норми, які регулюють спадкові відносини. Зокрема, спостерігається різний підхід до підстав спадкування, форми та змісту заповіту, заповідальної дієздатності громадянина, скасування заповіту, розподілу спадкового майна, розкриття змісту терміна «нерухоме майно», яке входить до складу спадщини, тощо. До того ж вирішення спадкових спорів переважно породжує майнові відносини, що належать до відносин власності однієї держави, але взаємодіють із відносинами власності іншої держави. Це дає підстави кожному з правопорядків претендувати на врегулювання одних і тих самих спадкових відносин, якщо вони ускладнені іноземним елементом, а отже, породжує актуальний предмет для дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз українського та угорського законодавства з міжнародного приватного права щодо регулювання спадкових відносин з іноземним елементом в Україні та Угорщині.

Результати дослідження. Інститут спадкового права у МПрП є одним із найскладніших і найцікавіших із наукового погляду, у якому відбиваються різні аспекти життя суспільства, пов'язані з переходом права власності на майно після смерті громадян. Урегулювання спадкових відносин на рівні закону й вирішення долі майна в заповіті тощо є темами, до яких звертаються як науковці, так і практики, а також пересічні громадяни вже мільйони років поспіль.

Так, наприклад, сьогодні тема регулювання спадкових відносин в МПрП є предметом дослідження О. Бичківського, В. Калакури, В. Кисіля, Н. Кулак, О. Розгон, М. Михайлів, Т. Хорошої, О. Церковної та ін.

Варто також зазначити, що кількість цивільних справ щодо спадкування в Україні зростає щороку. Цікавим у цьому аспекті є узагальнення практики розгляду спадкових справ у Касаційному цивільному суді у складі Верховного Суду [1]. Разом із тим в узагальненні судової практики

майже не висвітлено проблеми, що виникають під час спадкування з іноземним елементом, що також указує на актуальність цього дослідження.

Урегулювання відносин спадкування в МПрП є «складним» юридичним процесом, який може тривати багато років і бути пов'язаним із правом двох чи більше іноземних держав. Нами вже доведено, що спадкове право різних держав характеризуються значними відмінностями в матеріально-правовому та процесуально-правому врегулюванні відносин з іноземним елементом. Зокрема, акцентувалася увага на тому, що законодавство іноземних держав передбачає різний підхід до підстав спадкування, форми та змісту заповіту, заповідальної дієздатності громадянина, скасування заповіту, розподілу спадкового майна тощо. Наголошувалося, що вирішення спадкових спорів, як правило, породжує майнові відносини, які належать до системи відносин власності однієї держави, але взаємодіють із системою власності іншої держави. Відтак це дає підстави кожному з правопорядків претендувати на врегулювання одних і тих самих спадкових відносин, якщо вони ускладнені іноземним елементом [2, с. 3], тощо.

В українському законодавстві джерела регулювання спадкових відносин з іноземним елементом офіційно не закріплено. Нині єдиного нормативно-правового акта, який регулює спадкові відносини з іноземним елементом в Україні, не існує. Нам невідомо, чи колись (багато років тому, може мільйони років тому) на території сучасної України такий акт існував.

Разом із тим станом на березень 2020 року в Україні спадкові відносини з іноземним елементом регулюються Законом України «Про міжнародне приватне право» й нормами чинних міжнародних договорів України у сфері цивільних відносин (багатосторонні та двосторонні міжнародні договори).

Однак, на нашу думку, висновки О. Бичківської, зроблені в роботі «Джерела правового регулювання міжнародних спадкових відносин» (2014), а також Н. Кулак у роботі «Аналіз джерел правого регулювання міжнародних спадкових відносин» (2017), що джерела регулювання спадкових відносин з іноземним елементом можна поділити на чотири групи: «норми національного законодавства, законодавства іноземним держав, міжнародні багатосторонні конвенції та двосторонні договори», є дискусійними.

Беручи за основу норми Конституції України й Законів України: «Про міжнародне приватне право», «Про міжнародні договори України», а саме ст. 9 Конституції України, за якою чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, ми пропонуємо виділяти дві групи джерел правового регулювання міжнародних спадкових відносин – національне законодавство України та джерела (зокрема законодавство) іноземних держав, які, відповідно, ділити на підгрупи. Так, наприклад, у групі «національне законодавство України» виділяти внутрішнє законодавство України – норми закону про міжнародне приватне право, норми Цивільного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України тощо, і чинне міжнародне законодавство України, а саме двосторонні та багатосторонні міжнародні договори у сфері цивільних відносин. Водночас це є також актуальною та дискусійною темою, яка буде продовжена в подальших наукових розвідках.

Тож з метою врегулювання приватноправових відносин, які хоча б через один зі своїх елементів пов'язані з одним або кількома правопорядками, іншими, ніж український, в Україні прийнято Закон України «Про міжнародне приватне право», де колізійним нормам щодо спадкування присвячено розділ X «Колізійні норми щодо спадкування» (статті 70–72).

Принагідно зазначимо, що сьогодні серед науковців і практиків виникла дискусія стосовно доцільності існування колізійних норм саме в окремому законі. У зв'язку з цим зазначимо, що ця тема також є актуальною та вже є предметом наукових досліджень. На нашу думку, колізійні норми МПрП повинні бути «зібрані» в окремому законі, оскільки їх зміст і правова природа не є ідентичними до матеріально-правових норм Цивільного кодексу України, а саме норм, які регулюють особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини) (ст. 1 Цивільного кодексу України). Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про міжнародне приватне право», колізійна норма – це норма, що визначає, право якої держави підлягає застосуванню до правовідносин з іноземним елементом.

Разом із тим варто констатувати й те, що практика іноземних держав є різною. В одних державах колізійні норми зосереджені в Цивільному кодексі (наприклад, Росія), а в інших – в окремих законах із МПрП (наприклад, Угорщина). Принагідно зазначимо, що нами зверталася увага на те, що в праві іноземних держав це питання вирішується по-різному. Так, колізійні норми МПрП у Великобританії, Ірландії, Люксембурзі, Македонії, Монако, Угорщині, Польщі, Хорватії, Чорногорії, Чехії, Швейцарії тощо містяться в законі про міжнародне приватне право – в окремому

законодавчому акті, натомість, наприклад, у Нідерландах, Португалії, Франції – у цивільному кодексі [3]. Як слушно зазначав В. Кисіль, способи закріплення й зовнішнього вираження правових норм міжнародного приватного права визначаються сутністю, змістом і функціями цього права, а історично частка кожного джерела міжнародного приватного права була неоднаковою [4, с. 78].

Отже, в Україні колізійні норми щодо спадкування зосереджені в статтях 70–72 Закону України «Про міжнародне приватне право» (далі – Закон України про міжнародне приватне право) (група внутрішнього національного законодавства), а також у чинних міжнародних договорах України, наприклад, у статтях 33–38 Договору між Україною та Корейською Народно-Демократичною Республікою про правову допомогу в цивільних і кримінальних справах тощо (група чинні міжнародні договори України).

Так, згідно зі ст. 33 цього Договору, до правовідносин щодо успадкування рухомого майна застосовується законодавство Договірної Сторони, громадянином якої був спадкодавець на момент смерті. До правовідносин щодо успадкування нерухомого майна застосовується законодавство Договірної Сторони, на території якої знаходиться таке майно. Громадяни однієї Договірної Сторони, як і громадяни іншої Договірної Сторони, які проживають на її території, мають рівні права щодо здатності складання й скасування заповіту на території іншої Договірної Сторони або набуття прав на спадкове майно [5].

Відповідно до ст. 70 Закону України, спадкові відносини регулюються правом держави, у якій спадкодавець мав останнє місце проживання, якщо спадкодавцем не обрано в заповіті право держави, громадянином якої він був. Вибір права спадкодавцем буде недійсним, якщо після складання заповіту його громадянство змінилося. Водночас спадкування нерухомого майна регулюється правом держави, на території якої знаходиться це майно, а майна, яке підлягає державній реєстрації в Україні, – правом України (ст. 71 цього Закону) [5]. Натомість здатність особи на складання і скасування заповіту, а також форма заповіту й акта його скасування визначаються правом держави, у якій спадкодавець мав постійне місце проживання в момент складання акта або в момент смерті. Заповіт або акт його скасування не можуть бути визнані недійсними внаслідок недодержання форми, якщо остання відповідає вимогам права місця складання заповіту, або права громадянства, або права звичайного місця перебування спадкодавця в момент складання акта чи в момент смерті, а також права держави, у якій знаходиться нерухоме майно (ст. 72 цього Закону) [5].

Тобто, повертаючись до групи джерел регулювання спадкових відносин з іноземним елементом, про які зазначено вище, можемо констатувати, що до групи джерела (зокрема законодавство) іноземних держав у контексті ст. 72 Закону України про міжнародне приватне право належить право держави, у якій спадкодавець мав постійне місце проживання в момент складання акта або в момент смерті (це може бути законодавство, судовий прецедент тощо).

В Україні колізійні норми щодо спадкування, як уже зазначалося, зокрема, містяться у внутрішньому законодавстві України, а саме це положення закону України про міжнародне приватне право стосовно визначення права держави, яке застосовується до відносин спадкування, до заповідальної здатності особи, форми заповіту, а також можливості реалізації автономії волі. В основу регулювання спадкових відносин з іноземним елементом законом України про міжнародне приватне право покладено принцип останнього місця проживання спадкодавця, але передбачено виняток: заповідач у заповіті може обрати право держави, громадянином якої він був.

У Законі Угорщини про міжнародне приватне право [6] глава VIII «Право спадкування» також регулює спадкові відносини з іноземним елементом, а саме відносини щодо складання та скасування усного заповіту, виморочного майна (статті 64 і 65 цього Закону). Так, за ст. 64 цього Закону, усний заповіт формально дійсний, якщо його укладено згідно із законодавством Угорщини; чинним законодавством у місті й у момент його складення чи скасування; законом, який був особистим законом спадкодавця під час укладення усного заповіту чи його скасування або під час смерті спадкодавця; законом, який діяв у місці проживання спадкодавця або у звичайному місця проживання під час укладення усного заповіту чи його скасування або під час смерті спадкодавця; у разі укладення усного заповіту щодо нерухомого майна законом, який застосовується в тому місці, де знаходиться нерухоме майно. Статтею 65 Закону Угорщини визначено, що якщо, відповідно до закону, який застосовується до правонаступництва, відсутні спадкоємці майна, що розташоване в Угорщині, до нього застосовуються положення угорського законодавства, яке регулює правонаступництво угорської держави.

Водночас Закон Угорщини про міжнародне приватне право містить й інші колізійні норми щодо спадкових відносин. Так, ст. 98 цього Закону визначає юрисдикцію суду та нотаріусів у справах щодо спадкування, а саме угорський суд має юрисдикцію в провадженні про спадщину,

якщо заповідач був громадянином Угорщини на момент смерті; угорський публічний нотаріус має юрисдикцію у справах за заповітом, якщо заповідач був громадянином Угорщини на момент смерті або якщо нерухомість знаходиться в Угорщині. Відповідно до ст. 102 Закону Угорщини, якщо угорський суд має юрисдикцію в справі про спадщину, масштаб такої юрисдикції повинен також покривати питання права про подружню власність, що слідує з успадкування.

У главі XI «Визнання та виконання іноземних рішень» Закону Угорщини про міжнародне приватне право, на відміну від Закону України про міжнародне приватне право, відведено окрему статтю, яка стосується рішень іноземного суду в спадкових справах. Так, за ст. 115 Закону Угорщини, у справах про спадкування рішення іноземного суду тлумачиться як легітимне, якщо юрисдикція заснована на місці проживання заповідача під час смерті або національності заповідача.

Висновки. Узагальнюючи зазначене, можемо резюмувати, що зміст основних колізійних норм Закону України про міжнародне приватне право й Закону Угорщини про міжнародне приватне право є різним. Так, Закон України про міжнародне приватне право містить загальне правило про визначення права держави, яке застосовується до відносин спадкування, до заповідальної здатності особи, форми заповіту, а також можливості реалізації автономії волі. Натомість Закон Угорщини про міжнародне приватне право – про визначення права держави, яке застосовується до складання та скасування усного заповіту, виморочного майна, а також визначає юрисдикцію суду й нотаріусів у спадкових справах і встановлює право держави під час визнання та виконання іноземних рішень у спадкових справа.

На нашу думку, Закон України про міжнародне приватне право потребує внесення змін у частині визначення юрисдикції суду й нотаріусів у спадкових справах (за основу можуть бути взяти норми закону Угорщини про міжнародне приватне право), а Цивільний кодекс України – відповідних змін щодо розширення форм заповітів (запровадження в Україні усної форми заповіту). Отже, подальші дослідження у сфері спадкування можуть стосуватися законодавчого закріплення усної форми заповітів у Цивільному кодексі України, визначення права держави щодо усних заповітів у законі України про міжнародне приватне право тощо.

Список використаних джерел:

1. Огляд практики Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду щодо розгляду справ у спорах, що виникають із спадкових відносин. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/ogljad_KCS.pdf.

2. Кармаза О.О. Спадкування в сучасному міжнародному приватному праві : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2006. 18 с.

3. Кармаза О.О. Міжнародне спадкове право. Київ : КНТ, 2007. 328 с.

4. Міжнародне приватне право : підручник / за ред. А.С. Довгерта і В.І. Кисіля. 2-ге видання. Київ, 2014. 656 с.

5. Веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua.

6. Act XXVIII of 2017 on private international law (as in force on 2 January 2018). URL: https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/106778/131132/F303261621/J2017T0028P_20180102_FIN.pdf.

УДК 346.3:347.27:347.77
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.9

КРИВОШЕЇНА І.В., ЛУКОМСЬКА О.В.

ЗАСТАВА МАЙНОВИХ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ І ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ

Стаття присвячена дослідженню правового регулювання, визначенню теоретичних і практичних проблем щодо застосування інституту застави майнових прав інтелектуальної власності.

Установлено, що застава є одним зі способів забезпечення виконання зобов'язань. У результаті застави кредитор (заставодержатель) має право в разі невиконання боржником (заставодавцем) забезпеченого заставою зобов'язання одержати задоволення з вартості заставленого майна переважно перед іншими кредиторами. Застава сьогодні є одним із найбільш популярних способів забезпечення виконання зобов'язань, водночас застава майнових прав інтелектуальної власності неврегульована нормами законодавства. Правовою підставою застосування інституту застави у сфері інтелектуальної власності є ч. 3 ст. 424 Цивільного кодексу України, за якою майнові права інтелектуальної власності можуть, відповідно до закону, бути вкладом до статутного капіталу юридичної особи, предметом договору застави й інших зобов'язань, а також використовуватися в інших цивільних відносинах. Згідно з ч. 1 ст. 576 Цивільного кодексу України, предметом застави може бути будь-яке майно (зокрема річ, цінні папери, майнові права), що може бути відчужене заставодавцем і на яке може бути звернене стягнення. Застава має додатковий (акцесорний) характер, тобто є способом забезпечення зобов'язання, що нерозривно пов'язаний з основним зобов'язанням.

Будь-який предмет застави, у тому числі й застави майнових прав інтелектуальної власності, повинен мати економічну цінність для заставодержателя, саме тому найбільш ліквідними із цього погляду є майнові права на винаходи, корисні моделі, промислові зразки й торговельні марки. Водночас законодавство не виключає можливості передачі в заставу майнових прав і на інші об'єкти інтелектуальної власності, які, відповідно до нормативно-правових актів, є оборотоспроможними. Так, існує низка об'єктів, права на які є невідчужуваними, наприклад, комерційні найменування, географічні зазначення, наукові відкриття.

У статті досліджено особливості застави майнових прав у сфері авторського права та права промислової власності.

Ключові слова: *способи забезпечення виконання зобов'язань, об'єкти права інтелектуальної власності, розпоряджання майновими правами інтелектуальної власності, майнові авторські права, права на об'єкти промислової власності.*

The article is devoted to some aspects of legal regulation, identification of theoretical and practice problems of pledge of intellectual property rights.

It was determined, that pledge of intellectual property rights is one of the ways of guaranteering fulfilment of obligations. Consequently the pledge gives a right for creditor, in case of unfulfilment of main obligation, to recieve reparation from the value of pledged intellectual property rights primarily to other creditors. Today pledge is one of the most popular ways of guaranteering for discharging the duties, at the same time the pledge of intellectual property rights is not regulated by the legislation. Legal basis for pledge of intellectual property rights is article 424 of the Civil Code of Ukraine accord-

© КРИВОШЕЇНА І.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри інтелектуальної власності (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

© ЛУКОМСЬКА О.В. – начальник відділу забезпечення роботи секретаря та суддів судової палати Управління забезпечення роботи судової палати для розгляду справ щодо корпоративних спорів, корпоративних прав та цінних паперів (Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду)

ing to which intellectual property rights can be a contribution to share capital of legal entity, object of pledge and other obligations, and also be used in other common law relations. According to the article 576 of the Civil code of Ukraine objects of the pledge can be any property (including item, securities, property rights) and which can be alienated by the pledgee. Pledge is a way of securing obligations which inseparably linked with the main obligation, so such an agreement is valid during term of main contract.

Every subject matter of the contract, including pledge of intellectual property rights, should have an economical value for pledgee, that is why the most liquid intellectual property objects, from such a point of view, are patent property rights and trade marks property rights. At the same time Ukrainian legislation not rule out the possibility to pledge property rights on other objects, which according to the law are defensible. There are some objects that can not be alienated, for example commercial names, geographical indications, scientific discoveries.

The article researches main features of pledge of copyright property rights and industrial property rights. The article aims to analyze theoretical and practical problems of pledge of intellectual property rights, also it includes court practice and position of judicial authorities.

Key words: *ways of guaranteering fulfilment of obligations, objects of intellectual property rights, disposal of intellectual property rights, copyright property rights, patent property rights.*

Вступ. Сьогодні майнові права інтелектуальної власності є предметом різних способів комерціалізації. Одним зі способів економічного обороту результатів інтелектуальної творчої діяльності є можливість передачі майнових прав на них у заставу. Проте необхідно враховувати особливості правової охорони об'єктів інтелектуальної власності, строки їх охорони та особливості підтримання чинними правоохоронних документів на деякі об'єкти. Майнові права інтелектуальної власності можуть бути предметом застави, якщо вони мають економічну цінність, були набуті правоволодільцем на законних підставах і є відчужуваними відповідно до норм законодавства.

Відсутність спеціального законодавчого регулювання застави майнових прав інтелектуальної власності вимагає більш глибокого теоретичного та практичного дослідження цього способу забезпечення виконання зобов'язань. Питанням дослідження застави майнових прав інтелектуальної власності присвячено роботи таких науковців: А. Кодинця, В. Петренко, О. Тверезенко, А. Грищенко, С. Фурси, І. Коваль, О. Кізлової й інших фахівців. Водночас такий спосіб розпоряджання майновими правами інтелектуальної власності потребує особливого вивчення та розроблення законодавчого регулювання зазначених відносин.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз українського законодавства щодо застави майнових прав інтелектуальної власності, виявлення прогалин правового регулювання, аналіз практики застосування інституту застави в судовій системі, формування пропозицій з удосконалення законодавства.

Результати дослідження. Одним зі способів розпоряджання майновими правами інтелектуальної власності є можливість передачі таких прав у заставу. Відповідно до Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ), застава є способом забезпечення виконання зобов'язань, саме в силу застави кредитор (заставодержатель) має право в разі невиконання боржником (заставодавцем) зобов'язання, забезпеченого заставою, одержати задоволення за рахунок заставленого майна переважно перед іншими кредиторами цього боржника, якщо інше не встановлено законом.

Правовою підставою для застосування інституту застави у сфері інтелектуальної власності є ч. 3 ст. 424 ЦКУ [1], за якою майнові права інтелектуальної власності можуть, відповідно до закону, бути вкладом до статутного капіталу юридичної особи, предметом договору застави й інших зобов'язань, а також використовуватися в інших цивільних відносинах. Згідно з ч. 1 ст. 576 ЦКУ, предметом застави може бути будь-яке майно (зокрема річ, цінні папери, майнові права), що може бути відчужене заставодавцем і на яке може бути звернене стягнення.

На думку деяких дослідників, застава має низку переваг порівняно з іншими способами забезпечення виконання зобов'язань. Так, її важливою особливістю є можливість задоволення вимог кредитора-заставодержателя, що не залежить від фінансового стану боржника, тоді як такі широко розповсюджені забезпечувальні заходи, як неустойка або порука, можуть бути реалізовані лише за наявності коштів у боржника [2, с. 289].

Натепер в Україні діє спеціальний нормативно-правовий акт у сфері застави, а саме Закон України «Про заставу», у якому одним із різновидів застави визнають заставу майнових прав. Разом із тим необхідно розмежовувати категорії «застава майнових прав» і «застава майнових прав інтелектуальної власності». Не можна не погодитися з позицією І. Коваль, відповідно до якої аналіз положень законодавчих актів не дає підстав для висновку про поширення норм, що регламентують заставу майнових прав щодо окремої категорії майнових прав – прав на об'єкти інтелектуальної власності [3, с. 112].

Необхідно зауважити, відповідно до ст. 190 ЦКУ, майном як особливим об'єктом уважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права й обов'язки. Майнові права визнаються речовими правами. Поряд із цим ст. 199 ЦКУ передбачає, що результати інтелектуальної, творчої діяльності та інші об'єкти права інтелектуальної власності створюють цивільні права й обов'язки відповідно до цього Кодексу та інших законів. Зміст права інтелектуальної власності становлять особисті немайнові й майнові права. Аналіз наведених вище положень ЦКУ дає підставу стверджувати, що, згідно з Кодексом, зміст терміна «майнові права інтелектуальної власності» не тотожний категорії «майнові права». Тому можемо констатувати, що положення Закону України «Про заставу», які регламентують відносини щодо особливого виду застави – застави майнових прав, не поширюються на відносини застави майнових прав інтелектуальної власності [4, с. 417].

На рівні законодавства не визначено істотні умови та особливості договору застави майнових прав інтелектуальної власності, отже, укладаючи такий договір, сторони повинні керуватися загальними положеннями цивільного законодавства про форму, предмет, зміст договору. Проте необхідно зауважити, крім урахування положень нормативно-правових актів, що встановлюють вимоги до договорів застави, варто враховувати й вимоги спеціального законодавства у сфері інтелектуальної власності, адже об'єкти інтелектуальної власності мають законодавчо визначені строки правової охорони, особливості підтримання чинності правовстановлювальних документів, обмеження оборотоздатності деяких об'єктів.

Розглядаючи предмет застави з погляду потенційної привабливості для заставодержателя, найбільш привабливими для виконання функцій застави є майнові права на об'єкти авторського права й суміжних прав, об'єкти патентного права, торговельні марки та селекційні досягнення. Необхідно враховувати, що предмет застави повинен мати економічну привабливість для заставодержателя з можливістю задоволення власних грошових інтересів у разі невиконання основного зобов'язання заставодавцем. Крім того, майбутній заставодержатель має враховувати ризики щодо можливості дострокового припинення охорони того чи іншого об'єкта, установлені спеціальними нормативно-правовими актами, або ризик щодо визнання правоохоронного документа недійсним у судовому порядку.

Розглянемо окремо особливості застави майнових прав на об'єкти авторського права й об'єкти промислової власності.

Норми, що надають охорону об'єктам авторського права, визнають за творцями таких об'єктів дві категорії прав: особисті немайнові та майнові. З огляду на правову природу цих двох груп прав, предметом застави можуть бути лише майнові. Саме майнові права дають можливість використовувати об'єкти й отримувати економічну вигоду. Розпорядитися майновими правами на об'єкти авторського права можна в межах строку їх дії, що встановлений законодавством.

Зважаючи на правову природу авторського права, під час укладення договору застави необхідно враховувати таке:

1) суб'єктний склад, адже об'єкти можуть бути створені у співавторстві, що, відповідно до закону, вимагає спільної згоди співавторів на розпорядження майновими правами;

2) способи підтвердження авторства. Необхідно пам'ятати, що права виникають у силу факту створення того чи іншого об'єкта й на рівні законодавства не передбачено обов'язкової їх реєстрації, на відміну від інших об'єктів інтелектуальної власності;

3) повноваження володільців авторських прав на укладення договору застави;

4) економічну вигоду заставодержателя щодо примусового стягнення на предмет застави з метою погашення боргу заставодавця.

Наприклад, у Великобританії застава майнових прав на об'єкти авторського права здійснюється особливим чином. Як відомо, авторське право не реєструється, тому кредитор завжди проводить ретельну перевірку існування в заставодавця права на твір. Установлюється не тільки наявність у заставодавця права на твір, а і його зміст (чи видавав правовласник ліцензії тощо). Якщо автор був службовцем під час створення твору, кредитор отримує гарантію підтвердження того, що саме заставодавець має права на результат творчої діяльності. Якщо договір укладається

щодо твору, створеного третьою особою, кредитор отримує копії відповідних авторських договорів на користь заставодавця. При цьому застава оформлюється шляхом передачі авторських прав кредитору. Кредитор надає заставодавцю виключну ліцензію на використання твору в порядку, у якому домовилися сторони [5, с. 26].

По суті, розпоряджання майновими правами інтелектуальної власності полягає в можливості змінити долю такого права, наприклад, відчужити, або його обмеження. Власне обмеження може бути у вигляді застави майнових прав або у вигляді видачі виключної ліцензії. Необхідно вираховувати, що відсутність у кредитора можливості впевнитися в належності прав заставодавцю може призвести до неприйняття їх як предмета застави. Саме тому заставодавець повинен надати всі необхідні докази належності йому майнових авторських прав. Крім того, для заставодержателя мають існувати гарантії невидачі виключної ліцензії заставодавцем до моменту укладення договору застави, оскільки в подальшому в разі невиконання зобов'язання під час переходу майнових прав до нового набувача він буде обмежений у можливості використання об'єкта тими способами, які передані за виключною ліцензією.

Особливістю застави майнових авторських прав є можливість передачі в заставу лише певних способів використання об'єкта, адже законодавство допускає часткове відчуження або надання права на використання зазначених об'єктів, тобто у сфері авторського права, на відміну від об'єктів патентного права, допускається передача прав на використання об'єкта не всіма дозволеними законодавством способами. Так, наприклад, правоволоділець може передати в заставу право на опублікування та розповсюдження твору, але не передати право на переклад, залишивши його за собою навіть у разі невиконання основного зобов'язання.

Сьогодні в науковій літературі точиться дискусія щодо можливості передачі в заставу майнових прав на об'єкти авторського права, які лише виникнуть у майбутньому. Стаття 1112 ЦКУ передбачає особливий вид договору у сфері розпоряджання майновими правами інтелектуальної власності, а саме договір про створення за замовленням і використання об'єкта права інтелектуальної власності. За таким договором, одна сторона (творець – письменник, художник тощо) зобов'язується створити об'єкт права інтелектуальної власності відповідно до вимог другої сторони (замовника) і в установлений строк. Договір про створення за замовленням і використання об'єкта права інтелектуальної власності повинен визначати способи й умови використання цього об'єкта замовником. Отже, на момент укладення договору про створення за замовленням замовник не має майнових прав на об'єкт, відповідно, не має предмета договору застави майнових прав на об'єкти авторського права. Також необхідно враховувати той факт, що, якщо в договорі про створення за замовленням і використання об'єкта права інтелектуальної власності сторони не обумовлять перехід майнових прав після створення об'єкта саме замовнику, буде вступати в силу загальна норма законодавства, а саме ст. 430 ЦКУ, відповідно до якої майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений за замовленням, належать творцеві цього об'єкта та замовникові спільно, якщо інше не встановлено договором.

З огляду на наведене, можна дійти таких висновків: 1) заставодавцями майнових авторських прав можуть бути тільки володільці виключних прав, серед яких – автор або його правонаступники, які отримали такі права на підставі відповідних правочинів; 2) предметом застави майнових авторських прав можуть бути лише ті права, які існують на момент укладення договору.

Застава майнових прав на об'єкти промислової власності також має низку особливостей, зупинимося на них більш детально. Як нами зазначалося раніше, найбільш економічно вигідними для заставодержателя майнових прав у сфері промислової власності є права на винаходи, корисні моделі, промислові зразки й торговельні марки. Зазначені об'єкти підлягають обов'язковій державній реєстрації, права на них засвідчуються правовстановлювальними документами.

У науковій літературі зазначається, що для можливості брати участь у цивільному обороті права на об'єкти промислової власності мають відповідати певним умовам, а саме: виключності, корисності, відчужуваності, можливості грошової оцінки, інвестиційній привабливості [6, с. 11].

До особливостей застави майнових прав на об'єкти промислової власності можна зарахувати такі вимоги: наявність правовстановлювальних документів; обіговість предмета застави; економічна вартість об'єкта за необхідності покриття основного зобов'язання за рахунок реалізації майнових прав.

У разі застави майнових прав на об'єкти патентного права заставодержателю необхідно враховувати строковість чинності таких прав та особливості підтримання чинності патенту, а саме збір за підтримання його чинності сплачується кожного року, на відміну від підтримання чинності свідоцтва на торговельну марку, що здійснюється раз на 10 років. Зобов'язання щодо

обов'язку заставодавця з підтримання чинності дії документа має бути прописано в договорі застави таких прав. Крім того, варто враховувати строки правової охорони об'єктів патентного права, які сьогодні становлять для винаходів 20 років, для корисних моделей – 10 років, для промислових зразків, відповідно до ст. 465 ЦКУ, – 15 років, однак, з огляду на ст. 214 Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [7], патент на промисловий зразок видається строком на 5 років з можливістю продовження до загального терміну у 25 років. Необхідно зауважити, що заставодержателю може бути переданий оригінал патенту на той чи інший об'єкт інтелектуальної власності, що знаходиться в заставі, як убезпечення передачі заставодавцем виключних майнових прав на об'єкт третій особі.

Особливістю договорів застави майнових прав на торговельні марки є можливість їх передачі лише щодо певних класів, для яких вона зареєстрована. Ця позиція підтверджується ст. 16 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» [8], яка хоча й не присвячена безпосередньо питанням застави, однак дає можливість власникові свідоцтва здійснити відчуження прав на торговельну марку повністю або щодо частини зазначених у свідоцтві товарів і послуг, що дає змогу для висновку про можливість передачі в заставу майнових прав лише щодо певних класів, для яких зареєстрована така марка.

За позицією А. Кодинця, на підставі договору про передання майнових прав на торговельну марку, передбаченого ст. 16 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», змінюється правоволоділець, так само як на підставі договору застави в разі невиконання забезпеченого заставою зобов'язання предмет застави може бути реалізований третім особам чи перейти у власність заставодержателя, якщо така можливість передбачена договором. Тому, керуючись аналогією, допускаємо можливість застави майнових прав інтелектуальної власності як на весь перелік товарів і послуг, для яких зареєстровано торговельну марку, так і на частину – окремі класи товарів і послуг, стосовно яких зареєстрована торговельна марка [4, с. 420].

Натепер сформована певна судова практика щодо звернення стягнення на майнові права інтелектуальної власності. Так, наприклад, у 2014 році на підставі заочного рішення Шевченківського районного суду м. Києва звернено стягнення на торговельну марку, що належала ТОВ «Кошик і партнери», у розмірі 16000 грн. у рахунок погашення заборгованості за договором позики [9]. Іншим прикладом може бути рішення Господарського суду Київської області від 10 травня 2019 року за позовом ПАТ «Родовід Банк» до ТОВ «КД Коктебель» і ТОВ «Універсальні дистриб'юторські системи» про звернення стягнення на предмет застави. Сутність спору полягає в тому, що між Позивачем і ТОВ «КД Коктебель» було укладено кредитний договір і в заставу, окрім майна та майнових прав, передані майнові права інтелектуальної власності на торговельну марку «Коктебель», а також похідні та схожі до ступеня змішування від неї торговельні марки: «КОКТЕБЕЛЬ КРАЇНА КОНЬЯКІВ», «КОКТЕБЕЛЬ СТРАНА КОНЬЯКОВ», «КРАЇНА КОКТЕБЕЛЬ», «СТРАНА КОКТЕБЕЛЬ». Предмет застави за згодою сторін оцінено в 43 427 000,00 грн. Оцінивши наявні в матеріалах справи докази, суд дійшов висновку, що позовні вимоги підлягають частковому задоволенню. Судом прийнято рішення звернути стягнення на майнові права на торговельні марки, крім інших предметів застави, шляхом продажу на прилюдних торгах у межах процедури виконавчого провадження за початковою ціною, установленою на рівні, не нижчому за звичайні ціни на цей вид майна, на підставі оцінювання, проведеного суб'єктом оціночної діяльності/незалежним експертом у межах процедури виконавчого провадження [10].

Стосовно подрібнення прав на об'єкти патентного права можна зустріти позицію, відповідно до якої часткове відчуження патентних прав також можливе, якщо формула винаходу складається з двох і більше пунктів. Будь-який пункт формули винаходу (як незалежний, так і залежний) може розглядатися як самостійний винахід, тому право на нього може бути відчужене незалежно від прав на інші пункти формули [11, с. 49]. Водночас ця позиція викликає заперечення, оскільки, відповідно до п. 7.1.1 Правил складання і подання заявки на винахід та заявки на корисну модель [12], формула винаходу (корисної моделі) призначена для визначення обсягу правової охорони, яка надається патентом, отже, можна дійти висновку про неможливість відчуження лише одного з пунктів формули.

Підсумовуючи огляд особливостей застави майнових прав на об'єкти промислової власності, можемо зробити такі висновки: 1) не всі об'єкти промислової власності можуть бути предметом застави, а лише ті, права на які є відчужуваними; 2) з погляду економічної вигоди найбільш прийнятними для застави є майнові права на об'єкти патентного права й торговельні марки; 3) необхідність унесення до договору застави обов'язку заставодавця щодо підтримання

чинності охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності; 4) можливість передачі в заставу майнових прав на торговельні марки лише щодо окремих класів товарів і послуг, щодо яких вона зареєстрована; 5) неможливість подрібнення прав на об'єкти патентного права з метою передачі їх у заставу.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна констатувати, що в науковій літературі доволі часто висловлюються пропозиції щодо можливості застосування положень нормативно-правових актів про заставу майнових прав до відносин застави майнових прав інтелектуальної власності на підставі аналогії закону. Однак вищенаведена позиція не вирішує проблеми законодавчої прогалини правового регулювання специфічних відносин застави майнових прав інтелектуальної власності, з огляду на особливості правової охорони та прав на результати інтелектуальної творчої діяльності. Норми законодавства про заставу майнових прав не враховують і не відображають особливостей застави майнових прав інтелектуальної власності.

Розглянуті проблемні питання можуть слугувати основою для проведення подальших наукових досліджень у напрямі розвитку інституту застави майнових прав інтелектуальної власності.

Список використаних джерел:

1. Цивільний кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15.

2. Амангельды А.А. Договоры в сфере интеллектуальной собственности по законодательству Республики Казахстан. Алматы : ИЦ ОФ Интерлигал, 2010. 344 с.

3. Коваль І.Ф. Залучення майнових прав промислової власності до заставних відносин. *Економіка та право.* 2012. № 3. С. 111–115.

4. Кодинець А.О. Цивільно-правове регулювання зобов'язальних інформаційних відносин : монографія. Київ : Алерта, 2016. 582 с.

5. Грищенко А. Застава майнових авторських та суміжних прав (порівняльно-правова характеристика за іноземним законодавством). *Теорія і практика інтелектуальної власності.* 2010. № 1. С. 25–33.

6. Атаманова Ю.Є. Права промислової власності як форма участі в господарських товариствах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2003. 211 с.

7. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

8. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3689-12.

9. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/41892413.

10. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/81909966.

11. Гаврилов Э.П. Патентные договоры: правовое регулирование. *Патенты и лицензии.* 2003. № 10. С 47–56.

12. Правила складання і подання заявки на винахід та заявки на корисну модель. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0173-01#Text.

УДК 347.925
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.10

КУНИЦЬКИЙ Є.В.

ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН ПІД ЧАС ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ В СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ

У науковій статті визначено особливості застосування процедури примирення сторін під час провадження у справі в суді першої інстанції.

Установлено, що провадження у справі в суді першої інстанції – це перша стадія цивільного процесу, яка складається з таких підстадій: відкриття провадження у справі; підготовче провадження; урегулювання спору за участю судді; розгляд справи по суті.

Надано юридичну характеристику підстадіям провадження у справі в суді першої інстанції. Визначено, що відкриття провадження у справі є сукупністю процесуальних дій суду й учасників справи щодо вирішення питання про наявність визначених законом підстав для постановлення ухвали про відкриття провадження у справі. З'ясовано, що завданнями підготовчого провадження є остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог і складу учасників судового процесу, а також з'ясування можливості врегулювання спору до розгляду справи по суті. Урегулювання спору за участю судді визначено як сукупність процесуальних дій суду й учасників справи, що спрямовані на врегулювання спору в межах особливої процедури, регламентованої цивільним процесуальним законодавством. Розгляд справи по суті є завершальною підстадією цивільного процесу, яка опосередковуються сукупністю процесуальних дій суду щодо дослідження доказів та ухвалення судового рішення.

Зроблено висновок, що на різних стадіях цивільного процесу примирення сторін має здійснюватися у визначеній законом процесуальній формі, зокрема на стадії провадження у справі в суді першої інстанції: під час відкриття провадження – у формі відмови позивача від позову або відкликання позовної заяви (подання заяви про залишення заяви без розгляду); під час підготовчого провадження – у формі відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем, подання заяви про залишення позову без розгляду й укладення між сторонами мирової угоди; під час розгляду врегулювання спору за участю судді – у формі укладення мирової угоди, відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем, а також подання заяви про залишення позовної заяви без розгляду; під час розгляду справи по суті – у формі мирової угоди, відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем, а також подання заяви про залишення позовної заяви без розгляду.

Ключові слова: *примирення сторін, провадження у справі в суді першої інстанції, відкриття провадження у справі, підготовче провадження, урегулювання спору за участю судді, розгляд справи по суті.*

The scientific article identifies the features of the application of the procedure of conciliation of the parties during the proceedings in the court of first instance.

It is established that the proceedings in the case of the court of first instance are the first stage of the civil proceedings, which consists of the following substages: opening of proceedings in the case; preparatory proceedings; settlement of a dispute with the participation of a judge; consideration of the case on the merits.

The legal characteristics of the grounds of the proceedings in the court of first instance are given. It is determined that the opening of proceedings in the case is a set of procedural actions of the court and the parties to the case to resolve the issue of the existence of statutory grounds for the decision to open proceedings. It is established that the

© КУНИЦЬКИЙ Є.В. – аспірант кафедри цивільного права і процесу (Національна академія внутрішніх справ)

tasks of the preparatory proceedings are the final determination of the subject of the dispute and the nature of the disputed legal relationship, claims and the composition of the participants in the trial, as well as clarifying the possibility of resolving the dispute before the case on the merits. Dispute settlement with the participation of a judge is defined as a set of procedural actions of the court and the parties to the case, aimed at resolving the dispute within a special procedure regulated by civil procedural law. Consideration of the case is essentially the final stage of the civil process, which is mediated by a set of procedural actions of the court to examine the evidence and make a court decision.

It is concluded that at various stages of the civil process conciliation of the parties should be carried out in the statutory procedural form, in particular at the stage of proceedings in the court of first instance: at the opening of proceedings – in the form of waiver or withdrawal on leaving the application without consideration); during the preparatory proceedings - in the form of the plaintiff's waiver of the claim, recognition of the claim by the defendant, filing an application to leave the claim without consideration and concluding an amicable agreement between the parties; during the consideration of the settlement of a dispute with the participation of a judge – in the form of concluding an amicable agreement, the plaintiff's waiver of the claim, recognition of the claim by the defendant, as well as filing an application to leave the claim without consideration; during the consideration of the case on the merits - in the form of an amicable agreement, the plaintiff's waiver of the claim, recognition of the claim by the defendant, as well as filing an application to leave the statement of claim without consideration.

Key words: *conciliation of the parties, proceedings in the case of the court of first instance, opening of proceedings, preparatory proceedings, settlement of the dispute with the participation of a judge, consideration of the case on the merits.*

Вступ. Кожна цивільна справа послідовно проходить визначені в законі етапи. Розгляд цивільної справи обов'язково відбувається в певній послідовності – за стадіями цивільного судочинства. Як зазначається в юридичній літературі, стадія цивільного судочинства – це сукупність процесуальних дій, що вчинюються під час провадження в цивільній справі та об'єднуються найближчою процесуальною метою [1, с. 59].

Автори виділяють різну кількість стадій цивільного судочинства, але найчастіше називаються такі: відкриття провадження у справі; провадження у справі до судового розгляду; судовий розгляд; апеляційне провадження; касаційне провадження; провадження у зв'язку з нововиявленими або виключними обставинами; виконавче провадження.

Варто зазначити, що проблеми та сучасний стан інституту примирення сторін у судовому процесі в Україні не були предметом спеціальної наукової розвідки. Деякі аспекти інституту примирення сторін досліджувалися вченими лише в контексті цивільного процесуального статусу зазначених учасників цивільної справи. Відповідні дослідження проводили такі науковці, як О.В. Гетьманцев («Громадяни як сторони у цивільному процесі України» (Київ, 1997 р.)), С.С. Бичкова («Цивільний процесуальний правовий статус осіб, які беруть участь у справах позовного провадження» (Київ, 2011 р.)), І.О. Журба «Сторони в цивільному процесі» (Київ, 2015 р.). Водночас проблеми застосування процедури примирення сторін на різних стадіях цивільного процесу так і залишилися поза увагою наукової громадськості.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей застосування процедури примирення сторін під час провадження у справі в суді першої інстанції.

Результати дослідження. Провадження у справі в суді першої інстанції – це перша стадія цивільного процесу, яка складається з таких підстадій: відкриття провадження у справі; підготовче провадження; урегулювання спору за участю судді; розгляд справи по суті.

Відкриття провадження у справі є сукупністю процесуальних дій суду й учасників справи щодо вирішення питання про наявність визначених законом підстав для постановлення ухвали про відкриття провадження у справі.

Аналіз правових норм, які регламентують стадію відкриття провадження у справі (ст. ст. 184–188 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України) [2] дає змогу дійти висновку, що на цій стадії примирення сторін є можливим тільки у двох процесуальних формах – відмови позивача від позову або відкликання позовної заяви (подання заяви про залишення заяви без розгляду).

Відмова позивача від позову на стадії відкриття провадження у справі здійснюється шляхом подання заяви про врегулювання спору. Водночас відкликання позовної заяви здійснюється шляхом подання заяви про відкликання позовної заяви, а залишення заяви без розгляду – шляхом подання заяви про залишення заяви без розгляду. І в першому, і в другому випадку суд постановляє ухвалу про повернення позовної заяви.

Відповідно до ч. 6 ст. 185 ЦПК України, ухвалу про повернення позовної заяви може бути оскаржено. Копія позовної заяви залишається в суді. У разі скасування ухвали про повернення позовної заяви та направлення справи для продовження розгляду суд не має права повторно повертати позовну заяву. Повернення позовної заяви не перешкоджає повторному зверненню із заявою до суду, якщо перестануть існувати обставини, що стали підставою для повернення заяви (ч. 7 ст. 185 ЦПК України).

Тотожність правових наслідків подання заяви про врегулювання спору та заяви про відкликання позовної заяви логічно призводить до виникнення питання про відмінність зазначених форм примирення сторін на стадії відкриття провадження у справі.

Уважаємо, що в зазначеному контексті відмінність полягає в підставах примирення: у разі подання позивачем заяви про врегулювання спору підставою примирення є врегулювання спору між потенційними сторонами у справі (при цьому таке врегулювання має відбуватися на підставі матеріально-правового договору, наприклад, договору про реструктуризацію боргу тощо, а не мирової угоди, яка може бути укладена тільки між сторонами справи, тобто виключно після відкриття провадження). Разом із тим у разі подання заяви про відкликання позовної заяви підставою для примирення, незалежно від мотивів, є відмова позивача від захисту своїх прав, свобод чи інтересів. При цьому відкликання позовної заяви варто відрізняти від іншої форми примирення сторін – відмови від позову. Якщо в першому випадку особа не позбавляється права повторно звернутися до суду з метою захисту своїх прав, свобод чи інтересів, то в другому – суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, що унеможливлює повторне звернення до суду з приводу спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав. Водночас наявність ухвали про закриття провадження у зв'язку з прийняттям відмови позивача від позову не позбавляє відповідача в цій справі права на звернення до суду за вирішенням цього спору.

Наступною підстадією провадження у справі в суді першої інстанції є підготовче провадження.

Відповідно до ч. 1 ст. 189 ЦПК України, завданнями підготовчого провадження є остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог і складу учасників судового процесу; з'ясування заперечень проти позовних вимог; визначення обставин справи, які підлягають встановленню, і зібрання відповідних доказів; вирішення відводів; визначення порядку розгляду справи; учинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного й безперешкодного розгляду справи по суті.

У контексті примирення сторін підготовче провадження має фундаментальне значення, адже примирення сторін є одним із головних завдань цього етапу. Процесуальною формою підготовчого провадження є підготовче засідання. Дата й час підготовчого засідання призначаються суддею з урахуванням обставин справи та необхідності вчинення відповідних процесуальних дій. Підготовче засідання має бути розпочате не пізніше ніж через тридцять днів з дня відкриття провадження у справі.

Зокрема, відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 197 ЦПК України, у підготовчому засіданні суд з'ясовує, чи бажають сторони укласти мирову угоду, передати справу на розгляд третейського суду або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді. Крім того, як визначено в ч. 1 ст. 206 ЦПК України, позивач може відмовитися від позову, а відповідач – визнати позов на будь-якій стадії провадження у справі, тобто під час підготовчого засідання в тому числі.

Отже, під час підготовчого провадження примирення сторін у цивільному процесі може відбуватися в таких процесуальних формах: відмова позивача від позову, визнання позову відповідачем, подання заяви про залишення позову без розгляду й укладення між сторонами мирової угоди.

Третьою підстадією провадження у справі в суді першої інстанції є врегулювання спору за участю судді.

За загальним правилом, урегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті. При цьому проведення врегулювання спору за участю судді не допускається, якщо у справу вступила третя особа, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору (ст. 201 ЦПК України).

Про проведення процедури врегулювання спору за участю судді суд постановляє ухвалу, якою водночас зупиняє провадження у справі. У разі недосягнення сторонами мирного врегулювання спору за наслідками проведення врегулювання спору повторне проведення врегулювання спору за участю судді не допускається.

Аналіз відповідних положень цивільного процесуального законодавства України дає підстави стверджувати, що процедура врегулювання спору за участю судді характеризується такими особливостями процесуальної форми:

1) проведення врегулювання спору за участю судді здійснюється у формі спільних і (або) закритих нарад. Сторони мають право брати участь у таких нарадах у режимі відеоконференції в порядку, визначеному ЦПК України. Спільні наради проводяться за участю всіх сторін, їхніх представників і судді. Закриті наради проводяться за ініціативою судді з кожною зі сторін окремо;

2) суддя спрямовує проведення врегулювання спору за участю судді для досягнення сторонами врегулювання спору. З урахуванням конкретних обставин проведення наради суддя може оголосити перерву в межах строку проведення врегулювання;

3) на початку проведення першої спільної наради з урегулювання спору суддя роз'яснює сторонам мету, порядок проведення врегулювання спору за участю судді, права й обов'язки сторін;

4) під час проведення спільних нарад суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування по категорії спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору. Суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору;

5) під час закритих нарад суддя має право звертати увагу сторони на судову практику в аналогічних спорах, пропонувати стороні та (або) її представнику можливі шляхи мирного врегулювання спору;

6) під час проведення врегулювання спору суддя не має права надавати сторонам юридичні поради й рекомендації, надавати оцінку доказів у справі;

7) інформація, отримана будь-якою зі сторін, а також суддею під час проведення врегулювання спору, є конфіденційною. Під час проведення врегулювання спору за участю судді протокол наради не ведеться та не здійснюється фіксування технічними засобами;

8) за необхідності до участі в нарадах залучається перекладач. Перекладач попереджається про конфіденційний характер інформації, отриманої під час проведення врегулювання спору за участю судді;

9) під час урегулювання спору за участю судді забороняється використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, а також здійснювати фото- й кінозйомку, відео-, звукозапис.

Відповідно до ст. 204 ЦПК України, врегулювання спору за участю судді припиняється: 1) у разі подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді; 2) у разі закінчення строку врегулювання спору за участю судді; 3) за ініціативою судді в разі затягування врегулювання спору будь-якою зі сторін; 4) у разі укладення сторонами мирової угоди та звернення до суду із заявою про її затвердження, або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду, або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем.

Отже, на підстадії провадження врегулювання спору за участю судді примирення сторін може відбуватися в таких процесуальних формах: укладення мирової угоди, відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем, а також подання заяви про залишення позовної заяви без розгляду.

Про припинення врегулювання спору за участю судді постановляється ухвала, яка оскарженню не підлягає. Водночас суддя вирішує питання про поновлення провадження у справі.

Про припинення врегулювання спору за участю судді з підстави подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді суддя постановляє ухвалу не пізніше наступного робочого дня після надходження відповідної заяви сторони, а з підстави закінчення строку врегулювання спору за участю судді – не пізніше наступного дня з дня закінчення строку врегулювання спору за участю судді.

У разі припинення врегулювання спору за участю судді з підстав, передбачених п. п. 1–3 ч. 1 ст. 204 ЦПК України, справа передається на розгляд іншому судді, визначеному в порядку, установленому ст. 33 ЦПК України.

Проаналізувавши правову регламентацію врегулювання спору за участю судді, варто погодитися з Н. Бондаренко-Зелінською, що примирення сторін на цій підстадії цивільного процесу потребує популяризації. Із цією метою доцільно проводити інформування населення про наявні

та можливі способи ефективного захисту прав особи, а також заходи, орієнтовані на зміну суспільної свідомості, переорієнтації її на мирне співіснування й вирішення конфліктів на засадах примирення. Отже, пропонуємо такі кроки:

по-перше, запровадження освітніх програм для навчальних закладів, орієнтованих на інформування про способи врегулювання спорів на засадах примирення та, як наслідок, виховання в громадян моделі поведінки, яка б ґрунтувалася на мирному вирішенні конфліктів;

по-друге, застосування примирних процедур під час вирішення правових спорів повинно мати схвалення та підтримку на державному рівні, що має виражатися не тільки в соціальній рекламі в засобах масової інформації, а й у здешевленні процедур, покликаних забезпечити оформлення результатів мирного вирішення спорів. Наприклад, можна було б запровадити можливість повернення половини судового збору в разі укладення мирової угоди внаслідок врегулювання спору за участю судді;

по-третє, потрібна якісна професійна підготовка суддів у сфері врегулювання конфліктів на засадах примирення [3, с. 68].

І, нарешті, четвертою й останньою підстадією провадження у справі в суді першої інстанції є розгляд справи по суті, який складається з 4 етапів:

1) відкриття розгляду справи по суті – опосередковується сукупністю процесуальних дій суду щодо відкриття судового засідання, роз'яснення прав та обов'язків учасникам судового процесу й вирішення питання про можливість з'ясування обставин справи та дослідження доказів за такої явки учасників справи;

2) з'ясування обставин справи й дослідження доказів. Суд під час цього етапу повинен безпосередньо дослідити докази у справі: ознайомитися з письмовими та електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показаннями свідків, оглянути речові докази.

Варто зазначити, що на відповідному етапі основна увага суду спрямована на з'ясування відносин між сторонами, які на підставі принципу змагальності намагаються довести наявність або відсутність обставин, що мають значення для правильного вирішення цивільної справи.

Сутність принципу змагальності полягає в тому, що учасники справи мають рівні права щодо здійснення всіх процесуальних прав та обов'язків, передбачених законом. Кожна сторона повинна довести обставини, які мають значення для справи та на які вона посилається як на підставу своїх вимог або заперечень, крім випадків, установлених законом. При цьому кожна сторона несе ризик настання наслідків, пов'язаних з учиненням чи невчиненням нею процесуальних дій;

3) судові дебати. У судових дебатах виступають із промовами (заключним словом) учасники справи. У цих промовах можна посилатися лише на обставини й докази, досліджені в судовому засіданні. Кожному учаснику справи надається однаковий час для виступу з промовою в судових дебатах.

Тривалість судових дебатів визначається головуючим з урахуванням думки учасників справи виходячи з розумного часу для викладення промов. Головуючий може зупинити промовця лише тоді, коли він виходить за межі справи, що розглядається судом, або повторюється, або істотно виходить за визначені судом межі часу для викладення промов у судових дебатах. З дозволу суду промовці можуть обмінюватися репліками. Право останньої репліки завжди належить відповідачеві та його представникові (ч. 7 ст. 242 ЦПК України);

4) ухвалення й проголошення рішення суду. Згідно зі ст. ст. 259, 268 ЦПК, України суди ухвалюють рішення, постанови іменем України негайно після закінчення судового розгляду. Рішення та постанови приймаються, складаються й підписуються в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. Рішення суду проголошується в судовому засіданні, яким завершується розгляд справи, публічно, крім випадків, установлених законом.

Аналіз правових норм, що регулюють процесуальний порядок розгляду справи по суті, дає підстави для висновку, що на цій підстадії цивільного процесу примирення сторін може здійснюватися на етапах відкриття розгляду справи по суті, з'ясування обставин справи та дослідження доказів, а також судових дебатів і мати процесуальну форму мирової угоди, відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем, а також подання заяви про залишення позовної заяви без розгляду.

Висновки. Отже, аналіз норм цивільного процесуального законодавства України дає підстави резюмувати, що на різних стадіях цивільного процесу примирення сторін має здійснюватися у визначеній законом процесуальній формі, зокрема на стадії провадження у справі в суді

першої інстанції: під час відкриття провадження – у формі відмови позивача від позову або відкликання позовної заяви (подання заяви про залишення заяви без розгляду); під час підготовчого провадження – у формі відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем, подання заяви про залишення позову без розгляду й укладення між сторонами мирової угоди; під час розгляду врегулювання спору за участю судді – у формі укладення мирової угоди, відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем, а також подання заяви про залишення позовної заяви без розгляду; під час розгляду справи по суті – у формі мирової угоди, відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем, а також подання заяви про залишення позовної заяви без розгляду.

Список використаних джерел:

1. Цивільне процесуальне право України : підручник для студ. вищ. навч. закл. / С.С. Бичкова, І.А. Бірюков, В.І. Бобрик та ін. ; за заг. ред. С.С. Бичкової. Київ : Атіка, 2009. 760 с.

2. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV. Офіційний вісник України. 2004. № 16. С. 11. Ст. 1088.

3. Бондаренко-Зелінська Н.Л. Врегулювання спору за участю судді: проблеми та перспективи застосування. Університетські наукові записки. Київ, 2018. С. 62–70.

УДК 347.965.42
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.11

МЕЛЬНИЧУК Ю.І.

АРБІТРАЖНА ПРОЦЕДУРА ЗА ПРАВИЛАМИ ВОІВ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ АЛЬТЕРНАТИВНИЙ СПОСІБ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ

Цінним ресурсом і провідною конкурентною перевагою сучасного суспільства є інтелектуальний капітал. Нинішні світові тенденції передбачають генерування нових ідей, високоякісної продукції, постійних інновацій, а тому без залучення інвестицій у науку неможливо вести мову про економічний розвиток, не кажучи вже про економічне лідерство.

Інтелектуальна власність набула значення визначального складника сучасної міжнародної економіки, однак реалізація прав інтелектуальної власності як з об'єктивних, так із суб'єктивних причин неможлива без виникнення конфліктів, які можуть перешкоджати, іноді зводять нанівець цінність зазначених активів підприємства. І хоча ретельне складання контрактів, розроблення стратегії використання прав інтелектуальної власності зменшує ризики виникнення спорів, проте повною мірою їх не уникнути. Тому особливої уваги потребує питання ефективного управління спорами з метою їх вирішення.

Звичайно, спір у сфері інтелектуальної власності може бути вирішений традиційним способом – звернення до судової інстанції, проте актуалізуються й інші шляхи врегулювання, а саме розгляд, наприклад, у процесі посередництва, арбітражу.

Альтернативне врегулювання спорів може покращувати становище сторін шляхом посилення контролю за процесом урегулювання спорів. Крім того, його договірний, консенсуальний характер часто робить процес менш спірним, даючи сторонам змогу установлювати, підтримувати й зміцнювати вигідні ділові відносини один із одним

У статті описано ефективність застосування медіації та арбітражу у вирішенні спорів, зокрема й у спорах щодо прав інтелектуальної власності на міжнародному рівні шляхом звернення уваги на діяльність Міжнародного інституту із запобіган-

© МЕЛЬНИЧУК Ю.І. – кандидат філософських наук, доцент кафедри спеціальних юридичних дисциплін (Навчально-науковий інститут права Національного університету водного господарства та природокористування)

ня й вирішення конфліктів і Центру Всесвітньої організації інтелектуальної власності з арбітражу та посередництва. Зазначений позитивний досвід міжнародних організацій сприяє поширенню альтернативних способів урегулювання спорів і на території України.

Ключові слова: *альтернативний спосіб урегулювання спору, арбітраж, арбітражна угода, справедливість, медіація.*

Intellectual capital is a valuable resource and the leading competitive advantage of modern society. Current world trends involve the generation of new ideas, high-quality products, constant innovation, and therefore without attracting investment in science it is impossible to talk about economic development, let alone economic leadership.

Intellectual property has become a key component of the modern international economy, but the realization of intellectual property rights for both objective and subjective reasons is not possible without conflicts that can hinder, sometimes nullify the value of these assets. Although careful contracting and the development of a strategy for the use of intellectual property rights reduce the risk of disputes, they cannot be completely avoided. Therefore, special attention is paid to the issue of effective dispute management in order to resolve them.

Of course, a dispute in the field of intellectual property can be resolved in the traditional way – recourse to the courts, but there are other ways of settlement, namely, consideration, for example, in the process of mediation, arbitration.

Alternative dispute resolution can improve the situation of the parties by strengthening control over the dispute settlement process. In addition, its contractual, consensual nature often makes the process less controversial, allowing the parties to establish, maintain and strengthen profitable business relationships with each other.

The article describes the effectiveness of mediation and arbitration in resolving disputes, including disputes over intellectual property rights at the international level by drawing attention to the activities of the International Institute for Conflict Prevention and Resolution and the World Intellectual Property Organization Arbitration and Mediation Center. This positive experience of international organizations contributes to the spread of alternative dispute resolution in Ukraine.

Key words: *alternative dispute resolution, arbitration, arbitration agreement, justice, mediation.*

Вступ. Виникнення спорів між учасниками господарської діяльності в принципі є неминучими. Навіть за максимального прагнення забезпечити належне виконання зобов'язання існує можливість невиконання умов договору. Сторона, щодо якої порушено зобов'язання, звісно, намагається отримати адекватну компенсацію. На внутрішньому ринку положення є зрозумілим: національна судова й правова системи забезпечують інтереси потерпілої сторони та гарантують відновлення порушених прав.

Нинішні реалії розвитку в Україні інституту медіації, що є ефективним альтернативним способом вирішення спорів, зокрема, і у сфері інтелектуальної власності, сприяють вивченню іноземного досвіду особливостей його онтології. Завдяки аналізу міжнародної медіаційної, арбітражної практики та дослідження правового стану в Україні уможливиться визначення умов, необхідних для забезпечення ефективності альтернативних способів вирішення спорів щодо інтелектуальної власності в Україні.

Альтернативні способи врегулювання різних видів спорів, досягнення справедливості, особливості договірних відносин – ці проблеми порушені в працях філософсько-правового характеру різними дослідниками. Зокрема, наукові рефлексії на зазначені проблеми порушують у працях А. Біцай, А. Веселенко, Г. Дмитриєва, Т. Захарченко, Т. Кисельова, І. Дахно, Ж. Мішина, Г. Ульянова та ін.

Постановка завдання. Мета статті – аналіз досвіду та практики запровадження медіації (посередництва) й арбітражу як альтернативних способів вирішення спорів у сфері захисту прав інтелектуальної власності. Для досягнення поставленої мети необхідно з'ясувати сутність арбітражу, особливості й перспективи арбітражного розгляду спорів у сфері інтелектуальної власності.

Результати дослідження. З найдавніших часів можемо спостерігати появу перших нормативно-правових актів, які регулюють ті чи інші аспекти арбітражного розгляду спорів. Зокрема, їх передумовою є арбітражна угода, норми щодо якої, а саме процедури укладення й виконання, зазначені в нормативно-правових актах.

Можна виокремити різні дефініції поняття арбітражу, а саме: передача спору на розгляд третій стороні, яка заздалегідь обирається та погоджується сторонами [1, с. 549]; засіб, за допомогою якого спір вирішується незаінтересованою особою, відповідно до добровільної угоди сторін [2, с. 04]; орган: арбітраж – це недержавний суд, заснований сторонами, що сперечаються, джерелом правозастосовної діяльності якого є угода сторін, а не припис закону, що виключає юрисдикцію державного суду з розгляду конкретної справи в рамках, передбачених угодою [3, с. 251]; форму приватного правосуддя, яке ґрунтується на угоді, а арбітр наділяється повноваженнями, аналогічними повноваженням судді; які випливають з угоди між сторонами [4, с. 38].

Варто зазначити, що арбітраж в Україні здійснюється торгово-промисловими палатами. Приймаються до розгляду спори за наявності письмової угоди між сторонами, а арбітражна угода може бути укладена у вигляді арбітражного застереження або у вигляді окремої угоди. В Україні в статті 16 (ч. 1) Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж» [7] закріплено, що арбітражна угода є автономним договором.

Сьогодні не існує єдиної думки щодо того, де зародилися арбітраж та арбітражна угода як його передумова. М. Мастил стверджує, що навіть з історичних джерел неможливо отримати надійні статистичні відомості про випадки застосування арбітражу, оскільки багато випадків урегулювання спорів залишилося неописаними [6, с. 43]. Відомо, що майже кожна національна правова система розвивала такий інститут права, як третейське врегулювання спорів.

Принципи, на які спирається в діяльності сучасний міжнародний комерційний арбітраж, поширюються не лише на приватноправові, а й на публічні відносини. Саме таке визначення можна знайти в ч. 1 ст. 1 Статуту Організації Об'єднаних Націй, яка одним із напрямів діяльності організації визначає підтримку миру і безпеки, для цього варто застосовувати ефективні заходи та шляхи для відновлення миру з дотриманням принципу справедливості.

Історично склалися два різновиди арбітражу: постійно діючий і створений з метою розгляду конкретної справи. Для інституційного арбітражу характерна наявність постійно діючого органу, який не бере участі у вирішенні спорів, а виконує визначені адміністративні функції: сприяє формуванню складу арбітражу, надсилає сторонам документи в справі, установлює дату проведення арбітражу тощо. Наприклад, таким органом є Міжнародний арбітражний суд Міжнародної торгової палати. Постійно діючі арбітражні (третейські) суди створюються при різних організаціях, торгово-промислових палатах.

У свою чергу, інституційні арбітражі поділяються на загальні та спеціальні. Прикладами загального арбітражу можуть бути Міжнародний комерційний арбітражний суд при Торгово-промисловій палаті України, Міжнародний арбітражний суд Міжнародної торговельної палати, Центр арбітражу та медіації Всесвітньої організації інтелектуальної власності (BOIB, WIPO) – підрозділу ООН.

Зауважимо, перевагою постійно діючих арбітражних органів є наявність регламентів і можливості заздалегідь ознайомитися з правилами ведення арбітражної справи. В інституційних арбітражних ситуаціях, коли сторони не можуть дійти згоди щодо арбітра, арбітражний центр може його призначити.

Наприклад, міжнародній практиці врегулювання зовнішньоекономічних спорів відомі випадки створення арбітражів і передача спорів на їх вирішення всупереч добровільній природі останніх. Як виняток створюються обов'язкові арбітражі для вирішення певної категорії справ, проте їх кількість невелика.

Варто зазначити, що Центр Всесвітньої організації інтелектуальної власності з арбітражу та посередництва визначає такі види арбітражу: арбітраж і пришвидшений арбітраж. З метою з'ясування специфіки міжнародної арбітражної практики у сфері інтелектуальної власності варто проаналізувати відповідну процедуру.

По-перше, загальні положення: арбітраж – погоджувальний процес напрацювання рішення, за якого третя сторона вирішує спір в рамках погоджених параметрів. Арбітраж, на відміну від посередництва, зобов'язує сторони прийняти спосіб вирішення спору.

По-друге, права сторін щодо вибору: вибір арбітра (арбітрів); питань, котрі виносяться на арбітражний розгляд; місця проведення; процесуальної норми; строки проведення; характер документів, інших доказів; засобів правового захисту; форми рішення тощо.

Виокремлюємо такі переваги арбітражу щодо спорів у сфері інтелектуальної власності над судовим способом розгляду: по-перше, міжнародний характер (єдина процедура, котра регулюється нормами, які визначаються сторонами; арбітражна процедури й національна належність можуть бути нейтральними щодо законодавства, мови та інституційної культури сторони); по-друге, технічні моменти: сторони можуть вибирати арбітра (арбітрів), який/які володіють знаннями у відповідній сфері; по-третє, терміновість: арбітр і сторони можуть скоротити терміни процедури; арбітр може застосовувати тимчасові заходи, а сторони мають право просити забезпечуваних судових засобів; по-четверте, необхідність рішення: обмежена можливість подачі апеляції; по-п'яте, конфіденційність: конфіденційність як самої процедури, так і рішення.

Таблиця 1

Приклад проведення арбітражної процедури за Правилами ВОІВ [5]

Назва документа/етап	Сторона, яка подає документ	Правила ВОІВ
Прохання про арбітраж	Позивач	Стаття 6–10
Відповідь на прохання про арбітраж	Відповідач	Стаття 11–12
Формування складу арбітражного суду	-	Стаття 14–19
Позовна заява	Позивач	Стаття 41
Відгук на позовну заяву (можливий зворотний позов)	Відповідач	Стаття 42
Підготовча нарада	Всі	Стаття 40
Відповідь на можливий зворотний позов	Позивач	Стаття 43
Можливі заперечення	Відповідач	Стаття 43
Покази свідків	Позивач, відповідач	Стаття 56
Слухання	-	Стаття 55
Меморандум за результатами слухання	Позивач, відповідач	Стаття 37, 43
Завершення процедури	-	Стаття 59,65
Рішення	Арбітражний суд	Стаття 64

Таблиця 2

Порівняння етапів проведення арбітражу та прискореного арбітражу за Правилами ВОІВ

Арбітраж ВОІВ	Прискорений арбітраж ВОІВ
1. Прохання про арбітраж – 30 днів	Прохання про арбітраж – 20 днів
2. Відповідь на прохання про арбітраж	Відповідь на прохання про арбітраж і відповідь на позовну заявку – 30 днів
3. Призначення арбітра/арбітрів – 30 днів	Призначення арбітра
4. Позовна заява – 30 днів	Слухання
5. Відгуки на позовну заяву – 30 днів	Закінчення процесу – 1 місяць
6. Додаткові письмова заява та свідчення свідків	Остаточне арбітражне рішення
7. Слухання	
8. Завершення процесу – 3 місяці	
9. Остаточне арбітражне рішення *між 3 і 8 етапами – 9 місяців	*між 2 і 5 етапами – 3 місці

Процедуру арбітражного розгляду вирішення спору розуміємо як процес, який здійснюється арбітражним органом відповідно до встановлених правил. Процес можна охарактеризувати такими ознаками: спір вирішується неупередженою особою чи особами (арбітрів може бути декілька); повноваження арбітрів ґрунтуються на угоді сторін; арбітражна угода може мати фактичну, правову та змішану природу; завершенням арбітражного розгляду є винесення арбітражного рішення, яке може бути примусового характеру.

За практикою Центру ВОІВ з арбітражу та посередництва можливим є проведення як арбітражу, так і прискореного арбітражу, відмінність між якими – щодо термінів та етапів розгляду справи.

У таблиці 2 наведено порівняння етапів проведення арбітражу та прискореного арбітражу за Правилами ВОІВ [5].

Висновки. Важливою особливістю арбітражу є те, що він націлений не лише на вирішення спору як такого та винесення рішення на користь однієї зі сторін, а й на врегулювання спору шляхом спонукання сторін до укладення мирової угоди. Ця функція є важливою, а її успішність значно залежить від уміння арбітра привести сторін до компромісу. Урегулювання спору таким чином усуває ризики винесення негативного рішення проти однієї зі сторін, а також створює комфортні умови для подальшого співробітництва сторін на ринку.

Як свідчить зарубіжний досвід, спори щодо прав інтелектуальної власності можуть вирішуватися як у судовому порядку, так і за допомогою альтернативних способів захисту, зокрема медіації та арбітражу.

Функціонування, регламентація арбітражної діяльності на належному рівні є важливою особливо в сучасних умовах розвитку України, з огляду на забезпечення конституційного права на альтернативні способи вирішення спорів у тому числі й у сфері інтелектуальної власності. З огляду на зазначене вище, убачаємо необхідність використання національних ресурсів для розвитку арбітражної, медіаційної практики врегулювання спорів, спираючись на міжнародний досвід.

Список використаних джерел:

1. Біцай А.В. Моделі медіації у світі та перспективи для України. URL: www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2013/6_2013/19.pdf.

2. Born G. International Commercial Arbitration in the United States. Deventer, Boston, 1994. 804 p.

3. Комаров В.В. Международный коммерческий арбитраж. Харьков : Основа, 1995. 304 с.

4. Притика Ю.Д. Деякі аспекти поняття міжнародного комерційного арбітражу і його застосування. *Право України.* 1995. № 11. С. 36–39.

5. Центр Всемирной организации интеллектуальной собственности по арбитражу и посредничеству. URL: http://www.wipo.int/export/sites/www/.

6. Mustill M. Arbitration: History and Background, Journal of International Arbitration, Kluwer Law International, 1989. Vol. 6. Issue 2. P. 43–56.

7. Про міжнародний комерційний арбітраж : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4002-12.

УДК 347.1
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.12

РОМАНЮК Я.М.

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЩОДО ЦЕСІЇ ТА ЕВІКЦІЇ В ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНОМУ ПРАВІ

Стаття присвячена дослідженню двох інститутів цивільного права: цесії й евікції. Досліджується проблема труднощів у практиці судів України під час вирішення спорів щодо правомірності відступлення банком або іншою фінансовою установою права вимоги до боржника за кредитним договором іншій особі, яка не є фінансовою установою. Розкривається проблема відступлення права вимоги за кредитним договором, коли до нового кредитора може переходити лише право вимагати від боржника виконати своє грошове зобов'язання. Здійснено аналіз практики Верховного Суду України й Великої Палати Верховного Суду в тому числі через аналіз розвитку правових позицій цих судів. Наводяться аргументи хибності розуміння та помилкового використання на практиці інституту заміни кредитора в зобов'язанні. Доведено, що завданням цесії є забезпечення стабільності цивільного обороту, його пожвавлення, сприяння у вирішенні хронічної проблеми неплатежів, а не «консервування» ситуації з невиконанням грошових зобов'язань.

У статті також розкрито актуальне питання відповідальності продавця за відсудження проданої речі від покупця. Установлено, що почастішали випадки вирішення судами справ за позовами неволодіючих власників до володіючих невласників про витребування майна з чужого незаконного володіння, які нерідко судами задовольняються. Проблема евікції як процес відсудження в покупця придбаного ним майна на тій підставі, що воно не належало продавцеві, розглянута в тому числі через призму історичного розуміння і становлення цього інституту цивільного права. Обґрунтовується, що відповідальність продавця за евікцію також поширюється на випадки вилучення товару в покупця в адміністративному порядку. Це можливо в разі конфіскації товару за порушення митних правил, вилучення товару як речового доказу в рамках кримінального провадження, якщо товар виявився краденим. Доведено, що не відповідає за евікцію дарувальник і пожертвувач, а також особа, яка передала майно під виплату ренти безоплатно, оскільки зазначені особи не несуть ніяких затрат на придбання товару й, відповідно, нічого не втрачають у разі його витребування третьою особою.

Ключові слова: *цесія, відступлення права вимоги, зміна кредитора, зобов'язання, евікція, продавець, відповідальність, вилучення товару.*

The article is devoted research of two institutes of the civil law: assignment and eviction. Examines the problems of difficulties in the practice of the courts in resolving disputes about the legality of the concessions from a Bank or other financial institution of the right of claim against the debtor under the credit agreement to another person who is not a financial institution. Define the problem of the cession under the credit agreement when the new creditor can only go right to require the debtor to fulfill his monetary obligation. The analysis of practice of the Supreme Court and the Grand Chamber of the Supreme Court, including through the analysis of the development of the legal positions of these courts. The arguments of the fallacy of understanding and incorrect usage in practice, the Institute for creditor replacement in obligation. It is proved that the task assignment is to ensure stability of civil turnover, his recovery, assistance in the solution of chronic problems of non-payment, not "preserving" the situation with defaults.

The article also disclosed the topical issue of the liability of the seller for the alienation of the sold thing from the buyer. Established that the cases permit courts cases involving claims unpossessed owners to non-owners owning about reclamation of property from

© РОМАНЮК Я.М. – доктор юридичних наук, заслужений юрист України, суддя Верховного Суду України у відставці, Голова Верховного Суду України у 2013–2017 роках

unlawful possession. Such cases often are met by the courts. The problem of eviction as a process of alienation from the buyer of the acquired assets on the grounds that it did not belong to the seller is considered through the prism of historical understanding and of the institution of civil law. It is proved that the liability of the seller for evictio also applies to cases of withdrawal of the goods from the buyer in administrative. This is possible in the case of confiscation of goods for violation of customs regulations, seizure of goods as evidence in criminal proceedings, if the item was stolen. It is proved that he is not responsible for avicci the donor and the donor as well as a person who transfers property under payment of rent gratuitously, since these persons do not bear any costs for the purchase of goods and, therefore, do not lose anything in case of reclamation by a third party.

Key words: *assignment, assignment of claim, change of creditor, obligations, miccia, the seller, the responsibility, the removal of the goods.*

Вступ. У цивільному зобов'язальному праві налічується чимало правових інститутів і категорій, які періодично привертають наукову увагу. Особливо це стосується проблем зобов'язального права, зважаючи на судову практику, результати якої, у свою чергу, впливають і на правову природу цих інститутів. Одними з тих, що зазнали змін у судовій практиці, є застосування цесії та евікції в цивільному праві.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття проблем судової практики щодо цесії й евікції в зобов'язальному праві з формуванням авторських пропозиції щодо єдності застосування цих категорій цивільного права.

Результати дослідження.

Відступлення права вимоги: конфлікт вирішити не потрібно «законсервувати». Де поставити кому?

Перші згадки про передання первісним кредитором права вимоги до боржника новому кредитору (цесія – від латинського слова cessio – уступка, передача) можна знайти ще в часи Древнього Риму. На початкових етапах розвитку римського приватного права зобов'язання мало суто особистий характер між кредитором і боржником. Боржник ніс перед кредитором персональну відповідальність (аж до смертної кари) за невиконання або неналежне виконання свого зобов'язання. У подальшому на заміну персональній відповідальності боржника було запроваджено його майнову відповідальність. Із плином часу право вимоги кредитора до боржника про повернення боргу перетворилося на майнову цінність, яку можна було продати чи обміняти на іншу річ матеріального світу навіть без згоди боржника.

В умовах сучасного рівня розвитку товарно-грошових відносин відступлення кредитором права вимагати від боржника виконання свого зобов'язання стало само собою зрозумілим. Наприклад, передачу права вимоги, яке виникає із зобов'язання, передбачає в статтях 1321–1326 Цивільний кодекс Франції. Порядок відступлення права вимоги встановлюють також параграфи 398–413 Німецького цивільного уложення, параграфи 1392–1399 Загального цивільного кодексу Австрії, статті 164–174 Швейцарського зобов'язального закону, статті 142–149 Цивільного кодексу Нідерландів. Положення про відступлення права вимоги закріплено в Цивільних кодексах Італії, Греції, Туреччини. Регулює порядок передачі вимог і Кодекс Європейського договірного права (статті 121–124 Секції 2). Така заміна кредитора в зобов'язанні диктується потребами забезпечення стабільності цивільного обороту. Наприклад, відступлення права вимоги лежить в основі діяльності більшості колекторських агентств, яких у Сполучених Штатах Америки та Європі сьогодні діє більше ніж банків.

В Україні порядок відступлення права вимоги регламентується положеннями глави 47 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України). Згідно з пунктом 1 частини першої статті 512 ЦК України, кредитор у зобов'язанні може бути замінений іншою особою внаслідок передання ним своїх прав іншій особі за правочином (відступлення права вимоги). Відступлення права вимоги є інститутом зобов'язального права. У разі відступлення права вимоги відбувається заміна сторони зобов'язання – первісного кредитора – новим кредитором. Саме так озаглавлена й сама стаття 512 ЦК України: «Підстави заміни кредитора у зобов'язанні». До нового кредитора переходить право вимагати від боржника виконати своє зобов'язання зі збереженням усіх інших елементів зобов'язального правовідношення.

У практиці судів України труднощі виникають під час вирішення спорів щодо правомірності відступлення банком або іншою фінансовою установою права вимоги до боржника за кредитним договором іншій особі, яка не є фінансовою установою. З огляду на це, увагу привернув

правовий висновок Великої Палати Верховного Суду, згідно з яким кредитна установа не має права відступити право вимоги до боржника за кредитним договором фізичній особі. Велика Палата мотивує це тим, що з укладенням договору про відступлення права вимоги відбувається заміна кредитодавця, який є фінансовою установою, на фізичну особу. Проте фізична особа не наділена правом надавати фінансові послуги, адже такі надаються лише банками та іншими фінансовими установами, які мають право здійснювати такі фінансові операції.

Заради справедливості необхідно визнати, що й судова практика Верховного Суду України із цього питання також не була послідовною. Зокрема, коли йшлося про відступлення кредитними спілками права вимоги до боржника за кредитним договором фізичній особі, то Верховний Суд України також визнавав це незаконним. Такий висновок обґрунтовувався особливим статусом кредитної спілки, метою діяльності якої є за рахунок об'єднаних грошових внесків задоволення потреб у наданні фінансових послуг і взаємному кредитуванні членів кредитної спілки, а не третіх осіб. Та мушу визнати, що такий підхід не був юридично бездоганним.

У доктрині дослідники цієї проблеми зазвичай обґрунтовують неправомірність передачі фінансовими установами права вимоги до боржника за кредитним договором фізичним особам порушенням банківської таємниці, недотриманням новими кредиторами законодавства про захист персональних даних і про захист прав споживачів. Саме з позицій захисту прав споживачів тривалий час визнавав незаконною передачу кредитними установами права вимоги до споживача фізичній особі Верховний Суд Російської Федерації. Але останніми роками він змінив свою практику, для підтвердження чого достатньо звернутися до пункту 12 Постанови Пленуму Верховного Суду Російської Федерації «Про деякі питання застосування положень глави 24 Цивільного кодексу Російської Федерації про заміну осіб у зобов'язанні на підставі угоди» від 21 грудня 2017 року № 54.

В Україні ні Закон України «Про захист прав споживачів», ні стаття 18 Закону України «Про споживче кредитування» не встановлюють обмежень для відступлення кредитною установою права вимоги до боржника фізичній особі, відсилаючи при цьому до загальних норм цивільного законодавства. Та й Велика Палата не обґрунтовує свій правовий висновок порушеннями законодавства про захист прав споживачів, банківської таємниці чи недотриманням новими кредиторами законодавства про захист персональних даних. Як уже зазначалося вище, Велика Палата мотивує свій висновок тим, що в разі відступлення фінансовою установою права вимоги до боржника за кредитним договором відбувається заміна сторони договору – кредитодавця, а така заміна не може відбуватися на користь особи, яка не є фінансовою установою й не має права займатися діяльністю з надання кредитів.

Порядок заміни сторони договору у 2016 році передбачив французький законодавець, зосередивши такі норми в статтях 1216–1216-3 Цивільного кодексу Франції. Викликано це потребами сучасного комерційного обігу. Однак у законодавстві Україні подібної норми не існує.

Разом із тим у разі відступлення права вимоги за кредитним договором до нового кредитора переходить лише право вимагати від боржника виконати своє грошове зобов'язання – повернути кредит і сплатити проценти за ним, а не право надавати позичальнику кошти під проценти. Надавати кошти під проценти (кредит) за рахунок залучених від вкладників коштів мають право лише банки й інші фінансові установи після отримання відповідної ліцензії. Але повернення отриманих у кредит коштів і сплата процентів за ним не належать до банківських операцій, які підлягають ліцензуванню, а тому й вимагати повернення боргу може будь-хто, а не лише фінансова установа.

У справі, за результатами розгляду якої Велика Палата сформувала свій правовий висновок, кредитна установа передала фізичним особам право вимоги від боржників чітко визначеної в договорі відступлення права вимоги суми заборгованості за кредитними договорами. Отже, відбулася заміна кредитора в грошовому зобов'язанні, яке виникло з кредитного договору, а не заміна кредитодавця в кредитному договорі.

На підтвердження правильності своєї правової позиції Велика Палата послалася на інше своє рішення, у якому начебто висловлена аналогічна позиція. Однак у тій справі Велика Палата кваліфікувала правовідносини сторін як такі, що виникли з договору факторингу. За договором факторингу фактор надає клієнту кредит за плату, взамін чого отримує від клієнта право вимоги до боржника (частина 1 статті 1077 Цивільного кодексу України). При цьому грошова вимога, передана клієнтом фактору, не може розглядатися як плата за надану фінансову послугу. Оскільки за умовами договору факторингу фактор надає клієнту фінансову послугу – кредит, то таким видом діяльності можуть займатися лише фінансові установи. Проте в справі, розглянутій Великою Палатою, обставини інші. Фізичні особи, яким кредитна установа передала своє право вимоги до

боржників, не зобов'язувалися взамін цього надати кредитній установі грошову позику чи кредит за плату. У цій справі кредитна установа, не спроможна повернути вкладникам їхній вклад через неповернення боржниками кредитів, з одного боку, і вкладники, з іншого боку, знайшли компромісне вирішення правового конфлікту: вкладники перебрали на себе за договором про відступлення права вимоги право вимоги до боржників кредитної установи за кредитними договорами. Не погодившись із цим, Велика Палата не лише не спонукала до вирішення правового конфлікту, а, навпаки, законсервувала його. Ба більше, Велика Палата не стала на захист добросовісних фізичних осіб, яким кредитна установа не повернула вклад, і навіть погіршила їхнє становище, ставши на бік осіб, які порушили взяті на себе грошові зобов'язання.

У країнах із розвинутою економікою інститут заміни кредитора в зобов'язанні завдяки своїй простоті, доступності й універсальності вже давно сприяє забезпеченню стабільності цивільного обороту. Україна ставить собі за мету інтегруватися в європейський економічний оборот і посісти в ньому гідне місце. Цьому серед іншого має сприяти підготовлене за взірцем кращих європейських практик законодавче забезпечення цесії. Але, щоб економічний оборот був стабільним, належного законодавчого забезпечення відступлення права вимоги подекуди виявляється недостатньо. Важливо цесію правильно розуміти й уміло використовувати на практиці. Це не в останню чергу стосується судової практики.

За даними Національного банку України, наша держава нині є світовим лідером за часткою сумнівних і безнадійних банківських кредитів. Станом на 1 квітня поточного року частка непрацюючих кредитів становила 51,7 процента кредитного портфеля платоспроможних банків України, при тому що в країнах Європейського Союзу та загалом у світі вона становить приблизно 4 проценти. Причин цьому багато. Але однією з них є хибне розуміння й помилкове використання на практиці інституту заміни кредитора в зобов'язанні, адже, як зазначено вище, завданням цесії є забезпечення стабільності цивільного обороту, його пожвавлення, сприяння у вирішенні хронічної проблеми неплатежів, а не «консервування» ситуації з невиконанням грошових зобов'язань. І саме з такого розуміння покликання інституту відступлення права вимоги, на мою думку, варто формувати судову практику.

Відповідальність продавця за евікцію

Термін «евікція» походить від латинського «evictio» й означає відсудження в покупця придбаного ним майна на тій підставі, що воно не належало продавцеві. У такому разі цілком логічно постає питання про відповідальність продавця перед покупцем. Проблема відповідальності продавця за евікцію має глибокі історичні коріння, які сягають ще часів римського права. Ґрунтовне дослідження цього інституту цивільного права періоду Римської імперії та його подальшого розвитку в країнах Європи здійснив на початку XX століття професор Київського університету Святого Володимира А.К. Митюков в історико-правовому дослідженні «Ответственность продавца за эвикцию в историко-сравнительном освещении» [1, с. 229].

Нині підстави й порядок відповідальності продавця за евікцію встановлені в правопорядках багатьох держав. Наприклад, у зводі французьких цивільних законів – Цивільному кодексі Франції (так званому Кодексі Наполеона), прийнятому ще в 1804 році, цьому присвячено цілий параграф (статті 1626–1640) – параграф 1 «Про гарантії на випадок евікції» розділу III «Про гарантії» глави IV «Про зобов'язання продавця» [2, с. 425–427]. У чинному з 1812 року Загальному цивільному кодексі Австрії відповідальність продавця за наявність прав третіх осіб на проданий товар установлює параграф 923 [3, с. 165]. У Цивільному кодексі Польщі відповідальність продавця за наявність права власності третьої особи на проданий товар або ж наявність обтяження товару третьою особою передбачає стаття 556. Для такого випадку польський законодавець уживає термін «товар із правовими вадами» [4, с. 995].

У ЦК Української РСР 1964 року питання відповідальності продавця за відсудження проданої речі від покупця врегульовувалося статтями 238 і 239. У нині чинному ЦК України цьому присвячено статті 660 і 661. Незважаючи на те що змістовно відповідальність продавця за евікцію вже досить тривалий час змін не зазнає, на практиці цей інститут застосовується вкрай рідко. Не привертає він прискіпливої уваги й учених з метою наукових досліджень. Причиною цього, на мою думку, є відсутність донедавна практичної потреби в застосуванні статей 660 і 661 ЦК України.

Однак упродовж кількох останніх років почастішали випадки вирішення судами справ за позовами неволодіючих власників до володіючих невласників про витребування майна із чужого незаконного володіння, які нерідко судами задовольняються. За такої ситуації актуальність питання відповідальності продавця за відсудження проданої речі від покупця істотно зростає. Саме тому доцільно проаналізувати цей інститут цивільного права України та поділитися своїми висновками.

Відповідно до статті 661 ЦК України, у разі вилучення за рішенням суду товару в покупця на користь третьої особи на підставах, що виникли до продажу товару, продавець має відшкодувати покупцеві завдані йому збитки, якщо покупець не знав або не міг знати про наявність цих підстав. Правочин щодо звільнення продавця від відповідальності або щодо її обмеження в разі витребування товару в покупця третьою особою є нікчемним.

Насамперед варто звернути увагу на те, що в зазначеній нормі йдеться про випадок вилучення товару в покупця за рішенням суду. Якщо покупець довідався про права третьої особи на набуте ним за договором майно ще до його вилучення за судовим рішенням, то він має право на підставі статті 659 ЦК України вимагати зниження ціни або розірвання договору купівлі-продажу. Вимагати відшкодування збитків покупець може від продавця лише в разі вилучення товару. Якщо товар у покупця вилучено третьою особою фактично, без рішення суду (наприклад, викрадені телефон, велосипед вилучено їх власником), то продавець, на мою думку, також повинен нести відповідальність перед покупцем за правилами статті 661 ЦК України за аналогією закону (стаття 8 ЦК України).

Відповідальність продавця перед покупцем за вилучення товару виникає, якщо підстави такого вилучення виникли до продажу товару, тобто до виконання договору купівлі-продажу принаймні продавцем. Виконання договору купівлі-продажу продавцем, відповідно до статті 655 ЦК України, зводиться до передачі товару у власність покупцеві. Передача товару має два складники: фактична передача товару у володіння покупця та передача покупцеві права власності на товар. Неспроста в параграфі 433 Цивільного уложення Німеччини встановлено, що за договором купівлі-продажу речі продавець зобов'язується 1) передати річ покупцю і 2) надати йому право власності на неї [5, с. 178].

На практиці трапляються випадки, коли фактична передача товару покупцеві й передача права на товар у часі не збігаються. Наприклад, за договором купівлі-продажу автомобіля продавець передав покупцю автомобіль у володіння та користування, але в договорі сторонами було обумовлено, що право власності на нього перейде до покупця лише після повної сплати останнім обумовленої в договорі покупної ціни автомобіля. В іншому випадку покупець, уклавши договір купівлі-продажу квартири й набувши право власності на неї з моменту державної реєстрації цього права, яку здійснив нотаріус після нотаріального посвідчення договору, залишив квартиру у володінні продавця на підставі укладеного договору оренди. У першому випадку покупець отримав від продавця товар у фактичне володіння, не набувши ще права власності на нього, в другому, навпаки, – покупець набув право власності на товар, але фактично той у його володіння не перейшов. Тим не менше в обох цих випадках продавець має відповідати за евікцію товару, адже й у першому, і в другому випадках покупцеві завдано збитків.

Відповідальність продавця за евікцію також поширюється на випадки вилучення товару в покупця в адміністративному порядку. Це можливо в разі конфіскації товару за порушення митних правил, вилучення товару як речового доказу в рамках кримінального провадження, якщо товар виявився краденим.

Відповідальність продавця настає, незалежно від того знав він чи не знав про підстави для евікції. Це випливає зі змісту статті 661 ЦК України, яка встановлює єдину підставу для звільнення його від відповідальності: покупець знав або міг знати про підстави для евікції. Такий підхід українського законодавця не є унікальним. Наприклад, статті 1626 Цивільного кодексу Франції покладає на продавця обов'язок надати покупцю гарантію від повної або часткової евікції [2, с. 425]. Довести те, що покупець знав або міг знати про підстави для евікції, повинен продавець.

Проявом розумної обачності покупця під час укладення договору купівлі-продажу насамперед є перевірка ним наявності зареєстрованого права продавця, а також обтяження товару через відповідні реєстри прав та обтяжень. Деякі приклади необачності покупця навів у рішеннях Верховний Суд України. Так, відсутністю розумної обачності покупця варто вважати придбання ним за договором купівлі-продажу земельних ділянок лісогосподарського призначення та водного фонду, які, за законодавством України, не можуть перебувати в приватній власності та які покупець може ідентифікувати в силу зовнішніх, явних і видимих характерних природних ознак (Постанова від 16 грудня 2015 року в справі № 6-2510 цс 15, Постанова від 29 червня 2016 року в справі № 6-1376 цс 16). Також у Постанові від 18 січня 2017 року в справі № 6-2776 цс 16 Верховний Суд України, направляючи справу на новий розгляд до суду першої інстанції, указав, що, за обставинами справи, квартира після незаконного вибуття з комунальної власності впродовж нетривалого проміжку часу – 5 місяців, неодноразово продавалася, на що суд уваги не звернув і

не дав оцінки поведінці останнього покупця на предмет того, чи проявив він розумну обачність, відтак чи можна його визнати добросовісним покупцем. Також проявом необачності варто вважати придбання цінного товару поза торгівельною мережею, з рук і за відверто заниженою ціною.

У житті можливі випадки, коли продавець знав про права третіх осіб на товар, однак навмисно приховав це від покупця, а той, придбаваючи товар, не проявив розумної обачності. На мою думку, у такому разі відповідальність за евікцію однаково повинен нести продавець. Це відповідатиме засадам добросовісності й справедливості (пункт 6 статті 3, стаття 627 ЦК України) і не допускатиме отримання продавцем вигоди в результаті своєї недобросовісної поведінки. За змістом статті 661 ЦК України, у разі евікції продавець повинен відшкодувати покупцю завдані збитки, якими, відповідно до статті 22 ЦК України, є те, що він утратив у зв'язку з вилученням у нього товару. Тобто йдеться про стягнення ринкової вартості товару на день ухвалення судом відповідного рішення, а не про ціну, сплачену покупцем продавцю за договором. До збитків також належать понесені затрати на доставку товару, його монтаж, придбання необхідних комплектуючих, демонтаж, а також доходи, які покупець міг би реально одержати за звичайних обставин, якби товар не було вилучено (упущена вигода). Належать до збитків і передбачені статтею 133 Цивільного процесуального кодексу України та понесені покупцем судові витрати, пов'язані з розглядом справи за позовом третьої особи до нього про витребування товару. Якщо ринкова вартість товару на час розгляду справи зменшилася, то варто стягнути суму, сплачену покупцем на виконання договору. У разі часткової сплати покупцем обумовленої договором купівлі-продажу ціни товару стягненню з продавця підлягає фактично сплачена йому сума.

Розрахунки за отримані покупцем доходи від товару, а також за здійснені ним його поліпшення необхідно проводити за правилами статті 390 ЦК України. Під час визначення розміру відшкодування понесених витрат на поліпшення товару потрібно врахувати розумність і доцільність такого поліпшення.

Висновки. Домовленість продавця з покупцем про те, що продавець не відповідатиме або ж відповідатиме частково в разі витребування товару в покупця третьою особою, на підставі імперативного припису частини 2 статті 661 ЦК України є недійсною. Перебіг позовної давності за позовом покупця про відшкодування збитків починається від дня вилучення в нього товару. Якщо третя особа на підставах, що виникли до продажу товару, пред'явить до покупця позов про витребування товару, покупець, відповідно до положень статті 660 ЦК України, повинен повідомити про це продавця та подати клопотання про залучення його до участі в справі. Продавець має вступити в справу як третя особа на стороні покупця. Порушення покупцем свого обов'язку щодо залучення продавця до участі в справі про евікцію звільняє продавця від відповідальності за неї, якщо продавець доведе, що, узявши участь у справі, він міг би відвернути відібрання проданого товару в покупця. Ухилення продавця, залученого до участі в справі про евікцію, від участі в її розгляді позбавляє його права доводити неправильність ведення справи покупцем. Якщо відбулося кілька договорів купівлі-продажу, продавець, із якого на користь останнього покупця стягнуто завдані евікцією збитки, має право в регресному порядку вимагати стягнення виплаченого відшкодування від особи, у якої ним придбано вилучений у подальшому товар. Установлені статтею 661 ЦК України правила про відповідальність продавця за евікцію застосовуються до зобов'язань із договору купівлі-продажу різних видів, а також до зобов'язання про передання майна під виплату ренти (частина 2 статті 734 ЦК України) і договору міни (стаття 716 ЦК України).

Не відповідає за евікцію дарувальник і пожертвувач, а також особа, яка передала майно під виплату ренти безоплатно (частина 2 статті 734 ЦК України). Це пов'язано з тим, що зазначені особи не несуть ніяких затрат на придбання товару й, відповідно, нічого не втрачають у разі його витребування третьою особою.

Список використаних джерел:

1. Митюков А.К. Ответственность продавца за эвикцию в историко-сравнительном освещении. *Римське право в Університеті Святого Володимира :* у 2 кн. Київ : Либідь, 2010. Книга друга / за редакцією доктора юридичних наук, професора І.С. Гриценка. С. 229–282.

2. Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона). Москва – Берлин : Инфотропик Медиа, 2012. С. 425–427.

3. Всеобщий гражданский кодекс Австрии. Москва – Берлин : Инфотропик Медиа, 2011. С. 162.

4. Kodeks cywilny. Komentarz. Warszawa : Wydavnictwo C.N. Beck, 2008. C. 995.

5. Гражданское уложение Германии. Москва : Волтерс Клувер, 2008 178 с.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.1:631; 336.7
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.13

ВОЗНЯКОВСЬКА К.А.

ЩОДО ПРОБЛЕМ РЕФІНАНСУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ БАНКОМ УКРАЇНИ БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ

Стаття присвячена дослідженню проблем функціонування сучасної системи рефінансування комерційних банків Національним банком України. Основним напрямом повноважень Національного банку України є рефінансування банківської системи, яке застосовується у тому числі для вирішення проблем ліквідності банків, тобто саме для подолання передумов неспроможності банків. Причому у цьому разі виникає трансформація одних відносин в інші: рефінансування надається слабкому банку, який потім може бути визнано проблемним, а згодом, можливо, у нього буде відкликано банківську ліцензію та його буде піддано процесу ліквідації. В такому разі НБУ від позичальника-кредитора у регулятивних правовідносинах стає кредитором у процедурах ліквідації, тобто у охоронних правовідносинах. Розглянуто поняття, сутність і завдання рефінансування та проведено аналіз функціонування сучасної системи рефінансування в Україні.

У статті проаналізовано проблеми удосконалення правових механізмів рефінансування в контексті підтримки Національним банком України слабких або проблемних банків. Такий стан речей можна виправдати напіввоєнною ситуацією, у якій протягом останніх років перебувала економіка України, що вимагало досить жорстких заходів регулювання, а також пандемією, яка охопила весь світ. Недолік інструментів надання довгострокової ліквідності банкам негативно позначається на інвестиційному потенціалі системи рефінансування. Розглянуто і різні шляхи вирішення відповідних завдань, які виникають під час здійснення рефінансування, зокрема: окреслено вдосконалення процесу рефінансування Національним банком України; зниження облікової ставки, що вплине на відсоткові ставки на ринку та на доступність позикових коштів; удосконалення методики оцінки фінансового стану банку, що дасть змогу визначити реальну ситуацію та зменшить ризик неповернення кредиту рефінансування; здійснення контролю над напрямом використання отриманих кредитів від центрального банку; тощо.

Запропоновано розширення програм кредитування, впровадження їх ступневості та незалежного рейтингування банківських установ для обрання тієї чи іншої програми рефінансування.

Ключові слова: *підтримка ліквідності, рефінансування, господарська система, слабкі банки, проблемні банки, підтримка банків.*

The article is devoted to the research problems functioning the modern system refinancing of commercial banks by the National Bank of Ukraine. The main area of competence of the National Bank of Ukraine is refinancing banking system, which applies including to solve bank liquidity problems, that is, to overcome preconditions for bank failure. In this case arises transformation of one relationship into another: refinancing is given to the weak bank, which can then be considered problematic, and possibly later he

© ВОЗНЯКОВСЬКА К.А. – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін (Чернівецький юридичний інститут Національного університету «Одеська юридична академія»)

can be revoked a bank license and will be subject to the process liquidation – here the NBU from the borrower-lender in the regulatory legal relationship becomes a creditor in the liquidation procedures, it mean in protective legal relations. Considering the concept, essence and tasks are considered refinancing and analysis of modern system functioning refinancing in Ukraine.

The article analyzes the problems of improving the legal mechanisms refinancing in the context of support by the National Bank of Ukraine weak or troubled banks. This can be justified a semi-military situation that she has been in for the past few years Ukraine's economy, which required rather rigid regulatory measures, and also a pandemic that has swept the world. Imperfection of provisioning tools banks' long-term liquidity is adversely affected the investment potential of the refinancing system. Also are considered different ways of solving the relevant tasks that arise during implementation refinancing, in particular, outlines process improvements refinancing by the National Bank of Ukraine; lowering the discount rate, which will affect market interest rates and loan availability funds; improvement of the method of estimating the financial condition of the bank that will help to determine the real situation and reduce the risk of non-return refinancing loan; exercising control over the direction of usereceived loans from the central bank; etc.

An extension of the lending program is proposed, their implementation and the independent rating of banking institutions for the choice of a refinancing program.

Key words: *liquidity support, refinancing, economic system, weak banks, problem banks, bank support.*

Вступ. Питання про повноваження Національного банку України у забезпеченні платоспроможної роботи банківських установ значно ускладнилося протягом останніх років. Нові напрями досліджень у цьому контексті полягають не лише у потребі узгодження повноважень між вказаними органами, але й загалом у необхідності гармонізації функцій НБУ у сучасній економічній системі. Останнє неможливо конструктивно зробити, якщо відірвати дослідження та вдосконалення повноважень НБУ від реального економічного життя та загалом господарської практики, яка формується системою господарського законодавства, господарськими звичаями та юрисдикційною діяльністю господарських судів. Отже, такий стан сприйняття ролі та функцій НБУ у сучасній економіці України сам по собі утворює значну прогалину у правовій науці.

Проблематика аналізу ролі НБУ в сучасній економіці само по собі утворює прогалину у правовій науці. Фактично ця частина господарсько-правових досліджень має поодинокий характер. Виділяються окремі дослідження, зокрема роботи О.П. Подцерковного, К.В. Масляєвої, Н.В. Никитченко, В.П. Богуна та небагатьох інших, у яких розглядаються окремі контрольно-наглядові та регулятивні функції НБУ. Такий стан дослідження зазначеної проблеми не відповідає ролі відносин щодо запобігання кризи ліквідності банківських установ.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження рефінансування банківських установ Національним банком України задля вироблення пропозицій щодо вдосконалення порядку кредитування комерційних банків, який потребує введення у загальну логіку функціонування господарської системи та урахування всіх можливих ризиків, які виникають у процесі відповідного рефінансування.

Результати дослідження. Повноваження НБУ цілком доречно розглядати у контексті загальних висновків господарсько-правової науки про організаційно-господарські повноваження державних органів та їхнього місця серед інших учасників господарських відносин. Як справедливо зауважив О.П. Подцерковний, у цьому разі можна констатувати наявність організаційно-господарських зобов'язань [10, с. 343], які виникають у результаті реалізації повноважень НБУ як центробанком. Не можна не враховувати фактичні негативні результати чинної системи підтримки ліквідності банків в Україні, позаяк велика їхня частина, попри отримання рефінансування протягом 2014–2015 років, все ж втратила платоспроможність та була піддана ліквідації. А сьогодні світова економіка вступила в період рецесії, і нам невідомо, як довго вона триватиме і які матиме наслідки для української економіки у 2020 році. Варто погодитись із думкою, що це підтверджує відсутність адекватних механізмів підтримання ліквідності банків і недосконалість підходів, щоб оцінити фінансовий стан банків, які мають намір скористатися такими привілеями в період пандемії [14, с. 58].

Отже, важливо дослідити процедури рефінансування у змісті повноважень НБУ задля вироблення пропозицій щодо вдосконалення загального порядку кредитування НБУ комерційних банків на засадах, що забезпечують правопорядок у цій сфері.

Перше питання, яке тут виникає, полягає у тому, як співвідносяться ці організаційно-господарські повноваження із сукупністю майново-господарських НБУ з урахуванням того, що взаємодія НБУ із слабкими банками, в тому числі із неспроможними банками, будується також на договірних відносинах щодо рефінансування, застави, звітності, контролю тощо. Тобто організаційно-господарські повноваження НБУ тісно поєднуються із майново-господарською компетенцією цього органу, а отже, мають не протиставлятися одні іншим, а навпаки – взаємодоповнюватися та певним чином збалансовуватися. Останнє особливо важливо у контексті того, що поєднання в особі НБУ одночасно адміністративних та економічних функцій веде до конфлікту інтересів, провокує корупцію та зловживання владою.

Таке питання виникає у розрізі відносин між НБУ та слабкими й неспроможними банками, адже саме у час скрутного майнового становища слабкі банки звертаються до НБУ за рефінансуванням, а у стані неспроможності постає питання про повернення НБУ запозичених раніше слабкому банку коштів. Якщо ж згадати функції НБУ щодо контролю за банківською діяльністю, то стає зрозумілим, що відповідні повноваження мають бути піддані ретельному науковому опрацюванню на предмет виявлення вразливих місць, які заважають економічному розвитку та макроекономічній стабільності в країні, фактично утворюють підстави для слабкості банків, вимушених згодом звертатися за допомогою до НБУ.

Низка відповідних повноважень безпосередньо пов'язана із взаємодією зі слабкими, проблемними та неспроможними банками. Зокрема, ці повноваження виникають у зв'язку із прийняттям Національним банком України рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку з підстав, визначених частиною другою статті 77 Закону України «Про банки і банківську діяльність», Законом України «Про спрощення процедур реорганізації та капіталізації банків».

Важливий напрям повноважень НБУ, що має безпосередній вихід на рівень взаємодії із слабкими, проблемними та неспроможними банками, – рефінансування банківської системи, що застосовується у тому числі для вирішення проблем ліквідності банків, тобто саме для подолання передумов неспроможності банків, коли зважені дії менеджменту банку та допомоги у формі рефінансування НБУ можуть усунути та нівелювати відповідну кризову ситуацію. Причому у цьому разі виникає трансформація одних відносин в інші: рефінансування надається слабкому банку, який потім може бути визнано проблемним, а можливо згодом у нього буде відкликано банківську ліцензію та його буде піддано процесу ліквідації. Тут НБУ від позичальника-кредитора у регулятивних правовідносинах стає кредитором у процедурах ліквідації, тобто в охоронних правовідносинах.

З Положення про виведення неплатоспроможного банку з ринку, затвердженого рішенням виконавчої дирекції ФГВФО №2 від 05.07.2012 року, можна зробити висновок про наявність відповідних повноважень НБУ та їхню узгодженість як із повноваженнями ФГВФО, так і з повноваженнями інших органів та осіб. І хоча відповідні положення нічого не говорять про рефінансування, із їхнього змісту видно, що НБУ не відсторонюється від процесу ліквідації банку та здійснює цілковитий супровід операції щодо повернення банком раніше виданих кредитів рефінансування або контролює створення умов для такого повернення.

Глосарій банківської термінології визначає рефінансування як операції з надання банкам кредитів у встановленому Національним банком порядку. При цьому основною метою рефінансування визначається регулювання ліквідності банків на виконання Національним банком функції кредитора останньої інстанції [2]. У чинному Положенні про застосування Національним банком України стандартних інструментів регулювання ліквідності банківської системи, затвердженому постановою Правління НБУ від 17.09.2015 № 615, поняття рефінансування зведено, по суті, до будь-якого кредиту НБУ: операції рефінансування – операції з надання банкам кредитів у встановленому Національним банком порядку». Разом із тим у відповідних нормах закладено також поняття «кредиту рефінансування» як кредиту, «що надається банку шляхом проведення кількісного або процентного тендера з підтримання ліквідності банків». Порівняння цих понять з необхідністю виявляє суперечність – фактично операції рефінансування охоплюють не лише поняття «кредит рефінансування», але кредити овернайт, кредити рефінансування та операції прямого РЕПО. Це випливає із суті названих операцій, які передбачають надання коштів банкам з боку НБУ для підтримання їхньої ліквідності. Крім того, необхідно враховувати, що рефінансування не може існувати й в інших, ніж кредит, формах.

Наукові погляди на поняття рефінансування різняться залежно від глибини підходу відповідних дослідників до функції НБУ в ринковій економіці. У вузькому розумінні рефінансування розглядається як кредитування центральним банком кредитних установ. Зокрема, на думку В.В. Коваленко та К.Ф. Черкашиної рефінансування банків – це «кредитування окремих банків на їхнє прохання у випадках тимчасової нестачі ліквідності» [12, с. 26]. В. Стельмах вважає, що «економічна сутність механізму рефінансування на мікрорівні полягає у підтримці ліквідності банків, а на макрорівні – у розширенні грошової маси в економіці країни» [6, с. 133]. У наукових колах також поширена думка, що рефінансування – це «забезпечення центральним банком банків додатковими резервами на кредитній основі, тобто запозиченими резервами» [11]. Широкий підхід до поняття операцій рефінансування демонструє законодавство Європейського Союзу, визначаючи таку ознаку рефінансування, як «управління ситуацією ліквідності» [1].

Таким чином, рефінансування варто визначати як засіб державної економічної політики, що вживається НБУ з метою підтримки ліквідності банків, досягнення грошово-кредитної стабільності в економічних відносинах та реалізації програм національного економічного розвитку, здійснюється у формі надання НБУ кредитів банківським установам за сприятливими процентними ставками та умовами.

Отже, часткове відношення рефінансування до проблем слабкості банку тягне за собою диференціацію тимчасової та стійкої неспроможності банків як у законодавстві про рефінансування, так і в законодавстві про банкрутство банків з метою розмежування порядку кредитування банків із різним ступенем ризику неповернення коштів.

У наукових колах розглядають різні способи вирішення цієї проблеми, зокрема, вдосконалення процесу рефінансування НБУ комерційних банків в Україні або ж зниження облікової ставки, що вплине на відсоткові ставки на ринку та на доступність позикових коштів; також пропонується удосконалення механізму рефінансування, враховуючи досвід розвинених країн світу [3, с. 253].

Також лунали пропозиції щодо посилення контролю НБУ за використанням банками коштів рефінансування [13, с. 100]. Хоча тут мають бути враховані проблеми із забезпеченням відповідного контролю, коли посилення самого контролю нічого не може дати без удосконалення правоохоронної системи та без встановлення чітких меж контролю, що визначає свободу ринкових відносин та виключає оперування грошовими активами з боку банків у замінний спосіб. Адже ризикованість та наявність потенційного корупційного складника у процесі рефінансування з боку НБУ примушує дослухатися до думки науковців, які пропонують створення кредитних консорціумів, коли кредитний ризик поділяється між уповноваженим державним інститутом, комерційними банками та прямими інвесторами [5, с. 258]. Власне, подібний механізм був би корисний під час здійснення кредитування державою банків, які не є слабкими та мають намір отримати кредит на виконання певних програм соціально-економічного розвитку (будівництво доріг, промислових підприємств, житлових будинків тощо).

НБУ робилися також публічні заяви щодо підтримки ліквідності банківської системи всіма наявними інструментами на ринкових умовах. НБУ як центробанк, що виконує повноваження в сфері державної економічної політики щодо забезпечення стабільності грошової одиниці країни, має, однак, багато інших функцій, які прямо чи побічно пов'язані із наведеною монетарною функцією.

Зокрема, в 2016 році Національний банк України як кредитор останньої інстанції запровадив інструмент екстреної підтримки ліквідності платоспроможних банків – Emergency liquidity assistance. А кредити, які були отримані за інструментом ELA, призначені винятково для покриття тимчасового дефіциту ліквідності банку в разі настання надзвичайних ситуацій, коли банки вичерпають всі інші джерела підтримки ліквідності. Що ж до питання прийняття рішення про здійснення екстреної підтримки ліквідності, то НБУ оцінюватиме платоспроможність банку, дотримання плану капіталізації, а також проводитиме аналіз джерел повернення кредиту, зазначених банком у фінансовій моделі та прогнозі грошових потоків [8].

Вже сама диференціація рефінансування на короткострокове («для підтримки ліквідності»), а також середньострокове (до 16.12.2016 – стабілізаційні кредити) рефінансування передбачена численними положеннями НБУ, зокрема «Положення про надання Національним банком України стабілізаційних кредитів банкам України», затверджене Правлінням НБУ №327 від 13.07.2010, та «Положення про екстрену підтримку Національним банком України ліквідності банків», затверджене Правлінням НБУ № 411 від 14 грудня 2016 року, вказують на доволі абстрактну диференціацію відповідних процесів, здатну підводити під одні й ті самі обставини різні форми рефінансування, нівелювати будь-які межі для ухвалення НБУ суб'єктивного рішення.

Якщо звернутися до визначення поняття стабілізаційних кредитів, то до моменту набрання чинності Постанови № 411 їхня відмінність від інших кредитів рефінансування полягала у спеціальному строку та наявності вимоги про надання певного переліку документів на підтвердження фінансової моделі розвитку банківської установи та відповідних документів, які б підтвердили показники фінансової моделі.

Вимоги стосовно надання кредитів рефінансування з боку НБУ в умовах звичайної економічної ситуації та в умовах екстреної підтримки ліквідності є набагато менш обтяжливими, ніж ті, які НБУ розробив для сфери відносин банків із своїми клієнтами. Йдеться про норми «Положення про визначення банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями», затверджене Правлінням НБУ 30.06.2016 № 351. Ця диспропорція має бути усунута, позаяк не може вважатися природним більш деталізоване втручання НБУ у кредитні операції банків, ніж підпорядкування його самого певним стандартам.

Також НБУ на цей час збільшено строковість основних операцій з регулювання ліквідності банків. Зокрема, це стосується операцій з надання кредитів рефінансування на щотижневих тендерах, які збільшено з 30 до 90 днів. Окрім цього, було розширено перелік прийнятної застави для залучення банками таких кредитів рефінансування. Зміни спрямовані на підтримку ліквідності банківських установ в умовах пандемії та карантинних обмежень [9].

Крім цього, в травні 2020 очікується запровадження довгострокового рефінансування на строк до 5 років, що у сукупності із стандартними короткостроковими інструментами рефінансування має в перспективі позитивні наслідки. Адже насамперед механізм довгострокового рефінансування надасть підтримку банківському кредитуванню в гривні, підсилюючи ефект інших заходів, вжитих НБУ упродовж останніх місяців, зниження облікової ставки та запровадження стимулюючих нормативів резервування [7].

Власне, спостерігається недостатньо чітке розмежування поняття облікової ставки порівняно із поняттям процентної ставки рефінансування. Згідно з Положенням про основи процентної політики Національного банку України, затвердженим Правлінням НБУ від 21.04.2016 № 277, НБУ установлює процентну ставку за кредитами рефінансування, наданими шляхом проведення кількісного тендера з підтримання ліквідності банків, та граничну процентну ставку за кредитами рефінансування, наданими шляхом проведення процентного тендера з підтримання ліквідності банків, на рівні ставки за кредитами овернайт. Водночас облікова ставка є набагато ширшим поняттям, що визначається окремими нормами відповідного Положення як «основний індикатор змін у грошово-кредитній політиці та орієнтир вартості залучених та розміщених грошових коштів для банків та інших суб'єктів грошово-кредитного ринку». Тобто вжиття поняття «облікова ставка НБУ» під час визначення загальних умов грошово-кредитної політики зовсім не означає наближення до відповідної категорії «ставки рефінансування».

Таким чином, НБУ продовжує вживати заходів для забезпечення безперебійного функціонування банківської системи в умовах поширення епідемії коронавірусу. Але, як відзначається, ці заходи мають превентивний характер на випадок розгортання більш серйозних кризових явищ у світовій економіці, оскільки сьогодні гривнева ліквідність банківської системи перевищує 200 млрд грн, а валютна – 8 млрд дол. США [7].

Висновки. Таким чином, загальний механізм рефінансування НБУ потребує збалансування мети та змісту з урахуванням усіх можливих ризиків, які виникають у процесі рефінансування. Роль НБУ в економічних процесах потрібно посилювати, як це роблять центральні банки різних країн.

Крім того, не можна виключати й опосередковану підтримку НБУ найбільш пріоритетних галузей економіки під час підтримки банківської ліквідності. У цьому контексті варто було б відновити на постійній основі положення Закону України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», що змістовно втратив чинність з 2012 року. Йдеться про те, що банк, який має у складі кредитного портфеля заборгованість позичальників – сільськогосподарських товаровиробників, але не звертався до НБУ за отриманням рефінансування, зобов'язаний запропонувати таким позичальникам внести зміни до кредитного договору (укласти додатковий договір) на умовах пролонгації, визначених цим пунктом. Наявність таких змін є підставою для надання такому банку відповідного рефінансування від Національного банку України.

Логічним результатом дії такої норми виступає, по-перше, розширене кредитування пріоритетних галузей економіки, яке завжди може бути забезпечене рефінансуванням НБУ, а по-друге, забезпечуватиметься фінансова стабільність діяльності тих кредитно-фінансових установ, які

кредитують пріоритетні галузі економіки; в-третіх, рефінансування НБУ набуватиме змістовного спрямування, що матиме ціллю зростання пріоритетних галузей економіки. Як видається, аналогічні положення мають сьогодні знайти відображення в Законі України «Про Національний банк України», а також у Господарському кодексі України як орієнтир для суб'єктів господарювання пріоритетних галузей економіки та комерційних банків.

Список використаних джерел:

1. The implementation of monetary policy in the euro area. General documentation. URL: bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/ PublicacionesBCE/Politica Monetaria/Fic/ gendoc201109en.pdf.

2. Глосарій банківської термінології. URL: bank.gov.ua/control/uk/publish/ article?art_ id=123604&cat_id=1 23320.

3. Гуркуша Ю.О., Бахчиванжи І.І. Рефінансування банків: вітчизняна практика. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. Випуск 3 (08) 2017. с. 249–254.

4. Дубихвіст О. Операції РЕПО як інструмент здійснення грошово-кредитної політики центрального банку. *ВІСНИК НБУ*. № 8. 2013. С. 17–25.

5. Зимовець В.В. Акумуляція фінансових ресурсів та економічний розвиток. Київ : Ін-т економіки НАНУ, 2003. 314 с.

6. Монетарна політика Національного банку України: сучасний стан та перспективи змін / За ред. В.С. Стельмаха. Київ : Центр наукових досліджень Національного банку України, УБС НБУ, 2009. 404 с.

7. Національний банк запроваджує довгострокове рефінансування для підтримки кредитування та ліквідності банків. URL: bank.gov.ua/ news/all/natsionalniy-bank-zaprovadjuye-dovgostrokove-refinansuvannya-dlya-pidtrimki-kredituvannya-ta-likvidnosti-bankiv.

8. Національний банк запроваджує новий інструмент екстреної підтримки ліквідності банків. URL: bank.gov.ua/news/all/natsionalniy-bank-zaprovadjuye-noviy-instrument-ekstrenoyi-pidtrimki-likvidnosti-bankiv.

9. Національний банк розширив строки рефінасування банків та перелік прийнятної застави. URL: bank.gov.ua/news/all/natsionalniy-bank-rozshiriv-stroki-refinasuvannya-bankiv-ta-perelik-priynyatnoyi-zastavi.

10. Подцерковний О.П. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики. Київ : Юстиніан, 2006. 424 с.

11. Рефінансування. URL: uk.wikipedia.org/wiki/Рефінансування.

12. Центральний банк і грошово-кредитна політика : навч. метод. посіб. / В.В. Коваленко, К.Ф. Черкашина; Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. 138 с.

13. Чайковський Я. Рефінансування банків як метод регулювання Національним банком України банківської системи в умовах виходу з фінансової кризи. *Економічний аналіз*. 2012. Вип. 10. Ч. 3. С. 107–111.

14. Чібісова В.Ю. Удосконалення інструментів регулювання ліквідності банків України. *Вісник Університету банківської справи*. 2017. № 1 (28). С. 51–59.

УДК 346.12
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.14

ЧИХІРЬОВ В.Л.

МАЙНО СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ

У науковій статті розглянуто правові режими майна, на підставі яких суб'єкти господарювання різних організаційно-правових форм здійснюють господарську діяльність, надано пропозиції щодо вирішення проблеми дуалізму правового режиму майна суб'єктів господарювання. Автор зазначає, що джерела власності суб'єктів господарювання поділяються на дві категорії: власний капітал підприємства (пайовий внесок власника, доходи, резервні фонди, цільове фінансування тощо) та зобов'язання (залучені кошти – позики, кредити тощо). Особливу увагу у науковому дослідженні приділено вивченню правових режимів майна господарюючих суб'єктів. На думку автора, правовий режим майна суб'єктів господарювання – це встановлені положеннями нормативно-правових актів: склад цього майна, порядок його створення, використання у господарському обороті та відчуження, а також обсяг прав та обов'язків щодо володіння, користування і розпорядження майном, порядок захисту майнових прав. Суб'єкти господарювання, діючи урізних організаційно-правових формах, використовують майно на основі права власності, господарського відання та оперативного управління, проте можуть використовувати майно і на підставі інших речових прав та договорів (оренди, концесії та ін.). Актуальною правовою проблемою, на думку автора, є відокремлення майна, що є власністю суб'єкта господарювання – юридичної особи, від майна, що перебуває у спільній сумісній власності подружжя. Труднощі правового регулювання відносин на межі господарського та сімейного права зумовлені тим, що, з одного боку, подружжя наділене правами та обов'язками, які виникли в результаті укладення шлюбу, а з іншого боку, вони є самостійними суб'єктами, які можуть бути у тому числі й учасниками господарських правовідносин. Автор доходить висновку, що господарюючі суб'єкти, які працюють у різних організаційно-правових формах, здійснюють свою діяльність на основі права власності, права господарського відання і права оперативного управління та можуть використовувати майно на основі інших речових прав та договорів (оренди, концесії та ін.). Таким чином, майно у сфері господарської діяльності становить сукупність речей та інших майнових цінностей (нематеріальних активів), які мають встановлену вартість, виробляються або використовуються в діяльності суб'єктів господарювання та відображаються на їх балансі.

Ключові слова: *джерела формування майна, право господарського відання, право оперативного управління, правовий режим майна, суб'єкт господарювання.*

The article deals with the legal regimes of property, on the basis of which business entities of various organizational and legal forms carry out economic activities, provides proposals for solving the problem of dualism of the legal regime of property of business entities. The author notes that the sources of property of economic entities are divided into two categories: equity of the enterprise (owner's share contribution, income, reserve funds, special purpose financing, etc.) and liabilities (borrowed funds – loans, credits, etc.). Special attention in the research is paid to the study of the legal regimes of property of economic entities. According to the author, the legal regime of property of economic entities – is established by the provisions of regulations – the composition of this property, the order of its creation, use in economic turnover, and alienation, as well as the rights and obligations of possession, use and disposal property, and the procedure for protection of property rights. Business entities, acting in various organizational and legal forms, use

© ЧИХІРЬОВ В.Л. – старший викладач (Навчально-науковий інститут «Юридичний інститут ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»)

property on the basis of ownership, economic management and operational management, but may also use property on the basis of other property rights and agreements (leases, concessions, etc.). The current legal problem, according to the author, is the separation of property owned by the business entity – a legal entity from the property that is jointly owned by the spouses. Difficulties in the legal regulation of relations on the border of economic and family law are due to the fact that, on the one hand, the spouses are endowed with rights and responsibilities arising from marriage, and on the other hand – they are independent entities that can be including participants in economic relations.

The author concludes that business entities operating in various organizational and legal forms carry out their activities on the basis of property rights, business rights and the right of operational management, and can use property on the basis of other property rights and agreements (leases, concessions etc.). Thus, property in the sphere of economic activity is a set of things and other property values (intangible assets) that have a fixed value, are produced or used in the activities of economic entities and are reflected in their balance sheet.

Key words: *sources of property formation, right of economic management, right of operational management, legal regime of property, business entity.*

Постановка проблеми. Однією з базових юридичних категорій є категорія правового режиму майна, а в господарському праві – правового режиму майна господарюючих суб'єктів. Для забезпечення принципу майнової відокремленості суб'єктів господарювання він відіграє визначальну роль. Проте правовий режим майна окремих видів суб'єктів підприємництва має свої особливості, які зумовлені специфікою їх організаційно-правової форми.

Аналіз дослідження проблеми. У господарсько-правовій науці проблематику правового режиму майна досліджують такі вчені, як Ю.С. Алексєєва, А. Поснер, Д.О. Давидов, Ю.П. Пацурківський, І.А. Селіванова, В.С. Щербина, В. Коннер та інші. Проте прогалини в законодавстві та дискусійний характер ряду питань, пов'язаних із формуванням та використанням майна суб'єктів господарювання, зокрема питання захисту прав особи під час поділу спільного сумісного майна подружжя, переданого як внесок до статутного капіталу суб'єкта господарювання, створюють правову невизначеність у правовідносинах за участі таких осіб, що зумовлює актуальність цього наукового дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження порядку формування та правового режиму майна суб'єктів господарювання, а також розроблення пропозицій щодо розв'язання проблеми дуалізму правового режиму майна господарюючих суб'єктів, а також порядку його формування та використання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наукова категорія «джерела формування майна» відома ще з XVIII ст., вона зустрічалася ще у працях А. Смітта, А. Поснера, В. Коннера та інших.

Сучасна наукова література містить безліч часто протилежних та суперечливих дефініцій категорії «джерела формування власності», тому існує багато пояснень цієї категорії, що свідчить про те, що еволюція зазначеної концепції залежить від ступеня розвитку національної економіки та середовища кредитних установ. Незважаючи на велику кількість наукових досліджень, серед науковців та практиків, а також у нормативно-правових актах немає єдиного підходу до визначення змісту категорії «джерело формування майна суб'єкта господарювання».

Джерела власності суб'єктів господарювання поділяються на дві категорії: власний капітал підприємства (пайовий внесок власника, доходи, резервні фонди, цільове фінансування тощо) та зобов'язання (залучені кошти – позики, кредити тощо) [4, с. 87].

Господарський Кодекс України (далі – ГК України) у складі майна суб'єктів господарювання визначає *кошти*, тобто фінансові активи в національній та іноземній валюті, які використовуються для опосередкування правовідносин зазначених суб'єктів з іншими господарюючими суб'єктами, а також фінансових правовідносин відповідно до законодавства [1; 5].

Товари як складовий елемент майна суб'єктів господарювання ГК України – це виготовлена продукція, виконані роботи та надані послуги.

Виготовлена продукція – це перелік товарно-матеріальних цінностей, які були складені та випробувані, прийняті, заповнені та відповідають специфікаціям та стандартам у договірних умовах, підписаних із замовниками.

Виконані роботи – це врегульована законодавством діяльність, пов'язана із проектними роботами, будівництвом, розширенням, переробкою, ремонтом та реставрацією об'єктів і виробничих приміщень та цехів, технічною трансформацією наявних підприємств та допоміжними послугами, що включає геодезичні зйомки, буріння, сейсмічні фотозйомки, авіаційні та супутникові зйомки та інші послуги.

Під послугами законодавство детермінує будь-які закупівлі, крім товарів та техніки, включаючи підготовку фахівців, забезпечення транспорту та зв'язку, розвиток технологій, наукові дослідження, медичні та побутові послуги.

Цінні папери, як зазначено в ГК України, є виключним видом майна суб'єктів господарювання. Це фінансові документи, що опосередковують обов'язкові відносини між особою, яка їх видала, та особою, якій вони належать. Якщо згідно із законом документ може бути самостійним об'єктом прав, то документ розглядається як цінний папір [2; 6].

Грошові та матеріальні внески засновників – це основне джерело формування статутного капіталу (ст. 86 ГК України), резервних активів виробничого кооперативу (ст. 100 ГК України) виключно на етапі заснування цих суб'єктів [1]. За рахунок внесків майнового характеру (пайових, вступних, членських, тощо) засновників формується майно об'єднань підприємств (ст. 123 ГК України) [1].

Доходи від реалізації продукції (робіт, послуг) є базовим джерелом формування майнової основи діяльності суб'єктів господарювання – приватних підприємців. Відповідно до ст. 14 Податкового кодексу доходи – загальний дохід платника податку від усіх видів господарської діяльності, отриманий протягом звітного періоду у грошовій та негрошовій формі на території України, її континентального шельфу у виключній (морській) економічній зоні та за її межами [3; 7].

Як зазначено в пп. 135.4.1 п. 135.4 ст. 135 Податкового кодексу, «до складу доходу від операційної діяльності включаються: доходи, отримані від продажу товарів, виконаних робіт, наданих послуг та доходів банківських установ. Дохід від реалізації товарів, виконаних робіт, наданих послуг, у тому числі винагороди комісіонера (повіреного, агента тощо), визнається в розмірі договірної (контрактної) вартості, але не менше, ніж сума компенсації, отримана в будь-якій формі, в тому числі під час зменшення зобов'язань» [3].

Капітальні вкладення як джерело створення майна підприємств – це капітальні інвестиції, спрямовані на формування і відновлення їхніх основних фондів. Вони реалізуються у формі державних і недержавних капітальних вкладень. Державні капітальні вкладення – це інвестиції, спрямовані на створення та відновлення основних фондів, а їхнє фінансування здійснюється з державного бюджету, державних підприємств та організацій, а також за рахунок коштів місцевого бюджету. До недержавних капітальних вкладень належать інвестиції, що фінансуються інвесторами з недержавною формою власності, а саме: власні фінансові активи інвестора (прибуток, амортизація, відшкодування збитків, грошові заощадження громадян, юридичних осіб); позичкові фінансові активи інвестора; залучені фінансові кошти інвестора; благодійні внески, пожертви благодійних організацій та громадян; активи іноземних інвесторів.

Дотації адресовані некомерційним організаціям із державного чи місцевого бюджету відповідно до умов міжнародних угод, затверджених Верховною Радою України, а також для зниження рівня цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям із метою часткової компенсації їх вартості.

Кредити банків та інших кредитних установ – кошти та матеріальні цінності, надані резидентам або нерезидентам для юридичних чи фізичних осіб, які мають використовувати протягом визначеного періоду та за певний відсоток. Кредит поділяється на фінансовий, товарний, інвестиційний, податковий кредит та кредит під заставу цінних паперів, що опосередковують відносини позики. Безоплатні та благодійні внески, пожертви організацій та громадян відіграють незначну роль у формуванні майна суб'єктів господарювання. Активи суб'єктів господарювання можуть також формуватися за рахунок інших джерел, встановлених законодавством. Ще одним важливим напрямом нашого наукового дослідження є вивчення окремих правових режимів майна, що становлять зміст кожної організаційно-правової форми господарювання. Термін «режим» («regime») у науковій літературі розглядається, як система правил, стандартів, заходів, норм для досягнення поставленої мети. У юридичній науці «режим» – це сукупність правил та принципів, які визначають послідовність виконання певних дій, підстави виникнення та існування правових явищ [10; 8].

Що ж до визначення саме правового режиму майна, Господарський та Цивільний кодекс України, а також інші правові акти його не детермінують. Як зазначає С.І. Шимон, у юридичній літературі немає єдиного підходу до визначення терміна «правовий режим майна суб'єкта госпо-

дарювання», яке б належним чином розкривало юридичний зміст правового регулювання майнових відносин господарюючого суб'єкта [9; 6]. Дж. Кріббет зазначає, що правовий режим майна господарської організації передбачає певну форму майнового відокремлення, а також наявність особливих правил реалізації правомочностей володіння, користування і розпорядження майном у процесі здійснення підприємницької діяльності [10].

На думку автора, *правовий режимом майна суб'єктів господарювання* – це встановлені положеннями нормативно-правових актів: склад цього майна, порядок його створення, використання в господарському обороті та відчуження, а також обсяг прав і обов'язків щодо володіння, користування і розпорядження майном, порядок захисту майнових прав.

Незважаючи на те, що Господарський кодекс України не визначає поняття правового режиму майна суб'єктів господарювання, в ньому зазначено, що право власності, а також речові права (право господарського відання, право оперативного управління та речові права, встановлені Цивільним кодексом України (володіння, користування тощо)) є основою правового режиму майна суб'єктів господарювання, на базі якої здійснюється їхня господарська діяльність. Окрім цього, у ч. 5. ст. 55 Господарського кодексу України зазначено: «Суб'єкти господарювання – це господарські організації, які діють на основі права власності, права господарського відання чи оперативного управління» [1].

Отже, суб'єкти господарювання, діючи в різних організаційно-правових формах, використовують майно на основі права власності, господарського відання та оперативного управління, проте можуть використовувати майно і на підставі інших речових прав та договорів (оренди, концесії та ін.).

У науковій літературі запропоновано класифікацію суб'єктів господарювання, яка базується на тому, кому і у якому правовому режимі надано державне майно: комерційні суб'єкти державної та недержавної форми власності та некомерційні суб'єкти [8].

З огляду на те, що некомерційні суб'єкти не є суб'єктами господарювання, проаналізуємо правовий статус підприємств державної та недержавної форми власності. До господарюючих суб'єктів державного сектору належать державні комерційні підприємства та казенні підприємства. Майно державного комерційного підприємства належить йому на праві господарського відання (ч. 2 ст. 74 ГК України), майно казенного підприємства – на праві оперативного управління (ч. 3 ст. 76 ГК України). Ці права становлять майнову основу діяльності державних підприємств та установ. Отже, власником майна, виділеного державному комерційному підприємству, є держава, інтереси якої представляє орган державної влади, до регулятивної сфери якого належить державне комерційне підприємство. Власником майна, яким наділене казенне підприємство, також є держава в особі органу влади, до сфери галузевого управління якого належить казенне підприємство, при цьому під час реєстрації права власності робиться відмітка про належність майна підприємству виключно на праві оперативного управління.

Актуальною правовою проблемою є відокремлення майна, що є власністю суб'єкта господарювання – юридичної особи, від майна, що перебуває у спільній сумісній власності подружжя. Труднощі правового регулювання відносин на межі господарського та сімейного права зумовлені тим, що, з одного боку, подружжя наділене правами та обов'язками, які виникли в результаті укладення шлюбу, а з іншого боку, вони є самостійними суб'єктами, які можуть бути також учасниками господарських правовідносин.

У разі передачі юридичній особі корпоративного типу майна, що перебуває у спільній сумісній власності подружжя, засновником та власником корпоративних прав у повному обсязі, як майнових, так і немайнових, стає тільки один із подружжя. Інша особа корпоративних прав не набуває, хоча і його частка у спільній сумісній власності була передана суб'єкту господарювання. Після внесення одним із подружжя спільного майна до статутного фонду юридичної особи відбувається трансформація речових правовідносини, які існують із приводу власності на майно подружжя, у зобов'язальні правовідносини між ними.

У ч. 2 ст. 65 СК України зазначено: «При укладенні договорів одним із подружжя вважається, що він діє за згодою другого з подружжя; дружина, чоловік має право на звернення до суду з позовом про визнання договору недійсним як такого, що укладений другим із подружжя без її, його згоди, якщо цей договір виходить за межі дрібного побутового» [7].

Тому, на думку автора, задля стабільності та захисту корпоративних прав у сімейних правовідносинах, а також зменшення підстав для оскарження правочинів щодо передання спільного майна до статутного капіталу юридичної особи зі сторони іншого з подружжя варто доповнити СК України таким положенням: «У разі передачі майна, що перебуває у спільній сумісній влас-

ності подружжя, у якості внеску до статутного капіталу господарської організації згода іншого з подружжя має бути нотаріально засвідчена. У разі передачі майна, що перебуває у спільній сумісній власності подружжя, до статутного капіталу господарської організації корпоративного типу другий із подружжя має право на одержання частки одержаних доходів від діяльності цієї господарської організації».

Висновки. Отже, суб'єкти господарювання різних організаційно-правових форм здійснюють свою діяльність на основі права власності, господарського відання та оперативного управління, можуть використовувати майно на підставі інших речових прав та договорів (оренди, концесії та ін.).

Джерела власності суб'єктів господарювання поділяються на дві категорії: власний капітал підприємства (пайовий внесок власника, доходи, резервні фонди, цільове фінансування тощо) та зобов'язання (залучені кошти – позики, кредити тощо).

Особливим видом майна суб'єктів господарювання є цінні папери. Суб'єкти господарювання наділені правом випускати власні цінні папери, продавати їх фізичним та юридичним особам, а також купувати цінні папери інших юридичних осіб.

Майно, що перебуває в державній та комунальній власності, використовується суб'єктами господарювання у правових режимах права господарського відання та оперативного управління.

Суб'єктам господарювання, що діють у будь-якій організаційно-правовій формі, має належати відокремлене майно, тому актуальною є проблема *дуалізму правового режиму майна підприємств*, адже майно суб'єкта господарювання не може одночасно бути його приватною власністю та спільним майном подружжя в разі формування статутного капіталу за рахунок майна, що перебуває у спільній сумісній власності подружжя.

Пропонується внесення змін до Сімейного кодексу України, які мають забезпечити стабільність та захист корпоративних прав у сімейних правовідносинах, зменшити підстави для оскарження правочинів щодо передання спільного майна до статутного капіталу юридичної особи, а також нівелювати загрозу блокування діяльності корпоративних суб'єктів під час поділу майна подружжя.

Список використаних джерел:

1. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15 (дата звернення: 01.05.2020).

2. Private property. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Private_property (дата звернення: 17.03.2017).

3. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17 (дата звернення: 01.05.2020).

4. Posner E.A., Weyl E.G. Property is Monopoly: Creating a Competitive Market in Uses Through Partial Common Ownership. *Radical Markets: Uprooting Capitalism and Democracy for a Just Society*. Princeton : Princeton University Press, 2018. P. 30–79.

5. West E.G. Property Rights in the History of Economic Thought: From Locke to J.S. Mill. *Property Rights: Cooperation, Conflict, and Law* / ed. by T.L. Anderson, F.S. Mcchesney. Princeton : Princeton University Press, 2003. P. 20–42.

6. Ahead of CeBit visit, Merkel calls for rules over data ownership. comput. URL: http://www.cbronline.com/news/verticals/central-government/cebit-visit-merkel-calls-rules-data-ownership/ (дата звернення: 17.03.2017).

7. Сімейний кодекс України : Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14 (дата звернення: 06.05. 2020).

8. Electronic signatures in global and national commerce act. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ229/pdf/PLAW-106publ229.pdf (дата звернення: 17.03.2017).

9. Шимон С.І. Сутність майнових прав як об'єктів цивільних правовідносин: спроба теоретичного осмислення. *Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки»*. 2013. Вип. 59. С. 208–213.

10. Cribbet J., Johnson's J. Principles of the Law of Property. 3rd ed. New York : The Foundation Press, Inc, 1989. 481 p.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.15

БЕЗУСИЙ В.В.

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ОБ'ЄКТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

У статті досліджені поняття та структура концептуальних основ соціального захисту державних службовців, які визначено як систему базових положень, які виступають засобами та умовами формування ефективного соціального захисту державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України. До елементів структури концептуальних основ соціального захисту державних службовців віднесено: мету, принципи, завдання і функції, рівні реалізації такого захисту. Визначено, що об'єктом соціального захисту виступають права та інтереси державних службовців, які вступають у трудові відносини з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування для вирішення конкретних завдань держави, виконуючи певні функції в межах закріплених законом організаційно-владних повноважень. Основна мета соціального захисту – забезпечення належних умов життя та професійної діяльності державних службовців, недопущення порушення законності, обмеження прав і свобод державних службовців у процесі їх професійної діяльності. Безпосереднім об'єктом захисту в даному випадку є фізичні й розумові здатності людини з метою їхнього збереження. Ми переконані, що подальше вдосконалення поняття державних службовців як об'єкта соціального захисту неможливе без нормативно-правового закріплення поняття державного службовця, як об'єкта соціального захисту та загальної кодифікації чинного законодавства про державну службу. Зроблено висновок, що структуру концептуальних основ соціального захисту державних службовців утворюють такі взаємно пов'язані між собою явища, як: мета соціального захисту державних службовців; принципи соціального захисту державних службовців; завдання соціального захисту державних службовців; функції соціального захисту державних службовців; рівні соціального захисту державних службовців. Беручи до уваги важливість кожної з виділених складових частин концептуальних основ соціального захисту державних службовців, саме їх дослідження слід вважати перспективним напрямом подальших наукових розробок вказаного засобу реалізації соціальної функції держави у сфері державної служби.

Ключові слова: *соціальна держава, концептуальні основи соціального захисту державних службовців, соціальний захист, соціальна захищеність державних службовців.*

The article examines the concept and structure of the conceptual foundations of social protection of civil servants, which are defined as a system of basic provisions, serving as means and conditions for the formation of effective social protection of civil servants as a special category of the employed population of Ukraine. The elements of the structure of the conceptual foundations of social protection of public servants include: purpose, principles, tasks and functions, levels of implementation of such protection. It is determined that the object of social protection are the rights and interests of civil servants who

© БЕЗУСИЙ В.В. – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

enter into labor relations with the executive authorities, local governments to address specific tasks of the state, performing certain functions within the statutory organizational powers. The main purpose of social protection is to ensure proper living conditions and professional activities of civil servants, to prevent violations of the law, to restrict the rights and freedoms of civil servants in the course of their professional activities. The immediate object of protection in this case is the physical and mental abilities of man in order to preserve them. We are convinced that further improvement of the concept of civil servants as an object of social protection is inconceivable without normative and legal consolidation of the concept of civil servant as an object of social protection and general codification of the current legislation on civil service. It is concluded that the structure of the conceptual foundations of social protection of civil servants is formed by such interrelated phenomena as: the purpose of social protection of civil servants; principles of social protection of civil servants; tasks of social protection of civil servants; functions of social protection of civil servants; levels of social protection of civil servants. Taking into account the importance of each of the selected components of the conceptual foundations of social protection of civil servants, their research should be considered a promising area of further research and development of this means of implementing the social function of the state in the civil service.

Key words: *social state, conceptual foundations of social protection of public servants, social protection, social security of public servants.*

Вступ. Конституція України проголосила, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Зазначене вище вимагає від держави створення ефективного механізму соціального захисту громадян, зокрема тих, що здійснюють свою діяльність від імені держави та заради її блага. Важливість соціального захисту службовців пояснюється важливістю завдань, які вони вирішують в ході здійснення своєї трудової діяльності, а тому вкрай важливо, щоб ці особи були зацікавлені в тому, щоб здійснювати свою діяльність якісно та ефективно. Саме тому в рамках даного підрозділу дисертаційного дослідження нами буде розглянуто поняття державного службовця як об'єкта соціального захисту.

Соціальний захист, у тому числі і державних службовців, для нашої країни, незважаючи на доволі змістовну розробку (Г.М. Бевз, Н.Б. Болотіна, Н.П. Борецька, В.В. Іванкевич, М.І. Іншин, Р.П. Луцький, Т.М. Кір'ян, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, О.І. Процевський і ряд інших) та спроби практичної реалізації (Закони України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про соціальний захист дітей війни» тощо), і зараз є доволі актуальним питанням. Так, як вказується М.І. Іншиним, чинна сьогодні в Україні система соціального захисту не дозволяє справедливо перерозподіляти ресурси на користь найбільш потребуючих відповідної підтримки громадян, що свідчить про необхідність вироблення нових теоретичних підходів щодо соціального захисту, які мають стати міцним підґрунтям реформування відповідного правового забезпечення, при цьому дана реформа ніякою мірою не повинна обмежувати конституційні права кожного громадянина країни у сфері соціального захисту [1, с. 208]. І частиною підґрунтя для такого реформування слід вважати розробку концептуальних основ соціального захисту державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державної служби в Україні, проходження її державними службовцями, відповідних аспектів її організації і функціонування є предметом постійної уваги з боку науковців та практиків (В.Б. Авер'янов, А.П. Гетьман, А.В. Гончаров, Г.О. Барабаш, Н.Б. Болотіна, Є.М. Борщук, Н.М. Вапнярчук, Н.Ф. Добрєва, М.І. Іншин, І.І. Колосовська, Т.К. Корецька, О.Т. Панасюк, М.Б. Ріппа, Б.І. Сташків, Н.П. Топішко, О.М. Ярошенко та ін.). Так, ученими уточнено сутність та зміст державної служби, визначено особливості правового статусу державних службовців, уточнені погляди на предмет та метод правового регулювання відносин у цій сфері, його засоби. З боку законодавця у 2015 році ухвалено новий Закону України «Про державну службу», що свідчить про важливість питань державної служби та державних службовців як основи ефективного державного управління в Україні.

Постановка завдання. Вирішень питань правового статусу державних службовців, у тому числі і забезпечення їх належного соціального захисту мають істотне значення для ефективності здійснення державного управління, адже, як слушно відмічено в літературі, недостатня розробленість правового положення державних посадових осіб викликає невпевненість окремих працівників у правомірності, доцільності і раціональності своїх дій, призводить до соціальної і професійної апатії [2, с. 359]. Особливу актуальність питання соціального захисту державних службовців отримую останнім часом, коли в країні загострилася соціальна економічна ситуація. Але, незважаючи на це, соціальний захист цієї категорії осіб має забезпечувати досягнення відповідних цілей, зокрема створення необхідних умов для їхньої нормальної службово-трудової діяльності, вжиття заходів із реалізації їхніх функціонально-посадових повноважень [3, с. 213] Саме тому з'ясування концептуальних основ такого захисту вказаних осіб в умовах зміни засобів регулювання суспільних відносин є актуальним завданням для сучасного соціального права.

Мета статті полягає у визначенні сутності, значення та структури концептуальних основ соціального захисту державних службовців.

Результати дослідження. Щодо змісту та характеру концептуальних основ досліджуваного нами захисту, то, враховуючи значення слів «концептуальний» – оснований, на якій-небудь концепції, що містить ту або іншу концепцію [4, с. 452], «концепція» – система поглядів на те чи інше явище [4, с. 452], та «основа» – те, на чому що-небудь ґрунтується, тримається, базується, головна складова частина чого-небудь; серцевина, ядро [4, с. 685], попередньо можемо визначити ознаки цього явища. Так, до їх числа віднесемо такі риси як: це певні, пануючі в державі на цей час, визначальні погляди на таке явище як соціальний захист, які характеризують сутнісні його властивості (наприклад, роль у суспільстві, завдання мету та форми здійснення тощо); ці погляди охоплюють різні аспекти прояву та реалізації соціального захисту, але перебуваючи у взаємозв'язку в межах відповідної концепції, утворюють певну систему поглядів, яка дає можливість скласти цілісне, концептуальне уявлення про соціальний захист як явище; відповідна концепція та ті погляди, що лежать в її основі, в разі їх визнання стають підґрунтям соціального захисту, визначаючи його сутність, тобто є його серцевиною; відповідні концептуальні основи соціального захисту визначають сутність, спрямованість, зміст, обсяги та форми (види) такого захисту, який реалізується у державі.

Отже, можемо зазначити, що концептуальні основи соціального захисту є ні чи іншим як базовим підґрунтям, яке визначає сутність, роль, а також інші вкрай важливі для його організації і здійснення положення як засобу реалізації завдань і функцій держави в соціальній сфері. Але зі свого боку відмітимо, що концептуальні основи не тотожні принципам соціального захисту і не повинні зводитися лише до них. Звісно, відповідні принципи відіграють доволі важливу роль, але вони більше мають відношення до визначення змістовного характеру соціального захисту, що є лише частиною характеристики цього явища. Вважаємо, що концептуальні основи є більш широким явищем, ніж певні особливості покладені в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; або переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь в житті, поведінці [4, с. 1125], чим і виступають принципи. Те, що в державному управлінні концептуальні основи не зводяться лише до принципів якоїсь діяльності або засад формування певного механізму, підтверджується аналізом відповідних концепцій та точок зору науковців.

Наприклад, А. Нашинець-Наумова, досліджуючи концептуальні підходи щодо забезпечення національної безпеки, вказує, що їх розроблення у цій сфері ускладнюється відсутністю єдиних поглядів у суспільстві на деякі базові цінності, інтереси та цілі, а сама проблема вибору концептуальних підходів до забезпечення національної та інформаційної безпеки має розглядатися також у контексті культурного та історичного розвитку суспільства і держави [5, с. 35]. Із цією точкою зору ми згодні. Вважаємо, що і в питанні, що нами досліджується, погляди суспільства, його базові цінності, інтереси та цілі, культурна та історична спадщина розвитку нашого суспільства і держави мають відігравати свою власну роль. Тому ще раз зауважимо, що концептуальні основи соціального захисту державних службовців явище більш широке, ніж принципи у цій сфері, а формування цих основ пов'язується із включенням до них цілої низки різного роду базових ідей, положень, які в сукупності і дають уявлення про соціальний захист взагалі та державних службовців зокрема як комплексну концепцію, реалізація якої відповідає змісту демократичної, соціальної, правової держави, якою є Україна.

Щодо проектів або чинних нормативно-правових актів, у яких віднайшли своє відображення концепції, зокрема і у соціальній сфері, то наведемо декілька прикладів. Так, в проекті Закону України «Про Концепцію сталого розвитку України» складовими цієї концепції є такі

явища як: цілі, принципи та завдання сталого розвитку, напрями і пріоритети його забезпечення, засоби реалізації переходу України до сталого розвитку [6]. У свою чергу, у структурі Концепції соціального забезпечення населення України, затвердженої постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року № 3758-XII можна виявити завдання забезпечення дотримання державних гарантій соціального забезпечення населення України, цілі забезпечення населення, головні принципи реорганізації чинної системи соціального забезпечення, основні форми соціального забезпечення [7]. Як приклад концептуальних засад реалізації окремих проявів соціальної політики держави також наведемо зміст Концепції соціального захисту бездомних громадян, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. № 639-р. Так, структурно ця концепція складається з таких елементів, як: мета і основні завдання, заходи та напрямами її реалізації, очікувані результати, ресурси, необхідні для її виконання [8].

Отже, як можна зробити висновок, концептуальні основи відповідних явищ у соціальній сфері містять систему понять та елементів, які не тільки дають уявлення про саме явище, наприклад, сталий розвиток України, соціальне забезпечення населення України, соціальний захист бездомних громадян, а й визначають його характерні риси як певної системи поглядів, які лежать в основі формування та подальшої реалізації того чи іншого явища. До того ж відповідні концептуальні основи характеризують також і функціональне призначення та визначають мету реалізації певного явища.

Узагальнюючи наведене щодо характеристики визначальних рис концептуальних основ соціального захисту державних службовців, наведемо бачення цього поняття, під якими пропонуємо розуміти зумовлену природою і характером сучасної демократичної, соціальної, правової держави, визнану нею та прийняту як цінності суспільством систему базових положень, які є засобами та умовами формування ефективного соціального захисту державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України, що забезпечує здійснення соціальної політки держави щодо цих осіб на належному рівні відповідно до прийнятих на цей час у державі стандартів прав людини.

Відповідно, досліджуючи питання концептуальних основ соціального захисту взагалі та державних службовців зокрема, його базові витоки слід шукати у зв'язку із притаманними державі внутрішніми ознаками та механізмом її функціонування. На наш погляд, досліджувані концептуальні основи набувають свого змісту саме від явищ, що стосуються цих вказаних двох аспектів, які характеризують державу.

Так, що стосується сутнісної характеристики держави, яка пов'язана із її внутрішніми ознаками та природою, то ми ведемо мову про те, чи є держава правовою, демократичною, соціальною. Адже ці властивості взагалі визначають можливість існування соціального захисту взагалі, а також характеризують його зміст, обсяг, форми. Із цього приводу вказано, що конституційно закріплюється система соціальних прав та свобод людини (ст. ст. 46–49 Конституції України), де соціальний захист населення є одним із важливих напрямів діяльності України як соціальної держави [9, с. 36]. Тому, як вважаємо, завдяки аналізу соціальної сутності держави нами буде розширено уявлення про соціальний захист як один із проявів соціальної її природи, а також уточнено, виходячи із цього, ті базові явища, які і будуть визначати концептуальні його основи.

Щодо характеристики соціальної держави як основи соціального захисту, то, наприклад, І.В. Яковюк характеризує її як державу, що визнає людину вищою соціальною цінністю, надає соціальну допомогу індивідам, які перебувають у важкій життєвій ситуації, з метою забезпечення кожному гідного рівня життя, перерозподіляє економічні блага відповідно до принципу соціальної справедливості і своє призначення вбачає у забезпеченні громадянського миру і злагоди в суспільстві [10, с. 9].

О.З. Панкевич зауважує, що соціальна держава – це держава, яка, маючи за економічну основу соціально орієнтоване ринкове господарство, створює всі можливі умови для реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини, для самостійного забезпечення ініціативною та соціально відповідальною особою необхідного рівня матеріального добробуту собі та членам своєї сім'ї; гарантує кожному прожитковий мінімум задля гідного людини існування й сприяє зміцненню соціальної злагоди в суспільстві [11, с. 13]. Якщо порівняти позиції О.З. Панкевича та І.В. Яковюка, то в цілому вони схожі за змістом. Але, на відміну від останнього, О.З. Панкевич більш детально характеризує об'єкт забезпечення (економічні, соціальні і культурні прав людини) та його підґрунтя (соціально орієнтоване ринкове господарство).

Ще одним прикладом розуміння змісту поняття «соціальна держава» є позиція С.В. Кісс, яка визначає соціальну державу як форму організації публічної влади, яка характеризується проведенням комплексної соціальної політики, спрямованої на забезпечення певного рівня соціального

і матеріального благополуччя громадян з метою підтримки соціально-економічної стабільності в суспільстві [12, с. 77]. Відмітимо, що, на відміну від І.В. Яковюка та О.З. Панкевича, С.В. Кісс цілком обґрунтовано звертає увагу на те, що соціальна держава – це форма організації публічної влади, яка реалізується шляхом проведенням комплексної соціальної політики. Із цим доповненням характеристики соціальної держави ми повністю згодні, адже воно розкриває функціональний бік реалізації державою цього змістовного аспекту здійснення покладених на неї функцій.

З аналізу визначень поняття «соціальна держава», яке йому надається вченими, вкажемо на ті явища, які, на наш погляд, забезпечують можливість реалізації змісту соціальної держави, зокрема до їх числа віднесемо: мету соціальної держави, завдання та призначення соціальної держави. Ураховуючи те, що соціальний захист є явищем похідним, нерозривно пов'язаним із соціальною державою, і стосується реалізації нею її соціальної функції, вважаємо за доцільне до числа концептуальних основ соціального захисту державних службовців віднести такі положення як його завдання, мету та призначення. Але цими складовими частинами досліджувані нами концептуальні основи не вичерпуються. Це стосується інших характеристик соціального захисту, а саме форм та методів діяльності держави, а також способів реалізації покладених на неї функцій у соціальній сфері. Коротко розглянемо їх як підґрунтя для визначення складу досліджуваних нами концептуальних основ соціального захисту державних службовців.

Так, фахівці відмічають, що соціальний захист є функціональною системою, тобто системою напрямів, за якими вона здійснюється [13, с. 37]. Саме тому в контексті висловленої нами позиції щодо доцільності включення до характеристики соціальної держави та здійснюваного нею соціального захисту і певних функціональних аспектів, додаткову увагу ще раз звернемо на точку зору С.В. Кісс, яку було наведено вище [12, с. 77]. Так, С.В. Кісс обґрунтовано звертає увагу на те, що соціальна держава – це форма організації публічної влади, яка реалізується шляхом проведенням комплексної соціальної політики. Із цим доповненням характеристики соціальної держави ми повністю згодні, адже воно розкриває функціональний бік реалізації державою цього змістовного аспекту здійснення покладених на неї функцій. Тому в будь-якій своїй формі (соціальній чи асоціальній) держава буде представляти собою владу на певній території та буде реалізовувати на цій території свої політику. Остання фахівцями визначається таким чином: державна політика – це сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [14, с. 8].

Тобто державна влада, відображуючи відповідні цінності, намагається реалізувати їх через певну систему заходів, рішень і дій шляхом державного управління країною, окремими галузями економіки та сферами суспільства. І така діяльність політичної влади, яка є втіленням держави, будучи заснованою на певних, бажано демократичних цінностях, спрямовується на досягнення завдань, мети та призначення останньої. У тому числі і завдання, мети та призначення соціальної держави. Здійснюється така реалізація і забезпечення через проведення певної політики держави (управління, здійснюваного завдяки системі заходів, рішень і дій), яка в наведеному нами прикладі буде характеризуватися як соціальна політика. При цьому вказано, що соціальна політика виконує регулюючу і стимулюючу роль у забезпеченні розвитку економіки й створенні умов для ефективного функціонування системи соціального захисту [15, с. 153]. Саме завдяки реалізації з боку публічної влади соціальної політики і відбуваються якісні зміни у соціальному середовищі, покращуються його властивості та забезпечуються кращі умови для індивідуума з точки зору його соціального захисту.

Таким чином, доходимо висновку, що засобом виконання завдань, досягнення мети та реалізації призначення соціальної держави витупає певна діяльність ((управління, здійснюваного завдяки системі заходів, рішень і дій), що заснована на відповідних принципах. Ця діяльність втілюється у формі соціальної політики, складовим реалізації якої є такі явища як соціальний захист та соціальне забезпечення.

Те, що за своїм характером соціальний захист визначається як діяльність вказується як у наукових джерелах. Наприклад, А. Гончаровим звернуто увагу на тому моменті, що соціальний захист розглядається у двох значеннях: у широкому – як система організаційно-правових та економічних заходів щодо забезпечення соціальних прав людини і громадянина в державі; та вузькому – як систему спеціальних заходів щодо захисту окремих категорій працівників і населення з огляду на особливості їх професійного та соціального статусу [16, с. 129]. Схожа точка зору щодо тлумачення змісту поняття «соціальний захист» віднайшла своє відображення і у працях Н.Б. Болотіної [17, с. 56–58].

На цій підставі слід вказати на те, що соціальний захист державних службовців, як різновид взагалі соціального захисту, є певною за змістом діяльністю, тобто його концептуальні основи повинні виступати відображенням форм та методів діяльності держави, способів реалізації покладених на неї функцій. Це акцентує увагу на тому, яким чином і завдяки чому здійснюється соціальний захист в державі взагалі і державних службовців зокрема. Наприклад, фахівці зауважують, що соціальний захист як функція означає, що держава бере на себе обов'язки з надання допомоги слабким і знедоленим, усім, хто неспроможний самостійно заробляти на гідне людини життя, не має іншого джерела доходу [16, с. 126], а забезпечення права на соціальний захист є невід'ємною складовою частиною діяльності сучасної соціальної держави [18, с. 103], де соціальне забезпечення, як складова соціального захисту, проводиться за рахунок окремих напрямів роботи держави, які розкривають сутність цього правового явища [19, с. 213].

Тобто з метою реалізації соціального захисту, як визнаної на нормативному рівні ідеї, держава здійснює відповідну діяльність. Як вказано в літературі, соціальна держава виявляє активність у регулюванні соціально-економічних процесів, соціального аспекту основних прав громадян, їх соціальної захищеності відповідно до закону [20, с. 145]. Ця діяльність реалізується завдяки дії відповідного механізму з реалізації такого захисту.

З аналізу характеристики соціального захисту як певної діяльності вкажемо на ті явища, які, як вважаємо, забезпечують можливість його реалізації, – це принципи та функції соціального захисту. Вважаємо, що саме вони повинні бути включені до структури концептуальних основ соціального захисту державних службовців як такі, що відображуватимуть його зовнішні властивості як певної діяльності.

Таким чином, характеризуючи концептуальні основи соціального захисту державних службовців у їх зв'язку зі змістом соціальної держави, а також із особливостями реалізації державою її соціальної функцій, відмічаємо таке:

– концептуальні основи соціального захисту державних службовців відображують внутрішні сутнісні його властивості, розкриваючи його цільове призначення (завдання, мету та роль) як частину цілей реалізації соціальної функції держави;

– ці концептуальні основи характеризують функціональний аспект здійснення соціального захисту державних службовців, визначаючи ті засади, на яких базується відповідна діяльність у вказаній сфері, а також ті функції, які має задля виконання завдань, досягнення мети та реалізації призначення соціальної держави виконувати соціальний захист державних службовців;

– структурні елементи концептуальних основ соціального захисту державних службовців (мета, принципи, завдання і функції) існують у взаємопов'язаній єдності, об'єднуються у певні блоки (цільовий та функціональний), що забезпечує формування та дію вказаних концептуальних основ як цілісного явища.

Висновки. Отже, об'єктом соціального захисту виступають права та інтереси державних службовців, які вступають у трудові відносини з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування для вирішення конкретних завдань держави, виконуючи певні функції в межах закріплених законом організаційно-владних повноважень. Основна мета соціального захисту – забезпечення належних умов життя та професійної діяльності державних службовців, недопущення порушення законності, обмеження прав і свобод державних службовців у процесі їх професійної діяльності. Безпосереднім об'єктом захисту в даному випадку є фізичні й розумові здатності людини з метою їхнього збереження. Ми переконані, що подальше удосконалення поняття державних службовців як об'єкта соціального захисту немислиме без нормативно-правового закріплення поняття державного службовця, як об'єкта соціального захисту та загальної кодифікації чинного законодавства про державну службу.

З урахуванням наведеного вважаємо, що структуру концептуальних основ соціального захисту державних службовців утворюють такі взаємно пов'язані між собою явища, як: мета соціального захисту державних службовців; принципи соціального захисту державних службовців; завдання соціального захисту державних службовців; функції соціального захисту державних службовців; рівні соціального захисту державних службовців.

Беручи до уваги важливість кожної з виділених складових частин концептуальних основ соціального захисту державних службовців, вважаємо, що саме їх дослідження слід вважати перспективним напрямом подальших наукових розробок вказаного засобу реалізації соціальної функції держави в сфері державної служби. Урахування отриманих результатів дає можливість більш системно підійти до питання формування дійсно ефективного та дієвого засобу захисту соціально-економічних прав та свобод державних службовців.

Список використаних джерел:

1. Іншин М.І. Рецензія на монографію Н.Б. Болотіної «Право соціального захисту: становлення і розвиток». *Право і Безпека*. 2005. Т. 4, № 4. С. 208–209.

2. Панасюк О.Т., Гоменюк Д.С. До проблеми соціального забезпечення державних посадових осіб. *Форум права*. 2010. № 2. С. 359–362 URL : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10potdpo.pdf (дата звернення: 22.12.2018).

3. Безусий В. Особливості державних службовців серед інших об'єктів соціального захисту. *Публічне право* № 4(8) (2012). С. 211–217.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.

5. Нашинець-Наумова А. Концептуальні підходи щодо забезпечення національної безпеки: інформаційно-правові та інституційні засади. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 34–39.

6. Про Концепцію сталого розвитку України: проект Закону України № 3234 від 25.04.2001. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=5962&pf35401=6082 (дата звернення 18.09.2018, 15:00).

7. Про проект Концепції соціального забезпечення населення України : постанова Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року № 3758-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 6, ст. 31

8. Концепція соціального захисту бездомних громадян: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. № 639-р. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/127281509 (дата звернення: 20.09.2018).

9. Крусян А.Р. Україна як соціальна держава : концептуальні положення та конституційно-правові реалії. Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. / гол. ред. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2012. Вип. 44. С. 35–47.

10. Яковюк І.В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2000. 19 с.

11. Панкевич О.З. Соціальна держава: поняття та загальнотеоретична характеристика : автореф. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2003. 19 с.

12. Кісс С.В. Розвиток соціальної держави в Україні: теоретичні та історико-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2016. 248 с.

13. Флорескул Н. Система соціального захисту населення як чинник формування соціальної держави. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2009. № 2. С. 34–46.

14. Державна політика : підручник / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін [та ін.]. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

15. Колосовська І.І. Сучасні підходи у реформуванні соціальної політики держави як регулятора розвитку соціальної сфери. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 152–158.

16. Гончаров А. Поняття соціального захисту. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. С. 126–129.

17. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України : навч. посіб. Київ : Знання, 2005. 615 с.

18. Яковлєва Г. Зміст поняття конституційного права людини на соціальний захист. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 100–104.

19. Іншин М.І. Теоретико-правові аспекти соціального забезпечення працівників поліції. *Публічне право*. 2016. № 2. С. 211–216.

20. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / Пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.16

ГУБСЬКА О.А.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Актуальність статті полягає в тому, що впродовж порівняно нетривалого періоду розвитку незалежності України інститут державної служби зазнав суттєвого реформування декілька разів. Подальший розвиток національної державної служби та розв'язання питань, пов'язаних із реалізацією кар'єрного потенціалу державних службовців, у перспективі пов'язується з європейською інтеграцією нашої держави. За таких умов важливим є всебічне дослідження зарубіжних моделей правового регулювання професійного розвитку державних службовців, а також європейських принципів у сфері трудової діяльності державних службовців. Наголошено, що першим аспектом європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців на основі французької моделі вважаємо підвищення рівня елітарності державної служби. Утілення цього аспекту у вітчизняних умовах є можливим у таких напрямах: 1) зміни в просуванні по державній службі шляхом утілення принципів кар'єрного підходу; 2) удосконалення порядку вступу на державну службу; 3) збільшення рівня матеріальних і соціальних гарантій державних службовців. Зроблено висновок, що найпоширенішою сьогодні серед країн світу є належність до змішаної системи, тобто державна служба більшості країн світу характеризується окремими аспектами різних моделей за кожним критерієм класифікації. Не є винятком й Україна, модель професійного розвитку державних службовців якої варто визначити як змішану з переважанням елементів континентальної, відкритої та посадової моделей. Проте це не виключає можливості втілення у вітчизняну правову систему інститутів англосаксонської, закритої чи кар'єрної моделей, що могло б позитивно вплинути на подальший розвиток державної служби України. Окрім цього, установлено, що в країнах Європейського Союзу відсутні єдині стандарти державної служби. У трьох провідних державах Європи аспекти трудової діяльності державних службовців суттєво відрізняються, проте окремі закономірності все ж можна встановити. Законодавці розвинених держав надають суттєвого значення формуванню державної служби як елітарного та престижного інституту, привабливого для фахівців високого рівня. Забезпечення цього статусу здійснюється шляхом складних процедур відбору до державної служби, постійної уваги до результатів праці й удосконалення працівниками навичок.

Ключові слова: *правове регулювання, трудова діяльність, державні службовці, європейські країни, державна служба.*

The relevance of the article is that during the relatively short period of development of Ukraine's independence, the civil service institution has undergone significant reforms several times. The further development of the national civil service and the solution of issues related to the realization of the career potential of civil servants are in the long run connected with the European integration of our state. Under such conditions, a comprehensive study of foreign models of legal regulation of professional development of civil servants, as well as European principles in the field of employment of civil servants is important. It is emphasized that the first aspect of European integration in the field of employment of civil servants on the basis of the French model is to increase the level of elitism in the civil service. The implementation of this aspect in the domestic environment is possible in the following areas: 1) changes in promotion in the civil service

© ГУБСЬКА О.А. – доктор юридичних наук, суддя (Шостий апеляційний адміністративний суд)

by implementing the principles of a career approach; 2) improving the procedure for entering the civil service; 3) increasing the level of material and social guarantees for civil servants. It is concluded that the most common among the countries of the world today is belonging to a mixed system, ie the civil service of the vast majority of countries is characterized by certain aspects of different models for each classification criterion. Ukraine is no exception, the model of professional development of civil servants which should be defined as mixed with the predominance of elements of continental, open and job models. However, this does not exclude the possibility of implementing in the domestic legal system the institutions of the Anglo-Saxon, closed or career models, which could positively affect the further development of the civil service of Ukraine. In addition, it has been established that there are no uniform civil service standards in the European Union. In the three leading European countries, aspects of the employment of civil servants differ significantly, but some patterns can still be established. Legislators of developed countries attach great importance to the formation of the civil service as an elite and prestigious institution, attractive to high-level professionals. This status is ensured through complex selection procedures for the civil service, constant attention to the results of work and improvement of skills by employees.

Key words: *legal regulation, labor activity, civil servants, European countries, civil service.*

Вступ. Актуальність досліджуваної проблематики полягає в тому, що впродовж порівняно нетривалого періоду розвитку незалежності України інститут державної служби зазнав суттєвого реформування декілька разів. Подальший розвиток національної державної служби та розв'язання питань, пов'язаних із реалізацією кар'єрного потенціалу державних службовців, у перспективі пов'язується з європейською інтеграцією нашої держави. За таких умов важливим є всебічне дослідження зарубіжних моделей правового регулювання професійного розвитку державних службовців, а також європейських принципів у сфері трудової діяльності державних службовців. Подальше реформування досліджуваної сфери – складний і тривалий процес, що потребує ретельного обґрунтування й має відбуватися з урахуванням наявного досвіду поліпшення держслужби та практики вирішення проблем, із якими стикалися розвинені країни.

Питання зарубіжного досвіду професійного розвитку державних службовців і їхньої трудової діяльності належним чином досліджено у вітчизняній науці. У працях такий аналіз здійснювали вчені: В.А. Багрій, В.Д. Бакуменко, Н.О. Богданова, В.Д. Бондар, С.В. Загороднюк, М.І. Іншин, Ю.Ю. Кізілов, А.В. Кірмач, Ю.В. Ковбасюк, А.М. Михненко, О.Ю. Оболенський, В.М. Олуйко, Н.С. Панова, С.М. Серьогін, В.П. Тимощук, А.М. Школик і багато інших. Проте внаслідок реформи державної служби 2015 року низка робіт і пропозицій утратили свою актуальність з огляду на втілення того чи іншого досвіду. Тому дослідження зарубіжних моделей правового регулювання професійного розвитку державних службовців і європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців не втрачає своєї актуальності й натепер.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд особливостей правового регулювання трудової діяльності державних службовців у європейських країнах.

Результати дослідження. В оглядовій брошурі Ради Європи «Про статус публічних службовців у Європі» наголошується на тому, що сьогодні неможливо говорити про уніфікацію термінології, яка стосується інституту державної служби, але є підстави стверджувати, що основні елементи державної служби тлумачиться та врегульовуються однаково в більшості країн Європи. Сама ж Рада Європи фактично закликає до уніфікації термінологічного апарату й основ регулювання інституту державної служби, у тому числі й питання трудової діяльності державних службовців [1, с. 8–10]. Це свідчить про те, що єдина модель стандартів державної служби в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) нині є відсутньою, тому, ведучи мову про принципи трудової діяльності державних службовців країн ЄС, варто відштовхуватися від особливостей побудови державної служби в кожній окремій державі, яка досягала високого рівня ефективності роботи державного сектора й побудувала професійну та якісну державну службу. Отже, досліджуючи питання аспектів європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців, варто звернути увагу на позитивний досвід держав-членів Європейської спільноти.

Французька модель державної служби вважається однією з найбільш стабільних та організованих у світі, є еталоном організації й реалізації державно-службових відносин і проходження державної служби. Це можна пояснити, з огляду на те що у Французькій Республіці державна

служба зародилася ще після французької революції при Наполеонові I. Тоді ж були закладені основи державної служби, принцип служіння лише суспільним інтересам, створено конкурсну систему найму урядовців, спеціальні навчальні заклади для підготовки адміністративної еліти, сформовані норми професійної моралі держслужбовців, але разом із тим посилилася службова ієрархія, кастовість, соціальна селекція держслужбовців і відбувся відрив професійних урядовців від народу [2, с. 227–228]. Подібний стан речей зберігається й до сьогодні, оскільки, за французькою доктриною, державний службовець є посадовою особою, яка водночас уособлює державу та служить їй. Тож державна служба тут не ототожнюється із жодним іншим фахом, а чиновники є представниками привілейованого прошарку населення [3, с. 371]. Французька Республіка одна з перших у Європі здійснила реформування своєї державної служби наприкінці 40-х років минулого століття [4, с. 448]. Уже тоді були сформовані інститути трудової діяльності державних службовців і їх соціального забезпечення. Цим можна пояснити, чому французька модель державної служби вважається еталонною для менш розвинених держав. Її постійне вдосконалення здійснюється практично протягом століття, тому й стан вирішення проблем та усунення недоліків державної служби у Франції перебуває на якісно вищому рівні, ніж в Україні. Окрім цього, в окремих аспектах зберігається традиційність державної служби, яка передусім зумовлена вдалістю регулювання інститутів державної служби.

Французька Республіка належить до країн із закритою моделлю державної служби, яка, утім, не є ізольованою від суспільства. Кар'єра державного службовця має серйозне ідеологічне обґрунтування та засновується на розумінні державної служби як особливої та відмінної від усіх інших професій. Державна служба вимагає специфічних людських якостей і повної віддачі в служінні державі. Також служба дає працівнику впевненість, що добросовісне виконання ним службових обов'язків гарантує стабільне кар'єрне зростання й поступове збільшення матеріального забезпечення. До державної служби залучаються найбільш кваліфіковані кадри, оскільки ця професія має високий престиж у суспільстві. Прийняття на державну службу у Французькій Республіці здійснюється за конкурсом, а особи, які пройшли конкурс, працюють упродовж року на умовах стажування. Особливістю проходження державної служби у Французькій Республіці є те, що кар'єрне просування державних службовців може відбуватися такими шляхами: 1) автоматичним просуванням, що базується на термінах служби; 2) відповідно до принципу мобільності, тобто переміщення державних службовців між різними корпусами й органами державної служби, яке супроводжується кар'єрним підвищенням; 3) оцінюванням після проходження професійного навчання; 4) переведенням за внутрішнім конкурсом (кадровий резерв); 5) призначенням на посаду за запитом або наказом згори в інтересах служби. Прозорість такого призначення контролює Рада держави та Конституційна рада, які перевіряють компетентність кандидата, його відповідність функціям посади й вимогам оцінювання [5, с. 372]. Концепція проходження державної служби Французької Республіки, включаючи добір, призначення на посаду, професійну кар'єру, оцінювання ефективності роботи службовця протягом професійної діяльності, ґрунтується на тому, що державна служба потребує від працівника специфічних якостей і повної віддачі службі державі. У свою чергу, для працівника встановлюються гарантії, що добросовісне виконання службових обов'язків забезпечує йому стабільне матеріальне забезпечення, яке поступово збільшується. Тому державна служба залучає й закріплює на посаді найбільш цінні кадри, які забезпечують їй високий престиж у суспільстві [6, с. 24]. Тобто особливість проходження державної служби у Французькій Республіці полягає в тому, що державний службовець, вступивши на службу, уже не іде з неї до пенсії, поступово просуваючись по службових щаблях. Перспективи кар'єри французьких чиновників є одним із головних чинників мотивації державних службовців. Чиновника може бути відкомандировано до іншої установи чи організації, але при цьому він не втрачає права на кар'єрне просування й пенсію.

Державний службовець зобов'язаний дотримуватися сімох основних принципів: вірність професійній діяльності, моральні принципи, стриманість, ієрархічна покірність, професійна обачність, чесність, нейтралітет, а відмова від їх виконання може призвести до дисциплінарних санкцій і навіть до звільнення. В основі ієрархії посад чиновників лежать чотири категорії, які включають кілька рангів, що є основним ланцюгом кар'єрної класифікації у Франції. Ранги дають право на зайняття низки відповідних посад і є важливою гарантією стабільності чиновника, вони, у свою чергу, поділяються на ступені [5, с. 371]. Тому зробимо висновок, що основними рисами французької моделі трудової діяльності державних службовців є: 1) високий рівень престижності державної служби, що дає змогу залучати якісний кадровий склад, зацікавлений у будівництві кар'єри в державній службі; 2) ієрархічна організація системи державної служби,

яка передбачає просування державною службою згідно зі зростанням рівня професійної компетентності; 3) конкурсний відбір кадрів державної служби; 4) розвиненість системи гарантій матеріального та соціального забезпечення державного службовця; 5) розподіл посад державної служби на політичні й адміністративні.

Отже, першим аспектом європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців на основі французької моделі вважаємо підвищення рівня елітарності державної служби. Утілення цього аспекту у вітчизняних умовах є можливим у таких напрямах: 1) зміни в просуванні по державній службі шляхом утілення принципів кар'єрного підходу; 2) удосконалення порядку вступу на державну службу; 3) збільшення рівня матеріальних і соціальних гарантій державних службовців.

Наступною державою, яка слугує взірцем побудови державної служби для інших країн, є Федеративна Республіка Німеччина. Як і у випадку з Французькою Республікою, розвиток німецької моделі розпочався в минулих століттях, фактично із середини XVIII століття в результаті реформи Фрідріха Вільгельма I 1728 року. Інститут державної служби в сучасному вигляді сформувався вже після Другої світової війни в умовах створення держави з децентралізованою системою державної служби. Саме в післявоєнний період усунено фундаментальну основу прусської бюрократії – її претензії на незалежність і надпартійність [2, с. 230]. Державна служба цієї держави, як і французька модель, відрізняється високою ефективністю, престижем і пошаною серед населення, тож адаптація державної служби до умов сучасного світу здійснюється згідно з тактикою «великого якісного стрибка за допомогою маленьких кроків». Такими кроками є децентралізація державної служби, дивергенція статусу держслужбовців, переорієнтація державної служби на клієнтські відносини з громадянами.

Німецька система державної служби та доступу до неї є кар'єрною, проте значною мірою відрізняється від французької, особливо у сфері підготовки публічних службовців та організації відбору, який фахівці називають «поетапним відбором», оскільки він складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, котрі пройшли теоретичну підготовку і стажування у федеральних або земельних органах управління [7, с. 322]. Посади на публічній службі Німеччини вимагають відповідного освітнього рівня для прийняття на них, але відповідальність і складність функцій на кожній із цих посад зростають і вимагають усе більшого досвіду й професійних навичок [8, с. 140]. Існують чотири рівні публічної служби, від яких і залежить кар'єра державного службовця: простий, середній, підвищений і високий. Якщо для посади простого рівня достатньо мати свідоцтво про закінчення курсу головної школи, а для посади середнього рівня – закінчення реальної школи та відповідної професійної підготовки, то посади підвищеного рівня вимагають від кандидата закінчення інституту або атестата про закінчення повного курсу середньої школи, який дає право на вступ до вищих навчальних закладів. Державна служба високого рівня вимагає щонайменше закінченого 3-річного курсу навчання у вищій школі та складення відповідного іспиту [9, с. 6]. Проте головною особливістю моделі Федеративної Республіки Німеччина вважаємо наявністю трьох видів правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків державного службовця: 1) підготовча служба, яка характеризується найменшою правовою захищеністю, оскільки службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Він не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до перебування на всіх посадах, характерних тому професійному напряму, з якого він здобуває освіту. Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього рівня – 2–2,5 роки, підвищеного рівня – 3 роки, а вищого рівня – 2–2,5 роки. За умови успішного проходження підготовчої служби службовець допускається до складання «кар'єрного» іспиту. У разі його успішного складення службовця призначають на посаду за умови наявності вакансії в штатному розписі й бюджетного фінансування. Призначення на посаду означає його перехід на випробувальну службу; 2) випробувальна служба починається з призначення на посаду і триває, як правило, від одного року в службовців простого рівня до трьох років у службовців високого. Характеризується посиленням правової захищеності службовця, яке проявляється в неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин; 3) власне державна служба призначається пожиттєво для службовців, яким на момент призначення виповнилося 27 років. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та є за своєю сутністю перебуванням у публічно-правових відносинах [9, с. 7]. Уважаємо цей момент головним аспектом трудової діяльності державних службовців у Федеративній Республіці Німеччина. Триступеневий процес проходження державної служби гарантує залучення найпрофесійніших кадрів, а також повну готовність таких працівників до виконання своїх посадових

обов'язків. Окрім того, такий порядок гарантує залучення до державної служби виключно осіб, які зацікавлені в будівництві кар'єри в цій сфері, тому цей досвід загалом є доцільним для запозичення в процесі євроінтеграції.

Специфіка проходження німецької державної служби полягає в тому, що поняття державного службовця є неоднозначним і фактично охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і працівників, або чотири рівні поділу посад: нижчий, середній, високий, найвищий. У Федеративній Республіці Німеччина діє чіткий поділ посад на політичні й адміністративні. Чиновники (високий і найвищий рівень посад) призначаються довічно, а зі службовцями та працівниками укладається трудова угода, яка може бути розірвана в будь-який момент. Законодавством Федеративної Республіки Німеччина також передбачено 16 рангів, які заміщуються шляхом конкурсного добору після проходження випробувального терміну. Найвищим категоріям посад можуть бути присвоєні чотирнадцятий, п'ятнадцятий, шістнадцятий ранги. Саме тому такі поняття публічної служби, як «чиновник» і «службовець», не збігаються [8, с. 26]. Отже, перерахуємо основні аспекти моделі німецької державної служби у сфері трудової діяльності державних службовців: 1) чітка організація системи державної служби нормативно встановленою компетенцією кожного рівня управління; 2) складна система відбору кадрів до державної служби; 3) наявність пріоритету держави в наборі кадрів перед приватним сектором; 4) високий соціальний статус держслужбовця; 5) залежність кар'єрного зростання та заробітної платні від стажу служби; 6) здійснення всієї організаційної діяльності на основі формальних нормативно закріплених процедур; 7) система гарантій правової та соціальної захищеності службовця; 8) наявність принципу довічного призначення; 9) розподіл посад державної служби на політичні й адміністративні.

На підставі аналізу моделі державного управління Федеративної Республіки Німеччина вважаємо за доцільне виділити другий аспект європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців – складну багатоступеневу систему відбору кадрів до державної служби. У роботі нами неодноразово відмічалися недоліки чинної в Україні процедури. На відміну від вітчизняного досвіду, німецька модель характеризується багатоступеневим відбором кадрового складу державної служби, у результаті чого працівник, який відбирається на конкретну посаду, уже володіє всім необхідним обсягом знань і вмінь.

Утілення цього аспекту у вітчизняних умовах убачаємо в таких напрямах: 1) зміна підходів до підготовки державних службовців шляхом інтеграції декількох видів правового статусу в Україні; 2) утілення у вітчизняній системі інституту підготовчої служби, який є передумовою теоретичної та практичної підготовки до перебування на всіх посадах, характерних тому професійному напряму, який він обрав; 3) відсіювання кандидатів, які не проявили себе належним чином, після проходження кожного з етапів. У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії інститут сучасної державної служби склався недавно порівняно з іншими європейськими державами – у 70-х роках XX століття. Саме в цей період у державі проведено великі адміністративні реформи. Програма конкурсних іспитів державних службовців складалася на основі методик Оксфордського та Кембриджського університетів, що призвело до кастового характеру державної служби та залучення працівників із загальною спеціалізацією. При цьому варто відзначити, що в нормативно-правових актах держави й до сьогодні відсутнє чітке визначення понять «державний службовець» і «державна служба» [5, с. 450–451]. Законодавець і науковці оперують поняттями «цивільний службовець» і «цивільна служба». Тому, говорячи про цивільних службовців, варто розуміти державних службовців у нашому трактуванні.

1968 року з урахування критики «кастового» та «любительського» характеру державної служби країни комітет реформи державної служби під керівництвом лорда Фултона розробив нову модель державної служби на основі моделі державної служби Сполучених Штатів Америки. Проте зі 158 рекомендацій реалізована лише одна – про скасування класів і введення семи «ступенів» державної служби [2, с. 232]. Установлена модель уважалася менеджеральною, оскільки міністр приводив із собою політичних радників, які становлять його кабінет, а члени кабінету, що сформований із державних службовців, ідуть у відставку разом із міністром. Водночас продовжувала існувати концепція «нейтральності» державної служби, що передбачає основну вимогу до державних службовців – лояльність, а державні службовці нижчих ступенів повинні одержувати дозволи для участі в політичній діяльності. Проходження державної служби в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії здійснюється для всіх категорій державних службовців по-різному. Так, адміністративні й політичні керівники призначаються Міністерством у справах цивільної служби. При Міністерстві існує спеціальний відбірковий комітет із призначення керівного складу цивільної служби, у складі якого створено спеціальну групу, яка

займається розглядом питання щодо просування по службі вищих адміністраторів [5, с. 450–451]. Варто відзначити, що англійська система проходження та просування по службі відрізняється принциповістю на всіх рівнях, а великого значення набуває старшинство чиновників у міністерській ієрархії, а не їхні професійні заслуги.

Адміністративна реформа, спрямована на скорочення витрат міністерств і відомств, розпочалася в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії з 1979 року, коли Прем'єр-міністром країни стала Маргарет Тетчер, а одним із її основних напрямів було звільнення частини державних службовців. У 1988 році затверджено програму «Наступні кроки», згідно з якою всі урядові органи поділялися на центри формування політики та виконавчі агенції й перетворювалися в квазіурядові організації або навіть корпорації – кванго (Quango – Quasi Non-governmental Organizations). Кванго – це організації чи корпорації, які співпрацюють із міністерствами на основі договорів. У результаті цієї реформи державна служба в загальноприйнятому розумінні існує лише в апараті міністерств, а у кванго робота здійснюється за контрактом. Ця реформа, з одного боку, дала змогу скоротити чисельність державних службовців та обсяг їхніх пільг і привілеїв, а також підвищити ефективність адміністрації, проте, з іншого – зруйнувала цілісну систему урядових кадрів, підірвала престиж і привабливість державної служби. При цьому заробітна плата у кванго є істотно меншою, аніж у приватному секторі. Хоча реформа Маргарет Тетчер визнана загалом вдалою та використана в Королівстві Нідерланди й Новій Зеландії, у науковій літературі все ще наголошується на існуванні сумнівів щодо її позитивного впливу на якість державних послуг, які надаються громадянам [10, с. 77–78]. Отже, структуру державної служби Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії на цьому рівні становлять центри формування політики й неурядові організації. В останніх працівники виконують функції державної служби, не перебуваючи при цьому на ній. Державні службовці проходять службу в державних установах, а рід їхньої діяльності при цьому є політичним. Іншими словами, розподіл посад державної служби на політичні й адміністративні в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії має особливий вияв. Державними службовцями є лише особи, які виконують політичні функції. Відповідно, адміністративні повноваження належать особам, які здійснюють свої трудові обов'язки за контрактом.

Значний інтерес для України в контексті європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців може являти система добору кадрів на державну службу та професійного навчання державних службовців Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, відповідальність за яку покладена на Комісію з державної служби й Раду з питань навчання й розвитку спроможності державної служби, допоміжну роль у якій виконує спеціальне Агентство з оцінювання відбору кандидатів для державної служби. Основним центральним навчальним закладом є Національна урядова школа, а її програмами професійної підготовки – різноманітні відкриті курси, після завершення яких студент отримує диплом або сертифікат [5, с. 452]. Правом доступу до державних посад володіють лише британські піддані, громадяни Співдружності або Ірландської Республіки. Існують також спеціальні вимоги стосовно місць народження та проживання. Депутати Палати громад або кандидати в члени цієї Палати не вправі займати державні посади, тому, приймаючи призначення на таку посаду, член Палати, за Законом про дискваліфікацію депутатів Палати громад 1975 року, утрачає депутатський мандат, кандидат – право стати депутатом. Для зарахування на деякі посади та перебування на них установлені вікові обмеження й освітній ценз (наявність диплома про спеціальну, вищу освіту чи вченого ступеня). Процедура прийому на державну службу відрізняється залежно від щабля, групи або характеру посади. На низку технічних посад, що не вимагають високої кваліфікації, зарахування може проходити за спрощеною процедурою самими міністерствами (відомствами). Набір службовців середньої та молодшої ланок проводиться міністерствами й відомствами під загальним контролем Комісії. Що стосується фахівців цивільної служби (юристів, економістів, інженерів, адміністраторів), то процедура їх прийому полягає в проведенні Комісією зі справ цивільної служби спеціального конкурсу для відбору кандидатів на середні й вищі посади в системі державної служби. Відбір кандидатів на державну службу здійснюється такими відділами Комісії зі справ цивільної служби: за адміністративними посадами, за науковими посадами, за технічними посадами (інженерними тощо), а також загальним відділом (відбір кандидатів на юридичні, інформаційні інші посади) [2, с. 234]. Процедура відбору складається з декількох етапів. Перший із них – письмова доповідь на задану тему. Письмовий іспит загального типу є головною умовою вступу на цивільну службу, який ґрунтується на програмах провідних університетів – Оксфорда й Кембриджа, оскільки саме ці університети поставляють велику кількість кандидатів на керівні

посади (для набору в адміністративний клас приймаються заяви від випускників університетів віком 20–28 років). Усю систему проходження державної служби в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії організовано так, щоб створити тип професійного керівника, адміністратора широкого профілю. Політичні керівники міністерств завжди особливо цінують подібних професійних керівників (дженералістів – за британською термінологією) [3, с. 452]. Після успішного проходження першої стадії відбору протягом двох днів проводяться тести й інтерв'ю. У наш час цей етап набув основного значення. Потім представники Відділу за остаточним відбором на підставі оцінки, даної екзаменаторами-членами Ради з інтерв'ю, проводять заключну співбесіду, у результаті якої вирішується питання про зарахування. Призначення державних службовців, котрі займають вищі державні посади, здійснюється відповідно до особливої процедури. Так, призначення на посаду 1–2 щаблів вимагають схвалення Прем'єр-міністра, а призначення на посаду 3 щабля повинні бути схвалені Управлінням у справах Кабінету [2, с. 234–235]. Загалом зазначимо, що й сьогодні державна служба в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії продовжує розвиватися в рамках, визначених ще за часів Маргарет Тетчер, на основі моделі цінностей і норм, якими державні службовці мають керуватися в поточній діяльності. Проведені в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії наприкінці минулого – на початку нинішнього століття реформи підтвердили адаптивність британської системи державного управління й державної служби, що проявилося в життєздатності нових інститутів і процедур проходження державної служби та досить високому рівні збереження наявних традицій.

Особливостями моделі проходження державної служби в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії є: 1) поєднання нових інститутів і процедур проходження державної служби та збереження наявних традицій; 2) державна служба в загальноприйнятому розумінні відсутня, а замість неї функціонує цивільна служба; 3) державна служба значною мірою політизована, а дозвіл для участі в політичній діяльності можуть отримувати лише державні службовці нижчих ступенів; 4) в основу державної служби покладено близьку до американської менеджеральну модель; 5) система професійного розвитку державних службовців є жорсткою на всіх рівнях; 6) у державних структурах часто використовується ієрархія не за професійними якостями, а за віком і статусом; 7) структура є багаторівневою та заплутаною.

Загалом принципи британської системи державної служби у сфері трудової діяльності державних службовців неприйнятні для втілення в Україні з огляду на значні відмінності в моделях. Корисним є досвід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії щодо розподілу посад державної служби, питань вступу на державну службу, професійного навчання, оцінювання результатів діяльності та просування по державній службі. Позитивним моментом уважаємо існування інституту професійних керівників, які є адміністраторами широкого профілю та здійснюють професійний розвиток у цьому напрямі. Хоча варто зазначити, що окремі ідеї вже втілені у вітчизняну систему, але їх удосконалення з урахуванням британського досвіду є неможливим з огляду на суттєву відмінність у моделях державної служби.

Отже, проаналізувавши досвід провідних держав ЄС, виділяємо такі *аспекти європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців*:

1) престижність державної служби. У всіх розглянутих державах одними з головних із погляду привабливості атрибутів системи державної служби є перспективи кар'єри. Кваліфіковані кадри самі зацікавлені у вступі на державну службу та професійному розвитку з огляду на соціальне й матеріальне забезпечення, а також можливість безстрокового працевлаштування з чіткими перспективами;

2) складна багатоступенева система відбору кадрів до державної служби. Перед вступом на державну службу кандидат проходить багатоступеневий відбір, який включає конкурс, підготовчу службу, а також випробувальний термін. Унаслідок проходження кожного з етапів працівник, який відбирається на конкретну посаду, уже володіє всім необхідним обсягом знань і вмінь і є професіоналом, готовим виконувати повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій державного органу;

3) увага до питання розподілу посад державної служби. У кожної з розглянутих моделей існує чіткий розподіл між адміністративними та політичними посадами. Функціонують окремі інститути, не характерні для сучасної моделі державної служби України;

4) увага до питань професійного навчання, оцінювання результатів діяльності й просування по державній службі. У кожній із держав функціонує ефективна система кар'єрного зростання, що дає змогу державним службовцям бути постійно зацікавленими в професійному та кар'єр-

ному зростанні. Так, у Франції ієрархічна будова державної служби розрахована так, щоб кожен державний службовець мав можливість і час подолати всі щаблі державної служби. Саме тому в державах ЄС функціонують спеціальні органи та навчальні заклади, що здійснюють підвищення кваліфікації державних службовців, а самі працівники особисто зацікавлені в постійному професійному розвитку.

Отже, незважаючи на те що сьогодні відсутні чіткі закономірності побудови державної служби в країнах ЄС, аналіз досвіду таких провідних держав, як Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина та Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, дає змогу встановити окремі закономірності, характерні для кожної з них. Убачаємо, що втілення основних аспектів європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців потребує вжиття комплексних заходів з боку законодавця, адже деякі з них передбачають докорінну зміну моделі державної служби. Найважливішим кроком є втілення елементів кар'єрної моделі проходження державної служби. В Україні державна служба з огляду на рівень оплати праці та соціального забезпечення, а також із погляду аспектів кар'єри неприваблива. Саме тому відбувається постійний відтік кваліфікованих кадрів до приватної сфери, а на заміну їм прибувають молоді непідготовлені фахівці. Отже, першим і головним аспектом уважаємо встановлення кар'єрної системи проходження державної служби, яка полягає в безстроковому характері трудових відносин, високому рівні оплати праці та соціального забезпечення, автоматичному кар'єрному просуванні, що залежать від стажу й досягнень працівника.

Відповідно, привабливі умови праці зумовлюють зміну аспектів призначення на державну службу. Елементи європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців засвідчують, що державний службовець має пройти багаторівневий відбір і підготовку, щоб на момент призначення на посаду бути підготовленим фахівцем із необхідним обсягом знань і навичок. Державний службовець – це передусім професіонал, готовий до вирішення питань будь-якої складності в межах його професійної компетенції. Саме тому вітчизняна система відбору працівників до державної служби сьогодні не відповідає європейським стандартам.

Кожен державний службовець повинен здійснювати функції в межах професійної компетенції, а також розвиватися в конкретному напрямі, що відповідає його спеціалізації. У цьому контексті важливим напрямом утілення аспектів європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців є перегляд питання розподілу посад державної служби, зокрема розподіл посад на політичні й адміністративні. Натепер ці інститути характерні й для вітчизняної системи, проте, з огляду на їх молодість, запозичення досвіду інших держав у цій сфері є доцільним.

Аспекту професійного навчання, оцінювання результатів діяльності та просування державною службою приділено чимало уваги й в Україні. Проте під час застосування кар'єрної моделі державної служби важливим є перегляд підходів щодо рангів і посад. Тому хронологічний розрахунок професійного розвитку державних службовців варто здійснювати так, щоб у працівників була можливість протягом службової кар'єри пройти через кожен можливий її щабель. При цьому таке просування має залежати від якісних результатів їхньої праці, професійного навчання, а також прагнення до розвитку. Із цього погляду аспекти європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців можуть позитивно вплинути на розвиток інституту державної служби в Україні.

Висновки. Отже, дослідження зарубіжних моделей правового регулювання професійного розвитку державних службовців і європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців засвідчило, що постійний розвиток державних систем публічної служби зумовив утрату доцільності чинних класифікацій моделей професійного розвитку державних службовців, а також відсутність єдиного підходу до аспектів трудової діяльності державних службовців у європейських країнах.

Як продемонструвало дослідження моделей, найпоширенішою сьогодні серед країн світу є належність до змішаної системи, тобто державна служба більшості країн світу характеризується окремими аспектами різних моделей за кожним критерієм класифікації. Не є винятком й Україна, модель професійного розвитку державних службовців якої варто визначити як змішану з переважанням елементів континентальної, відкритої та посадової моделей. Проте це не виключає можливості втілення у вітчизняну правову систему інститутів англосаксонської, закритої чи кар'єрної моделей, що могло б позитивно вплинути на подальший розвиток державної служби України.

Окрім цього, нами встановлено, що в країнах ЄС відсутні єдині стандарти державної служби. Дослідження підтвердило, що в трьох провідних державах Європи аспекти трудової діяльності державних службовців суттєво відрізняються, проте окремі закономірності все ж можна

встановити. Законодавці розвинених держав надають суттєвого значення формуванню державної служби як елітарного та престижного інституту, привабливого для фахівців високого рівня. Забезпечення цього статусу здійснюється шляхом складних процедур відбору до державної служби, постійної уваги до результатів праці й удосконалення працівниками навичок. При цьому особи, які відповідають зазначеним високим стандартам, пожиттєво забезпечуються високооплачуваною роботою з можливістю кар'єрного зростання. Саме такі аспекти ми вважаємо найважливішими для втілення у вітчизняній системі в контексті євроінтеграційних процесів.

Список використаних джерел:

1. The Status of Public Officials in Europe. Council of Europe. *Council of Europe Publishing.* 1999. 121 p.

2. Організація державної служби Україні: теорія та практика : навчальний посібник / за заг. ред. М.О. Багмета, М.С. Іванова, В.С. Фуртатова. Миколаїв : МДГУ ім. Петра Могили, 2007. 244 с.

3. Світові моделі державного управління: досвід для України : у 2 ч. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніка, Х.М. Дейнеги. 2- ге вид. Київ : НАДУ, 2015. Ч. 2. 520 с.

4. Грицяк І. Законодавство про державну службу в Європейському Союзі (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції). *Ефективність державного управління :* збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2004–2005. Вип. 6/7. С. 442–448.

5. Світові моделі державного управління: досвід для України : у 2 ч. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніка, Х.М. Дейнеги. 2-ге вид. Київ : НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с.

6. Особливості публічного управління та адміністрування : навчальний посібник / В.Д. Бакуменко, І.С. Бондар, В.Г. Горник, В.В. Шпачук. Київ : КНУКіМ, 2016. 167 с.

7. Корнута Р. Окремі особливості правового регулювання публічної служби Німеччини. *Проблеми реформування державного управління :* збірник наукових праць. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 129–170.

8. Михненко А.М., Гончарук Н.Т., Прокопенко Л.Л. Шляхи вдосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України. *Командор.* 2005. № 1. С. 9–13.

9. Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС. URL: www.vidr.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf.

10. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / за заг. ред. В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 172 с.

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.17

ЗЕЛЕНСЬКИЙ В.М.

ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ЗА УГОДОЮ СТОРІН: ДОЦІЛЬНІСТЬ ПИСЬМОВОГО ОФОРМЛЕННЯ ЗГОДИ

Стаття присвячена визначенню доцільності письмового оформлення згоди між працівником та роботодавцем про припинення трудових відносин на підставі угоди сторін. Визначено стан наукової розробки цього питання. Наведено аргументи на користь означеного письмового оформлення.

Законом не передбачено ніякої процедури припинення трудових правовідносин за угодою сторін. Як зазначається, оформлення письмової заяви працівника або повідомлення роботодавця є бажаним, але не обов'язковим. Автор піднімає питання: як саме слід діяти сторонам трудових відносин у разі припинення трудового договору за угодою сторін, щоб захистити свої права та не дійти до судового вирішення відносин? Наука трудового права не обійшла стороною пошук відповіді на підняте нами питання – наводяться різні погляди науковців. Наприклад, В.Р. Шишлюк пропонує наявність спільного волевиявлення сторін трудового договору відносно його припинення оформлювати письмово. Інший науковець, О.С. Вареник, також наголошує на необхідності законодавчого закріплення укладення окремої угоди у письмовій формі про розірвання трудового договору за згодою сторін. М.М. Грекова, яка вважає, що у разі виявлення працівником ініціативи відносно припинення трудового договору за угодою сторін останній має надати викладену в письмовій формі заяву, у якій зазначається не тільки намір про звільнення з роботи за п. 1 ст. 36 КЗпП, а й бажана дата такого звільнення.

Крім того, з огляду на євроінтеграційний курс України варто приймати до уваги досвід розвинених країн, який позитивно може вплинути на розвиток трудових правовідносин. У законодавстві деяких країн процедура досягнення взаємного волевиявлення сторін деталізована – зазначено досвід таких держав, який може бути корисним для подальшого розвитку національного законодавства. Як додатковий аргумент коротко окреслено досвід Чеської Республіки з піднятого питання. Більш докладно про досвід Чеської Республіки щодо припинення трудового договору на підставі угоди сторін пише М.І. Іншин у своєму дослідженні «Досвід правового регулювання розірвання трудового договору в Чеській Республіці».

Ключові слова: *припинення трудових правовідносин, угода сторін, письмова згода, працівник, роботодавець, зарубіжний досвід.*

The article focuses on determining the advisability of the written registration of the consent between the employee and the employer for terminating labour relationship based on the parties' mutual consent. The state of this issue scientific development is determined. Arguments are presented in favor of this written registration.

The law does not provide for any procedure for termination of employment under the agreement of the parties. As it is noted, the written statement of the employee or the message of the employer is desirable, but not obligatory. The science of labor law has not bypassed the search for the answer to our question - there are different points of view of scientists. For example, V.R. Shishlyuk, proposes the existence of a joint will of the parties to the employment contract regarding its termination in writing. Another scientist – A.S. Varenyk also stresses the need for legislative consolidation of the conclusion of a separate agreement in writing on the termination of the employment contract with the consent of the parties. M.M. Grekova, who believes that in the event of an employee finding an initiative to terminate an employment contract by agreement

© ЗЕЛЕНСЬКИЙ В.М. – кандидат юридичних наук, асистент кафедри трудового права та права соціального забезпечення (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

of the parties, the latter must submit a written statement stating not only the intention to dismiss from item 1 of Art. 36 of the Labor Code, but a desirable date for such release.

In addition, given the European integration course of Ukraine, the experience of developed countries, which can have a positive impact on the development of employment relationships, should be taken into account. In some countries' legislation, the procedure for reaching a mutual will of the parties is detailed - it shows the experience of such states, which may be useful for the further development of national legislation. As an additional argument, the experience of the Czech Republic from the issue raised is briefly indicated. More about the experience of the Czech Republic in terminating the employment contract based on the agreement of the parties, writes M.I. Inshyn in their study "The experience of legal regulation of termination of employment contract in the Czech Republic".

Key words: *termination of labour legal relationship, the parties' mutual consent, written consent, employee, employer, foreign experience.*

Вступ. Відповідно до Постанови Верховного Суду України від 26.10.2016 № 6-1395цс16 «Про скасування наказу про звільнення, поновлення на роботі та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу», розглядаючи позовні вимоги щодо оскарження наказу про припинення трудового договору за п. 1 ст. 36 КЗпП України (за угодою сторін), суди повинні з'ясувати: чи дійсно існувала домовленість сторін про припинення трудового договору за взаємною згодою; чи було волевиявлення працівника на припинення трудового договору в момент видачі наказу про звільнення; чи не заявляв працівник про анулювання попередньої домовленості сторін щодо припинення договору за угодою сторін [1]. Отже, саме досягнення домовленості сторін є юридичним фактом, який тягне за собою припинення трудових правовідносин за угодою сторін.

Водночас, окрім домовленості сторін щодо припинення трудових правовідносин за угодою сторін, важливо також враховувати й юридично значимі умови, за яких відбувається процес домовленості. Так, наприклад, для того, щоб факт домовленості вважався дійсним, а не номінальним, процес домовленості повинен відповідати певним умовам, які самі по собі не тягнуть правові наслідки, але супроводжують утворення підстави. Іншими словами мова йде про процедурно-процесуальні елементи, які на наш погляд, не можна залишати поза увагою, оскільки зміст домовленості про звільнення за цією підставою законом не визначено.

Законом не передбачено ніякої процедури припинення трудових правовідносин за угодою сторін. Навіть більше, напряму законодавство не вимагає обов'язкового оформлення письмового документа, що ініціює звільнення (заяви працівника або повідомлення роботодавця), а тому ініціатива щодо звільнення може бути висловлена працівником або роботодавцем іншій стороні усно. Оформлення письмової заяви працівника або повідомлення роботодавця є бажаним, але не обов'язковим [2]. З таким положенням справ згодні Л.М. Русаль та В.Я. Буряк, які з цього приводу пишуть наступне: «Сторони трудового договору вправі самостійно домовлятися про припинення трудового договору за угодою сторін. Вони також можуть встановити порядок припинення його за вказаною підставою. Отже, сторони вільні у виборі порядку припинення трудового договору. І за цивільним, і за трудовим законодавством договори укладаються і в усній, і в письмовій формі, окрім випадків, визначених законом. Оскільки закон не встановлює форми домовленості про припинення трудового договору, то видається, що «сторони можуть самостійно вибрати, в усній чи письмовій формі укладати домовленість про припинення трудового договору» [3, с. 49].

В жодному разі не можемо підтримати це твердження поважних науковців, оскільки, на наше переконання, по-перше, погоджуючись із О.С. Вареником, у будь-якій сфері відносин, що регулюються трудовим правом, де є необхідність в удосконаленні порядку виникнення і реалізації прав їх учасників, повинна бути передбачена відповідна правова процедура [4, с. 225], і по-друге, підтримуючи Ф.А. Цесарського, регламентація законом підстав припинення трудового договору та порядку звільнення працівників є важливою юридичною гарантією [5, с. 507]. Якщо ж порядок діяльності суб'єктів у певних випадках відсутній, це змушує практику використовувати процедуру, що склалася на основі досвіду, наявних традицій. [4, с. 225]. Що й сталося в сучасному українському трудовому праві. Відсутність процедурної норми у Кодексі Законів про працю України, за допомогою якої повинен бути впорядкований, забезпечений та гарантований процес реалізації матеріальних норм трудового права, а також прав сторін трудових правовідносин у разі припинення трудового договору за угодою сторін, призвело до того, що на практиці одні роботодавці обмежуються заявою працівника про розірвання трудового договору за угодою

сторін, інші, крім того, оформляють письмову угоду про припинення трудового договору. А суди під час розгляду трудових спорів визнають належним підтвердженням взаємного волевиявлення сторін як заяву працівника про звільнення за угодою сторін з резолюцією керівника про надання згоди на таке звільнення, так і письмову угоду працівника і роботодавця про розірвання трудового договору [6, с. 680].

Постановка завдання. Метою цього дослідження є визначення доцільності письмового оформлення згоди на припинення трудового договору на підставі угоди сторін. Під час дослідження передбачається розглянути та проаналізувати наукові погляди; звернутися до зарубіжного досвіду з піднятого питання (зокрема, Чеської Республіки); зробити узагальнюючий висновок.

Результати дослідження. Очевидним є те, що під час застосування підстави припинення трудового договору за угодою сторін вона підлягає належному оформленню, у тому числі шляхом видачі наказу (розпорядження) роботодавця з посиланням на конкретну підставу [7, с. 225]. Проте нам все ж таки видається, що у разі припинення трудових правовідносин за угодою сторін видача наказу є не волевиявленням роботодавця, оскільки це є його обов'язком, а є скоріше кінцевим результатом досягнення домовленості сторін.

Тож виникає питання: як саме слід діяти сторонам трудових відносин у разі припинення трудового договору за угодою сторін, щоб захистити свої права та не дійти до судового вирішення відносин? Це вкрай важливе питання, оскільки окреслений вище стан правового регулювання процедурних аспектів припинення трудових правовідносин за досліджуваною підставою не тільки не захищає сторони трудових відносин, а й навіть, на нашу думку, ставить під сумнів доцільність існування такої підстави, як припинення трудових відносин за угодою сторін. Неналежне оформлення припинення трудового договору може мати наслідком незаконне припинення трудових правовідносин, а встановлення факту такого незаконного припинення – їх відновлення. Конкретна життєва ситуація лише тоді породжує правові наслідки, коли вона зафіксована чи встановлена законними засобами в правозастосовній практиці. Фіксація юридичних фактів, що є підставами припинення трудових правовідносин – це реєстраційна діяльність роботодавця щодо встановлення чи документального закріплення фактичних обставин, які відповідно до законодавства можуть зумовити або обов'язково спричиняють припинення правовідносин означеного виду [8, с. 128]. А з огляду на те, що згода сторін про припинення трудових відносин визнана юридичним (фактичним) складом, на підставі того, що припинення трудових відносин за цією підставою відбувається за наявності двох юридичних фактів: волевиявлення працівника та волевиявлення роботодавця [9, с. 120], правова регламентація фіксації такого волевиявлення повинна бути законодавчо визначеною.

Наука трудового права не обійшла стороною пошук відповіді на підняте нами питання. Так, В.Р. Шишлюк пропонує наявність спільного волевиявлення сторін трудового договору відносно його припинення оформлювати письмово. Щодо цього вона зазначає: «Будь-яка із сторін трудового договору може у письмовій формі запропонувати другій стороні припинити трудовий договір за цією підставою. Така пропозиція повинна бути вручена іншій стороні особисто або надіслана рекомендованим листом з повідомленням про вручення поштового відправлення засобами поштового зв'язку. Якщо інша сторона згодна з пропозицією, вона зобов'язана протягом 7 днів повідомити про це сторону, яка подала пропозицію щодо припинення договору в такій самій формі, у якій була здійснена пропозиція щодо припинення трудового договору. Якщо друга сторона протягом 7 днів не повідомить про згоду припинити трудовий договір, вважається, що пропозиція щодо припинення трудового договору за згодою сторін є відхиленою. <…> Досягши згоди з усіх суттєвих питань, сторони повинні укласти та підписати письмову домовленість про припинення договору. У ній визначається, з якого часу договір припиняється, а також вказуються інші умови його припинення (надання компенсацій, невикористаної відпустки тощо)» [10, с. 121, 122].

О.С. Вареник також наголошує на необхідності законодавчого закріплення укладення окремої угоди у письмовій формі про розірвання трудового договору за згодою сторін. Крім того, він пропонує обов'язково закріпити можливість розірвання трудового договору за згодою сторін не пізніше двох місяців з моменту підписання сторонами угоди про розірвання трудового договору [11, с. 9]. А О.О. Коваленко простіше підходить до вирішення цього питання й зазначає: «… заява яка є актом волевиявлення працівника на припинення трудового договору за угодою сторін, матиме юридичну силу. У цьому разі ініціатором на припинення трудового договору за угодою сторін буде вважатися працівник, а його заява буде формою, в якій буде висловлене його волевиявлення на цю підставу припинення трудового договору. А роботодавець, якщо підпише цю заяву, наклавши на неї резолюцію будь-якого змісту – «не заперечую» або «видати наказ», буде

особою, яка погоджується з пропозицією про припинення трудового договору за угодою сторін. При цьому резолюція буде формою, в якій існуватиме волевиявлення роботодавця на припинення трудового договору за угодою сторін. Бо накладення резолюції про згоду на те, що зазначено у заяві, зроблене будь-якими словами, буде у будь-якому разі актом волевиявлення згоди на те, що запропонувала ініціативна сторона у своїй заяві» [12, с. 342].

Схожої точки зору дотримується й М.М. Грекова, яка вважає, що у разі виявлення працівником ініціативи відносно припинення трудового договору за угодою сторін останній має надати викладену в письмовій формі заяву, у якій зазначається не тільки намір про звільнення з роботи за п. 1 ст. 36 КЗпП, а й бажана дата такого звільнення. У разі досягнення сторонами домовленості стосовно припинення трудового договору саме за п. 1 ст. 36 КЗпП та обставина, хто саме став її ініціатором, не має значення. При цьому під час надання згоди другою стороною презюмується, що працівник та роботодавець дійшли згоди про припинення трудового договору, і працівник у визначений сторонами термін підлягає звільненню з роботи [13, с. 15–16].

Пропозиція зазначених науковців є втіленням наявної дійсності, адже на практиці досягнення домовленості й відбувається в саме такий спосіб. Проте, на нашу думку, таке становище ставить сторони в нерівні умови, оскільки відсутність законодавчого врегулювання процедури оформленням домовленості завжди дає простір для зловживання своїми правами тій стороні, яка має можливість диктувати умови. Незалежно від обставин укладення письмової угоди про припинення трудового договору є рекомендованим для сторін. По-перше, така угода слугує доказом наявності спільної згоди сторін на припинення трудових відносин. По-друге, в угоді можна зафіксувати домовленості сторін щодо ряду важливих питань, зокрема: строку звільнення, порядку передачі документів та повернення майна роботодавця, виплати належних працівнику компенсацій тощо [2].

Крім того, з огляду на євроінтеграційний курс України варто брати до уваги досвід розвинених країн, який позитивно може вплинути на розвиток трудових правовідносин. Так, за кордоном складання працівником і роботодавцем угоди про припинення трудового договору в письмовій формі є загальним правилом. У законодавстві деяких країн процедура досягнення взаємного волевиявлення сторін деталізована. Наприклад, у Болгарії взаємна згода сторін виражається у письмовій формі. Сторона, якій направлено письмову пропозицію припинити дію трудового договору, зобов'язана в семиденний термін повідомити іншу сторону про своє рішення. За відсутності відповіді вважається, що пропозицію не прийнято. У Чехії один примірник угоди про розірвання трудового договору за взаємним волевиявленням сторін із зазначенням підстави розірвання видається роботодавцем працівникові [14, с. 75].

Більш докладно про досвід Чеської Республіки щодо припинення трудового договору на підставі угоди сторін пише М.І. Іншин у своєму дослідженні «Досвід правового регулювання розірвання трудового договору в Чеській Республіці» [15, с. 6–10]. Зокрема, вчений вказує, що в ЧР є обов'язковим дотримання письмової форми угоди про припинення трудового договору за згодою сторін. У разі недотримання цього обов'язку таке припинення вважатиметься недійсним. «Недійсність правочину виникає тоді, коли сторони дійшли згоди щодо припинення трудового договору, але не виконали правило щодо письмової форми такої угоди. Тут діє загальне правило Цивільного кодексу, згідно із яким, якщо правочин не вчинений у формі, встановленій законом, він є недійсним, окрім випадку, коли сторони додатково цей недолік не усунуть. Трудовий кодекс не містить правил щодо того, які мають можливості сторони трудового договору для усунення такого недоліку» [15, с. 8]. Він зазначає: «згідно із Законом про інспекцію праці проступок з можливим штрафом аж до 2 мільйонів корун (приблизно 2 мільйони гривень) вчинить той роботодавець, який порушить установлені законом обов'язки щодо виникнення, зміни або закінчення трудового договору. Дійсність є такою, що неукладення угоди про розторгнення трудового договору в письмовій формі є фактично змістом сутності проступку і навіть у тому разі, коли правочин сам по собі є дійсним (оскільки проти нього не було подано позов до суду)» [16, с. 13–15]. Водночас, як вказується в дослідженні М.І. Іншина із посиланням на чеських [16, с. 15] науковців, останнім часом, на жаль, досить часто працівники вважають, що роботи на ринку праці достатньо багато, а тому вони не цінують нормальне людське ставлення до роботодавця і не вважають за потрібне виконувати вимоги закону щодо укладення угоди про розторгнення трудового договору у письмовій формі. При цьому якраз Трудовий кодекс не містить санкцій за це саме для працівників. А вчені говорять про те, що інспекція праці могла б і такому працівникові виписати штраф, оскільки є несправедливими нерівнозначні умови для працівника та роботодавця в означеному випадку [16, с. 15].

Висновки. Підсумовуючи все вищевикладене, підтримаємо таких вчених, як А.С. Сидоренко, Д.О. Микитенко та О.С. Чирвон, які переконані, що доцільним є закріплення в імперативному порядку обов'язку працівника та роботодавця оформлювати письмовий документ про розірвання трудового договору за угодою сторін, у якій повинні бути зумовлені наступні питання: спільна згода та умови припинення трудового договору, підстави анулювання угоди, строки припинення трудового договору [6, с. 682]. Отже, обов'язковим елементом конституційної гарантії захисту прав працівників від незаконного звільнення, окрім уже відомих, є законодавче закріплення процедури фіксації юридичних фактів, які лежать в основі припинення індивідуальних трудових правовідносин [17, с. 5]. Окрім того, враховуючи викладений досвід ЧР, доцільно передбачити негативні наслідки недотримання такої письмової форми угоди про припинення трудового договору за згодою сторін для обох сторін трудових правовідносин, а не тільки для роботодавця.

Список використаних джерел:

1. Про скасування наказу про звільнення, поновлення на роботі та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу: Постанова Верховного суду України від 26.10.2016 № 6-1395цс16. URL: https://oda.court.gov.ua/sud1590/pravovipoziciivsu/6-1395cs16 (дата звернення:07.02.2020).

2. Летич І. Увольнение по соглашению сторон и по собственному желанию: различия Праця і Закон. Березень, 2013. С. 10–13. URL: https://www.asterslaw.com/ru/press_center/publications/termination_of_employment_upon_the_agreement_of_the_parties_and_upon_the_employees_initiative_the_differences/ (дата звернення: 07.02.2020).

3. Русаль Л.М., Бурак В.Я. Юридичні факти, що є підставою припинення трудових правовідносин в Україні : монографія Львів : Бадікова Н.О., 2015. 149 с.

4. Вареник О.С. Поняття та значення процедурних норм з припинення трудового права. *Соціальне право*. 2017. № 1. С. 222–232.

5. Цесарський Ф.А. Підстави припинення трудового договору як проблемне питання науки трудового права. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. паць / за ред. С.В. Ківалова. 2011. Вип. 61. С. 505–511.

6. Сидоренко А.С., Микитенко Д.О., Чирвон О.С. Проблемні питання припинення трудового договору за угодою сторін. *Молодий вчений.* 2018. № 10 (62). С. 679–683.

7. Трудове право України: підручник / за загал. ред. М.І. Іншина, В.Л. Костюка, В.П. Мельника. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 472 с.

8. Русаль Л.М. Юридичні факти у трудовому праві: проблеми припинення індивідуальних трудових правовідосин. Митна справа. 2015. № 2(98). Ч. 2. Кн. 1. С. 125–129.

9. Андронова В.А. Юридичні факти у трудовому праві України: монографія. Одесса, 2014. 197 с.

10. Шишлюк В.Р. Правове регулювання припинення трудового договору за угодою сторін за законодавством України та Республіки Польща. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України.* 2016. № 8. С. 117–123.

11. Вареник О.С. Правове регулювання порядку припинення трудового договору за законодавством України : автореф. дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2018. 21 с.

12. Коваленко О.О. Правові проблеми свободи волі сторін при укладанні, зміні та припиненні трудового договору : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 Київ, 2015. 447 с.

13. Грекова М.М. Угода сторін як підстава припинення трудового договору: проблеми правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2012. Вип. 19. Том 3. С. 14–17.

14. Трунова Г. Право на допомогу по безробіттю при припиненні трудового договору за угодою сторін. *Юридична Україна.* 2017. № 4 (172). С. 73–80.

15. Іншин М.І. Досвід правового регулювання розірвання трудового договору в Чеській Республіці. *Соціальне право*. №4. 2019. С. 6–10

16. Šubrt B., Vrajík M. Skončení pracovního poměru a dalšich základních pracovněpravnich vztahů v souvislostech. Olomouc, ANAG. 2019. 247 s.

17. Русаль Л.М. Юридичні факти як підстава припинення індивідуальних трудових правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2012. 16 с.

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.18

ЛАТИШЕВА В.О.

СОЦІАЛЬНІ ВІДПУСТКИ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

У статті розглядаються нормативні та доктринальні ознаки соціальних відпусток за чинним трудовим законодавством як важливого фактора соціального захисту працюючих громадян у разі виникнення життєво важливих обставин. Визначено, що соціальну відпустку можна визначити як установлений трудовим законодавством або відповідною угодою період, упродовж якого працівник звільняється від виконання трудової функції для реалізації сімейних обов'язків з народження й виховання дітей, тимчасової непрацездатності та з інших сімейних обставин і поважних причин. З'ясовано, що надання соціальних відпусток є певним соціальним захистом і засобом заохочення працівників до реалізації батьківських і сімейних функцій, а також одним із елементів державного піклування про здоров'я працівника шляхом надання відпустки з тимчасової непрацездатності й з інших поважних причин. Чинне законодавство не обмежує можливостей роботодавців установлювати додаткові пільги, соціальні гарантії, у тому числі й додаткові соціальні відпустки. Фінансування інших, не передбачених законодавством видів соціального захисту проводиться роботодавцем після оплати податків та інших обов'язкових платежів до бюджету або за рахунок коштів фізичної особи, у якої працюють за трудовим договором працівники. Право на соціальні відпустки необхідно зарахувати до суміжних прав, які випливають із основних індивідуальних трудових правовідносин. Зроблено висновок, що пріоритетними завданнями державної політики в умовах сьогодення є побудова демократичної, соціальної й правової держави шляхом запровадження відповідних реформ і програм, а також реформування національної правової системи, у тому числі й трудового законодавства. Узятий Україною курс на наближення до європейських цінностей потребує вдосконалення в рамках трудового права та права соціального забезпечення соціальних відпусток, приведення законодавства про відпустки у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема передбачених у конвенціях і рекомендаціях міжнародної організації праці, а також у відповідність до законодавства Європейського Союзу та його членів.

Ключові слова: *соціальна держава, соціальний захист, соціальні відпустки, працівники із сімейними обов'язками, соціальні гарантії.*

The article deals with the normative and doctrinal signs of social leave under the current labor legislation, as an important factor of social protection for working citizens in the event of vital circumstances. It has been determined that a social leave can be defined as a period of employment established by labor law or an agreement during which the employee is released from the employment function to fulfill family responsibilities for the birth and upbringing of children, temporary disability and other family circumstances and respectable reasons. It has been found that the provision of social leave is a certain social protection and a means of encouraging workers to exercise parental and family functions, as well as one of the elements of state care for an employee's health, by providing temporary disability leave and other valid reasons. The current legislation does not limit the ability of employers to establish additional benefits, social guarantees, including additional social leave. Financing of other types of social protection not provided by the law is carried out by the employer after payment of taxes and other obligatory payments to the budget, or at the expense of the natural person in which the employees work under the employment contract. The right to social leave must be attributed to the related rights arising from the basic individual employment relationship. It is concluded that the pri-

© ЛАТИШЕВА В.О. – аспірантка юридичного факультету (Сумський національний аграрний університет)

orities of the state policy in the conditions of today are the construction of a democratic, social and legal state through the introduction of appropriate reforms and programs, as well as the reform of the national legal system, including labor law. Ukraine's course on approximation to European values requires improvement in the framework of labor law and social security law of social holidays, bringing the legislation on vacations in line with international standards, in particular, provided for in the conventions and recommendations of the international labor organization, as well as in compliance with the legislation of the European Union and of its members.

Key words: *welfare state, social protection, social leave, workers with family responsibilities, social guarantees.*

Вступ. Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, зумовлюють необхідність перегляду надбань та уявлень юридичної науки як загалом, так і окремо в галузі трудового права як важливого складника розбудови соціальної та правової держави. Проголосивши людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищими соціальними цінностями, держава бере на себе обов'язок здійснити гуманізацію всіх правових інститутів, які прямо чи опосередковано торкаються прав людини та громадянина. Така гуманізація безпосередньо стосується порядку надання й реалізації соціальних відпусток як важливого елементу соціального захисту працюючих громадян, як елементу ефективного поєднання реалізації трудових обов'язків з виконанням сімейних обов'язків. Тому правове регулювання таких відпусток сьогодні потребує свого вдосконалення, як і вся система соціально-правового захисту працівників в нових умовах господарювання.

Проблема надання й реалізації соціальних відпусток частково розглядалася в наукових працях вітчизняних науковців у галузі трудового права, але комплексного та ґрунтовного дослідження соціальних відпусток не проводилося.

Правовому регулюванню соціальних відпусток свого часу приділяли увагу Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, Л.П. Гаращенко, Г.С. Гончарова, С.Ф. Гуцу, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева й інші.

Натепер очевидно те, що чинна база теоретичних і практичних знань про надання соціальних відпусток є недосконалою з погляду забезпечення дієвої правової регламентації в сучасних умовах і вимагає подальшого дослідження з використанням інноваційних підходів і позитивного зарубіжного досвіду. Цього також потребує й розбудова соціальної та правової держави, у якій дотримання правових приписів стосовно реалізації соціально-економічних прав людини є найважливішим фактором демократизації суспільства.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути нормативні та доктринальні ознаки соціальних відпусток за чинним трудовим законодавством як важливого фактора соціального захисту працюючих громадян у разі виникнення життєво важливих обставин.

Результати дослідження. У сучасних умовах демократизації суспільства держава є основним суб'єктом соціальної політики, а тому, визначаючи напрями соціальної політики, вона повинна забезпечувати реалізацію прав громадян на соціальний захист. Соціальний захист у сучасному демократично організованому суспільстві – це сфера перетинання життєво важливих інтересів громадян, яка стосується реалізації соціально-економічних прав людини, особливо в трудових відносинах і відносинах соціального забезпечення під час виконання сімейних обов'язків і виникнення інших життєво важливих обставин.

Відповідно до ст. ст. 24 та 46 Конституції України [1], держава взяла на себе зобов'язання щодо соціального захисту прав дітей і сімей з дітьми, включаючи правовий захист материнства й дитинства. Конституція України також зазначає, що гарантії прав і свобод і засади регулювання сім'ї, шлюбу й охорони дитинства регулюються виключно законами України. Особливістю цього напряму діяльності держави є також і надання соціальних відпусток працюючим громадянам. Сьогодні чинне трудове законодавство не надає легітимного поняття «соціальна відпустка», але вказує на суттєві ознаки, які відрізняють соціальні відпустки від інших різновидів відпусток. До них можна зарахувати такі: підстави надання (народження та виховання дітей, тимчасова непрацездатність, сімейні обставини й інші поважні причини); строк відпустки (від 1 дня до 6 років, залежно від підстави надання); оплата відпустки (як правило, зі спеціальних фондів, за домовленістю може бути безоплатною, а в локальному порядку – бути оплатною за рахунок роботодавця); мета надання відпусток (забезпечення відповідного соціального захисту працюючим громадянам у зв'язку з виникненням життєво важливих обставин). Відносини, які

виникають під час надання соціальних відпусток, мають особливий, допоміжний для працівника характер у процесі реалізації трудових правовідносин. Вони допомагають поєднати більш ефективну реалізацію безпосередньо трудової й соціальної функцій працівника, поєднуючи в собі регламентацію надання відпусток трудовим законодавством, а їх грошову компенсацію – законодавством права соціального забезпечення. Особливо це стосується належного виконання сімейних обов'язків, тобто обов'язків з народження та виховання дітей. Це важлива роль сім'ї в аспекті поповнення майбутнього трудового потенціалу країни, і вона потребує відповідного соціально-правового захисту й підтримки з боку держави та суспільства. Таке завдання й призвано виконувати правове регулювання соціальних відпусток, державних допомог і пільг працюючим громадянам із сімейними обов'язками.

На думку С.Ф. Гуцу, використання терміна «соціальна» говорить про належність цих відпусток до системи засобів соціального захисту населення з боку держави; указує на їх особливе місце в системі відпусток України. Надання соціальних відпусток є засобом заохочення до реалізації сімейних і батьківських функцій, а також підтримкою працівників у час вимушеної перерви праці. В цьому разі «соціальні» підкреслюють державний інтерес, державні гарантії та державні фінансування певної стадії трудових відносин – відпусток у зв'язку з виконанням батьківських обов'язків чи сімейних функцій та іншими випадками тимчасової непрацездатності [2, с. 148]. У свою чергу, І.А. Вєтухова зазначає, що соціальна відпустка, яка надається особам із сімейними обов'язками, є важливим компонентом сімейної політики і право на її реалізацію закріплено в національному законодавстві. Однак можливості її реалізації варіюються залежно від моделі сімейної політики, яку проводить держава, а також гендерної культури суспільства, котра також впливає на нормативні уявлення про батьківство й розподіл обов'язків по догляду та вихованню дітей між чоловіками і жінками [3, с. 33].

У сучасних умовах розвитку держави та суспільства, а також наявності соціального аспекту в кодифікації трудового законодавства серед низки важливих питань, які порушують сьогодні вчені-правники, є й визначення поняття «працівники із сімейними обов'язками». У цьому напрямі важливо дослідити його ознаки, зміст, конкретизацію кола осіб, які перебувають на утриманні працівників (тобто входять до складу сім'ї), які перебувають у трудових відносинах із підприємством, установою, організацією та потребують додаткових гарантій для успішного поєднання виконання нами трудової функції та сімейних обов'язків.

Термін «працівники із сімейними обов'язками» вперше згадується в Конвенції МОП «Про рівне ставлення і рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками» № 156, яка ратифікована Законом України від 22 жовтня 1999 року [4]. Конвенція визначає коло осіб, тобто працівників із сімейними обов'язками. До них належать чоловіки і жінки, які мають сімейні обов'язки щодо дітей, які перебувають на їхньому утриманні; чоловіки і жінки, які мають зобов'язання щодо інших найближчих родичів-членів їхньої сім'ї, котрі дійсно потребують їхнього догляду чи допомоги. Відповідно до статті 3 Сімейного кодексу (далі – СК) України [5], сім'я є первинним та основним осередком суспільства. Сім'ю становлять особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права й обов'язки. Сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства.

СК України також установлює перелік суб'єктів сімейних правовідносин, передусім це подружжя (чоловік і жінка), які перебувають у зареєстрованому в державному органі реєстрації актів громадського стану шлюбі. Крім того, суб'єктами сімейних правовідносин можуть бути особи, які спільно проживають і перебувають у фактичних шлюбних відносинах, тобто які проживають однією сім'єю, але не перебувають у шлюбі (ст. 74 СК України). У сімейному законодавстві визначено також поняття «непрацездатна особа» та «особа, яка потребує матеріальної допомоги». Визначення цих понять дає чітке уявлення, які саме особи можуть потребувати догляду з боку працівника, що перебуває в трудових відносинах. Тому, згідно зі ст. 75 СК України, непрацездатним уважається той із подружжя, який досяг пенсійного віку, установленого законом, або є інвалідом I, II чи III груп. До тих, хто потребує матеріальної допомоги, зараховано осіб, якщо заробітна плата, пенсія, доходи від використання його майна, інші доходи не забезпечують йому прожиткового мінімуму.

Необхідно погодитися з висновками О.С. Бурлаки, що на нормативному рівні існує певна невпорядкованість відповідних видів соціального захисту сім'ї, дитинства та батьківства, оскільки норми, що визначають допомоги, послуги й пільги для сімей із дітьми, багатодітних, неповних і малозабезпечених сімей, дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, інвалідів з дитинства та дітей-інвалідів, установлюють соціальні гарантії реалізації їхнього права на соці-

альний захист, які розосереджені в багатьох підзаконних нормативно-правових актах, що ускладнює застосування їх на практиці, а також призводить до незнання громадянами своїх соціальних прав [6, с. 101–102].

Система соціальних відпусток, на думку С.Ф. Гуцу, має складатися з відпусток для працівників із сімейними обов'язками й відпустками з тимчасової непрацездатності. Усі види соціальних відпусток є неоднорідними за призначенням та умовами надання. Класифікувати соціальні відпустки можна за такими критеріями:

1) цільове призначення: а) реалізація сімейних функцій чи виконання батьківських обов'язків (наприклад, відпустки для розгляду за дитиною); б) відновлення працездатності й поліпшення стану здоров'я працівника (наприклад, це є метою відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами чи відпустки у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю працівника);

2) ознака сплачуваності: а) оплачувані відпустки (відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами); б) частково оплачувані й неоплачувані відпустки (додаткова відпустка працівникам, які мають дітей; відпустка для домашнього догляду за хворою дитиною до досягнення нею шестирічного віку (п. 3 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про відпустки»); відпустка для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; для завершення санітарно-курортного лікування тощо);

3) обов'язковість надання для роботодавця: а) надання відпустки гарантоване законодавством і є обов'язком роботодавця; б) відпустка надається за згодою сторін і в цьому разі її тривалість та оплата регулюються взаємною домовленістю [2, с. 153–154].

Соціальні відпустки надаються, щоб певною мірою захистити людину в деяких життєвих ситуаціях, але право на відпустку виникає, якщо відповідні життєві обставини настали під час дії трудових правовідносин із підприємством, установою чи організацією або фізичною особою-роботодавцем. Важливою ознакою, яка відрізняє соціальні відпустки від усіх інших, є те, що вони, як правило, оплачуються не за рахунок підприємства, а зі спеціальних страхових внесків роботодавців і громадян, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення. Отже, можна зробити висновок, що право на соціальні відпустки необхідно зарахувати до суміжних прав, які випливають з основних індивідуальних трудових правовідносин. Соціальні відпустки є елементом трудових приносин, бо надаються тільки особам, які беруть участь у трудовому процесі. В.С. Венедіктов зазначає: «Усі елементи трудових відносин тією чи іншою мірою відображаються в елементах трудових правовідносин у вигляді відповідних прав та обов'язків» [7, с. 82].

Тому соціальну відпустку можна визначити як установлений трудовим законодавством або відповідною угодою період, упродовж якого працівник звільняється від виконання трудової функції для реалізації сімейних обов'язків з народження й вихованню дітей, тимчасової непрацездатності та з інших сімейних обставин і поважних причин.

Висновки. Ураховуючи все вищевикладене, можна зазначити, що надання соціальних відпусток є певним соціальним захистом і засобом заохочення працівників до реалізації батьківських і сімейних функцій, а також одним із елементів державного піклування про здоров'я працівника шляхом надання відпустки з тимчасової непрацездатності й з інших поважних причин. Чинне законодавство не обмежує можливостей роботодавців установлювати додаткові пільги, соціальні гарантії, у тому числі й додаткові соціальні відпустки. Фінансування інших, не передбачених законодавством видів соціального захисту проводиться роботодавцем після оплати податків та інших обов'язкових платежів до бюджету або за рахунок коштів фізичної особи, у якої працюють за трудовим договором працівники.

Тому пріоритетними завданнями державної політики в умовах сьогодення є побудова демократичної, соціальної й правової держави шляхом запровадження відповідних реформ і програм, а також реформування національної правової системи, у тому числі й трудового законодавства. Узятий Україною курс на наближення до європейських цінностей потребує вдосконалення в рамках трудового права та права соціального забезпечення соціальних відпусток, приведення законодавства про відпустки у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема передбачених у конвенціях і рекомендаціях МОП, а також у відповідність до законодавства Європейського Союзу та його членів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

2. Гуцу С.Ф. Правове регулювання відпусток цільового призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2007. 204 с.

3. Вєтухова І.А. Основні принципи державної сімейної політики і їх закріплення в трудовому законодавстві України. *Трудове право та право соціального захисту населення в контексті правової держави :* матеріали Науково-практичної конференції ; м. Харків, 24–25 вересня 2010 р. / за ред. проф. В.С. Венедіктова. Харків : Українська асоціація фахівців трудового права, Харківський економіко-правовий університет, 2010. С. 29–33.

4. Про ратифікацію конвенції Міжнародної організації праці № 156 про рівне становлення і рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками : Закон України від 22 жовтня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 51. Ст. 452.

5. Сімейний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України.* 2002. № 21–22. Ст. 135.

6. Бурлака О.С. Соціальний захист сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні. Київ : ТОВ «В справі», 2016. 448 с.

7. Венедіктов В.С. Правове регулювання часу відпочинку в службово-трудових відносинах : науково-практичний посібник / Нац. ун-т внутр. справ. Харків : Нац.ун-т внутр. справ, 2004. 127 с.

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.19

ЛЮБИМОВ О.К.

ГАРАНТІЇ СЛУЖБОВО-ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОФЕСІЙНОГО ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті актуалізується наукова думка про юридичну сутність і структуру гарантій службово-трудової діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування в Україні. Автор пропонує під поняттям «юридичні гарантії професійного публічного службовця» розуміти закріплені на рівні чинного законодавства засоби та способи охорони й захисту повноважень публічних службовців, умови для нормального функціонування кожного окремого службовця, які загалом зумовлені соціальним становищем та особливим правовим статусом публічного службовця. Окреслюються характерні особливості гарантій праці професійних публічних службовців в Україні, а також уточнюються концептуальні рамки гарантії праці професійних публічних службовців. Наголошується, що гарантії праці професійних публічних службовців доцільно досліджувати в контексті забезпечення соціального захисту службовця й можливості реалізації ним своїх професійних обов'язків, виконання покладених на нього завдань і функцій, шляхом створення відповідних для цього матеріальних умов. У цьому сенсі наявна взаконодавстві сукупність гарантій праці професійних публічних службовців автором поділяється на групи гарантій, залежно від динаміки службово-трудових правовідносин за участю професійних публічних службовців, а саме: гарантії під час прийняття на професійну публічну службу; гарантії під час проходження професійної публічної служби; гарантії під час звільнення особи з професійної публічної служби. Зроблено висновок, що гарантії праці професійних публічних службовців є різноманітними і являють собою досить громіздкий механізм забезпечення соціального захисту публічних службовців як під час вступу на публічну службу, так і в разі її проходження та звільнення. Гарантії праці публічних службовців спрямовані на забезпечення дотримання соціальних прав і законних інтересів представників влади, установлюють основи для подальшого захисту тих чи інших правовідносин, які виникають під

© ЛЮБИМОВ О.К. – кандидат юридичних наук, помічник судді (Вищий господарський суд України)

час їхньої безпосередньої діяльності. Передбачені на законодавчому рівні гарантії праці мають вагоме значення як для самих публічних службовців, так і для подальшого функціонування системи професійної публічної служби України загалом.

Ключові слова: *державний службовець, правовий статус, праця, професійний публічний службовець, реформа законодавства, службовець органу публічного самоврядування, трудове право.*

The article mainstreams the scientific idea of the legal nature and structure of guarantees for service and labor activities of public servants and employees of local authorities in Ukraine. The author understands the concept of "legal guarantees of a professional public servant" as the means and methods of preserving and protecting the public servants' powers fixed at the level of current legislation, the conditions for the normal functioning of each individual employee, which are determined generally by the social condition and special legal status of the public servant. The characteristic features of labor guarantees for professional public servants in Ukraine are determined, as well as the conceptual framework of labor guarantees for professional public servants is specified. It is noted that it is advisable to study the labor guarantees of professional public servants in the context of ensuring the social protection of the employee and ensuring the possibility of fulfilling his professional duties, implementing the tasks and functions assigned to him, by creating appropriate material conditions. In this sense, a set of labor guarantees for professional public servants, fixed in the legislation, is divided by the author into three groups of guarantees, depending on the dynamics of service-labor relations with the participation of professional public servants, namely: guarantees in the process of admission to a professional public service; guarantees for professional public service; guarantees in the process of dismissing a person from a professional public service. It is concluded that the guarantees of work of professional public servants are diverse and constitute a rather cumbersome mechanism for ensuring social protection of public servants both when entering public service and during its passage and dismissal. The guarantees of work of public servants are aimed at ensuring observance of social rights and legitimate interests of the representatives of the authorities, laying the foundations for the further protection of certain legal relations that arise in their direct activity. Labor guarantees provided at the legislative level are important both for the public servants themselves and for the continued functioning of the system of professional public service of Ukraine in general.

Key words: *labour law, legal status, civil servants, local government officials, professional public servant, reform of legislation, work.*

Вступ. Людина в Україні, як і в будь-якій іншій сучасній правовій державі, уважається найвищою соціальною цінністю, а тому й «забезпечення, захист її прав і законних інтересів є відповідними похідними цінностями, важливість яких зумовлена самою людиною». Особливим чином це стосується саме «трудових прав людини, пов'язаних із ними законних інтересів і їх захисту, беручи до уваги в цьому разі не лише цінність людини, а і її життя, здоров'я, благополуччя, достаток тощо, що досягається в рамках реалізації людиною її права на працю та права не бути примушеною до праці». Отже, досить очевидним є те, що «захист трудових прав працівників – це захист соціальної цінності як такої» [1, с. 6]. Саме тому цілком закономірно, що саме галузь трудового права викликає настільки високий інтерес усіх соціальних груп і прошарків населення особливо в умовах реформування трудового законодавства в контексті побудови громадянського суспільства та соціально орієнтованого правової держави [2, с. 17; 3, с. 278–280]. При цьому не завжди в цьому питанні достатня увага приділяється саме врегулюванню праці професійних публічних службовців, робота яких є особливою трудовою функцією уповноважених на це осіб і вимагає особливих гарантій належного здійснення в практичній дійсності. З огляду на це, з метою забезпечення якісного та неупередженого виконання професійними публічними службовцями своїх повноважень, посадових обов'язків, максимального виконання завдань і напрямів публічної політики у визначеній сфері, дотримання ними передбачених законом право обмежень і заборон держава встановлює для публічних службовців відповідні гарантії їхньої праці. Ці гарантії спрямовані на підвищення рівня соціальної захищеності професійного публічного служ-

бовця, мотивації до своєчасного, належного виконання своїх посадових обов'язків, гарантування збереження високоякісних і професійних кадрів, забезпечення соціального захисту осіб, які виконують функції держави.

Утім, попри очевидну важливість питання правового забезпечення належних гарантій зазначених суб'єктів трудового права, варто констатувати, що по сьогодні відсутні комплексні дослідження в цьому напрямі, що враховували б останні зміни в чинному законодавстві. Указане є досить актуальним питанням, з огляду на той факт що «з вересня 2019 року в Україні розпочався стрімкий процес комплексної десоціалізації ще не сформованої моделі соціальної держави загалом і десоціалізації трудової діяльності державних службовців (окремо – прокурорів) зокрема» [4, с. 39]. Між тим в окресленому сенсі варто погодитися з думкою Ю.П. Битяка, котрий указує на те, що престижність публічної служби залежить від рівня матеріального та соціального забезпечення, гарантій нормальної життєдіяльності публічного службовця [5, с. 162]. Дійсно, публічний службовець, маючи особливий правовий статус, має бути й належним чином соціально-захищеним і мати додаткові стимули та засоби щодо належного виконання ним своїх посадових обов'язків і всебічної реалізації своїх повноважень, що й забезпечується різноманітними гарантіями праці публічних службовців.

Окремі питання гарантії службово-трудової діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування розкривалися в наукових працях українських юристів-трудовиків і юристів-адміністративістів, а саме: Е.В. Бабенка, Ю.П. Битяка, В.С. Венедиктова, С.В. Вишновецької, В.В. Волинця, Н.Д. Гетьманцевої, М.І. Зубрицького, М.І. Іншина, М.М. Клемпарського, А.Ю. Коротких, П.С. Луцюка, М.В. Панченка, О.В. Петришина, В.В. Пузанової, О.М. Солоненка, Д.П. Ушверідзе, О.В. Яснолобова, О.М. Ярошенка й інших науковців. Поряд із тим варто зауважити, що в уже опублікованих працях, у яких окреслювалися окремі питання гарантій праці публічних службовців, ці гарантії не досліджувалися комплексно (як сукупні гарантії праці держслужбовців і службовців органів місцевого самоврядування), а також не враховувалися останні зміни чинного законодавства.

Постановка завдання. Саме тому метою наукової статті є актуалізація наукової думки про юридичну сутність і структуру гарантій службово-трудової діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування в Україні. Для належного досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) з'ясувати, що варто розуміти під поняттям «юридичні гарантії професійного публічного службовця»; 2) окреслити характерні особливості гарантій праці професійних публічних службовців в Україні; 3) уточнити рамки гарантії праці професійних публічних службовців; 4) виокремити наявні в законодавстві гарантії праці професійних публічних службовців і структурувати їх у межах відповідної системи гарантій.

Результати дослідження. Аналізуючи юридичні гарантії службово-трудової діяльності професійних публічних службовців, спершу варто погодитися з думкою провідного українського юриста-трудовика М.І. Іншина [6, с. 171–172], що юридичні гарантії праці професійних публічних службовців не можуть і не повинні відокремлюватися від гарантій, які передбачені для людини та громадянина загалом, для осіб, які працюють за трудовими чи цивільно-правовими договорами, для осіб, які виконують будь-які трудові функції. Водночас необхідно мати на увазі, що гарантії праці професійних публічних службовців мають відображати особливий правовий статус публічного службовця, його значення для виконання функцій держави, характеризувати публічного службовця як представника влади, особу, яка безпосередньо виконує функції держави (місцевого самоврядування).

Крім того, наголосимо, що обсяг гарантій публічного службовця має визначатися та закріплюватися на рівні закону. Законодавчі гарантії потрібні для максимально ефективного впровадження їхнього правового статусу в роботу, службу, суспільне й особисте життя. Закріплення гарантій праці публічного службовця на рівні закону є додатковим засобом соціального захисту й соціального забезпечення службовців в Україні. Поряд із тим по сьогодні ні в Кодексі законів про працю (далі – КЗпП) України, ні Законі України «Про державну службу», ні Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено вичерпного переліку гарантій праці професійних публічних службовців в Україні. Проте про їх існування ми можемо точно констатувати, аналізуючи норми цих та інших законодавчих актів, що тією чи іншою мірою врегульовують службову-трудову діяльність публічних службовців.

Загалом під *юридичними гарантіями професійного публічного службовця* пропонуємо розуміти визначені на законодавчому рівні засоби та способи охорони й захисту повноважень публічних службовців, умови для нормального функціонування кожного окремого публічного

службовця, які загалом зумовлені соціальним становищем та особливим правовим статусом публічного службовця, спрямовані на забезпечення стабільності роботи цього службовця, його належної трудової, організаційної та правової діяльності, захисту прав, свобод і законних інтересів публічних службовців, створення рівних можливостей для реалізації кожним публічним службовцем своїх службово-трудових прав і законних інтересів у сфері праці, соціальній сфері загалом.

З указаного випливає, що характерними особливостями гарантій праці професійних публічних службовців в Україні є такі їх характерні риси: 1) гарантії праці професійних публічних службовців визначаються їхнім особливим правовим статусом; 2) гарантії праці професійних публічних службовців характеризують соціальне та матеріальне забезпечення цих службовців; 3) гарантії праці професійних публічних службовців спрямовані на забезпечення отримання максимально-позитивного результату від службової діяльності цих службовця; 4) гарантії праці професійних публічних службовців мають значний вплив на мотивацію публічного службовця, стимулюють його до належного виконання своїх посадових і службових обов'язків; 5) гарантії праці професійних публічних службовців застосовуються, як правило, незалежно від рівня й виду, підвиду професійної публічної служби, правового статусу публічного службовця; 6) гарантії праці професійних публічних службовців закріплюються як у загальних (КЗпП України), так і в спеціальних законах і нормативно-правових актах, які врегульовують питання правового статусу професійних публічних службовців (зокрема закони України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про запобігання корупції»); 7) перелік юридичних гарантій публічних службовців не є вичерпним.

Загалом уважаємо, що гарантії праці професійних публічних службовців ми повинні розглядати в контексті забезпечення соціального захисту державного службовця та забезпечення можливості реалізації ними своїх професійних обов'язків, виконанням покладених на них завдань і функцій, шляхом створення відповідних для цього матеріальних умов [7, с. 35–36].

Розглядаючи гарантії праці публічних службовців, убачаємо доцільність у поділі всієї сукупності гарантій праці професійних публічних службовців на групи гарантій, *залежно від динаміки службово-трудових правовідносин за участю професійних публічних службовців*. У цьому сенсі *гарантії службово-трудової діяльності професійного публічного службовця* поділяються на такі групи:

1. *Гарантії під час прийняття на професійну публічну службу*. Хоча комплекс спеціальних трудових гарантій працевлаштування не поширюється на професійних публічних службовців, водночас наголосимо на тому, що, по-перше, однією з найважливіших гарантій є саме встановлення нормативно-правового регулювання питання призначення на публічну службу, що унеможливлює прийняття осіб без відповідної процедури щодо проведення конкурсу на заміщення вакантних посад. Відзначимо, що однією з гарантій праці публічного службовця під час прийняття на роботу є укладення між особою та органом відповідного контракту, що передбачає поширення на цих публічних службовців сукупності гарантій, обумовлених сутністю трудового договору.

2. *Гарантії під час проходження професійної публічної служби*. Ця група гарантій складається з особливих гарантійних засад діяльності публічних службовців, які супроводжують службовця протягом усього періоду проходження ним служби.

Зазначимо, що, наприклад, Закон України «Про державну службу» не містить чіткого переліку гарантій прав державного службовця, проте окремі розділи та статті вказаного Закону чітко передбачають види гарантій державних службовців, зокрема підтвердженням цього є статті 50–60 Закону. Особливості визнання вказаних гарантій прямо пов'язані з особливим правовим статусом державного службовця як особи, яка виконує завдання та функції держави, і виражається в підвищенні як матеріального становища державного службовця як окремої особи в державі, так і його соціальної значимості в суспільстві. Вагоме значення має й норма статті 11 вищевказаного Закону, яка передбачає можливість здійснення захисту державного службовця в разі порушення його прав і законних інтересів. Отже, право на проходження державної служби також визначається гарантією щодо можливості державного службовця в разі порушення його прав і законних інтересів вимагати, по-перше, захисту від свого безпосереднього керівництва, по-друге, можливості реалізації свого права на захист від комісії, утвореної спеціально для розгляду скарги державного службовця. У контексті дослідження гарантій під час проходження державної служби погодимося, що змістові основи соціально-правового захисту державних службовців передбачають максимізацію престижності служби, створення належних умов трудової діяльності на публічній службі тощо.

Отже, гарантії під час проходження професійної публічної служби можна поділити на такі групи гарантій: 1) *соціальні гарантії* (гарантії щодо оплати праці; застосування до публічних службовці різних видів заохочень та інших заходів матеріального забезпечення; гарантії щодо забезпечення належних умов для працевлаштування; гарантії щодо соціально-побутового забезпечення публічних службовців; забезпечення належних матеріально-побутових; гарантії щодо відпочинку публічного службовця тощо); 2) *гарантії забезпечення належних матеріально-побутових умов* (наявність матеріально-фінансових можливостей для публічного службовця для реалізації ним своїх посадових обов'язків, забезпечення публічних службовців соціальним житлом); 3) *гарантії щодо навчання публічних службовців* (гарантії щодо здійснення навчання й підвищення кваліфікації публічних службовців); 4) *трудові гарантії* (гарантії щодо просування по публічній службі; отримання чергового рангу публічного службовця тощо); 5) *гарантії щодо охорони праці публічних службовців* (гарантії щодо забезпечення безпечних умов праці та виконання посадових обов'язків, працевлаштування в умовах, які відповідають вимогам щодо охорони праці тощо); 6) *гарантії під час застосування дисциплінарного стягнення* тощо.

3. *Гарантії в разі звільнення особи з професійної публічної служби*. Зокрема, Ю.А. Джепа вважає, що відповідна група гарантій публічних службовців охоплює такі три блоки прав: 1) гарантування правомірного припинення працівником трудових правовідносин; 2) гарантування забезпечення права індивіда на працю після припинення останніх; 3) гарантування прав людини на захист і відновлення її порушених прав. Інша особливість, на думку вченого, полягає в залежності комплексу гарантій від суб'єкта трудових правовідносин, права якого повинні бути забезпечені. Третя особливість – це необхідність гармонізації національного законодавства з міжнародними та європейськими актами, що стосуються досліджуваного питання [8, с. 11]. Водночас варто мати на увазі, що припинення права на працю в органі публічної служби може бути спричинене різноманітними підставами, а отже, й обумовлювати різноманітну процедуру припинення службово-трудових відносин. Поряд із тим у статті 86 Закону України «Про державну службу» передбачено виключний перелік підстав для припинення державної служби. Особливу увагу під час дослідження юридичних гарантій припинення публічної служби мають підстави припинення публічної служби за ініціативою роботодавця. Тобто вказані підстави мають бути чітко передбачені на законодавчому рівні, відступлення від указаних підстав буде тлумачитися як порушення трудового законодавства й законодавства про публічну службу (проте закріплення підстави не є самодостатньою гарантією права на працю; прикладом цього є підстави для масового вивільнення працівників, наявність у фактичній дійсності яких обумовлює «надмірну широту свободи задоволення роботодавцем переважного права працівника на залишення на роботі при вивільненні працівників» [9, с. 17]).

Зазначимо, що в разі припинення публічної служби права та законні інтереси публічних службовців не можуть бути обмежені чи знехтувані, а в окремих випадках має бути врахована думка самого публічного службовця щодо підстав звільнення його із займаної посади. Важливим аспектом соціального захисту публічного службовця є заборона його звільнення з посади за ініціативою роботодавця в період його тимчасової непрацездатності (за винятком звільнення в разі нез'явлення на роботу протягом більше як чотирьох місяців підряд унаслідок тимчасової непрацездатності) і в період перебування працівника у відпустці. Крім того, досить важливою гарантією в разі звільнення особи з професійної публічної служби є право на пенсію професійного публічного службовця.

Як убачається, більшість із наведених гарантій праці професійних публічних службовців передбачена в законодавстві Україні та загалом застосовується до цих службовців, проте рівень їх забезпечення, на жаль, досить часто залишається на невиправдано низькому рівні. Водночас окремі гарантії хоча й визначені на законодавчому рівні, проте, маючи досить слабку матеріальну базу для їх реалізації, залишаються в основному на рівні декларацій (це стосується забезпечення публічних службовців житлом).

Висновки. Зазначимо, що гарантії праці професійних публічних службовців є різноманітними і являють собою досить громіздкий механізм забезпечення соціального захисту публічних службовців як під час вступу на публічну службу, так і в разі її проходження та звільнення. Гарантії праці публічних службовців спрямовані на забезпечення дотримання соціальних прав і законних інтересів представників влади, установлюють основи для подальшого захисту тих чи інших правовідносин, які виникають під час їхньої безпосередньої діяльності. Передбачені на законодавчому рівні гарантії праці мають вагоме значення як для самих публічних службовців (оскільки вони визначають основи захисту публічних службовців), так і для подальшого функ-

ціонування системи професійної публічної служби України загалом (адже в окремих випадках можуть бути мотивами належного виконання публічними службовцями покладених на них посадових обов'язків і належного виконання ними своїх службово-трудових функцій).

Список використаних джерел:

1. Бабенко Е.В. Доктрина захисту трудових прав працівників при припиненні трудових правовідносин : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 423 с.

2. Венедиктов В.С. Теоретические подходы к реформированию трудового законодательства в контексте построения гражданского общества и правового государства. *Трудове законодавство: шляхи реформування :* матер. II Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 12 квіт. 2013 р.) ; за заг. ред. К.Ю. Мельника. Харків : ХНУВС, 2013. С. 17–19.

3. Пузанова В.В. Вияв гуманізму у випадках припинення трудових правовідносин. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі* : збірник наукових статей за матер. VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Житомир, 19 квіт. 2018 р.). Житомир : ЖНАЕУ, 2018. С. 278–280.

4. Hladky V.V. Some cautionary remarks on the process of desocialization of the world of work. *Scientific Discoveries: Projects, Strategies and Development :* Proceedings of the Internat. Scient. and Pract. Conf. (Edinburgh, Oct. 25, 2019). Edinburgh : ESP, 2019. Vol. 3. P. 38–44.

5. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.

6. Іншин М.І. Сутність і призначення юридичних гарантій у сфері службово-трудової діяльності. *Публічне право.* 2013. № 3 (11). С. 167–174.

7. Любимов О.К. Сущность и особенности гарантий государственных служащих. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 4. P. 34–39.

8. Джепа Ю.А. Юридичні гарантії права на працю при припиненні трудових правовідносин : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2009. 22 с.

9. Бабенко Е.В. Пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання вивільнення працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці. *Соціальне право*. 2019. № 2. С. 16–21.

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.20

ОБУШЕНКО Н.М.

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТЕХНОЛОГІЇ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених щодо тлумачення таких понять, як «технологія», «соціальна технологія» та «юридична технологія», запропоновано авторське визначення терміна «технологія систематизації трудового законодавства». Відзначено, що будь-яка технологія має динамічний характер, тобто це не просто статичні знання про якісь методи, процедури, операції засоби тощо, а діяльність із їх реалізації, їх застосування на практиці. З'ясовано, що юридична техніка й технологія – це складники юридичного процесу, тобто підготовка та прийняття нормативних, інтерпретаційних і правозастосовних актів, які тісно взаємопов'язані. Так, юридична техніка зазнає впливу зовнішнього й безпосередньо пов'язаного із соціально-правовою реальністю явища, тобто юридичних технологій. Своєю чергою, юридичні технології виходять за межі поняття юридичної техніки і є явищем, що володіє великим різноманіттям елементів. Юридична техніка може досягнути своєї цільової спрямованості тільки в тісному контакті з юридичною техноло-

© ОБУШЕНКО Н.М. – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник секретаріату вченої ради (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

гією, при цьому зберігаючи свої функціональні властивості. Виокремлено ключові спільні основні моменти, що характеризують соціальну технологію: являє собою сукупність методів, способів, інструментів, засобів, процедур вирішення тих чи інших соціальних проблем, суперечностей, напружень; має динамічний характер, тобто це не просто статичні знання про якісь методи, процедури, операції засоби тощо, а діяльність із їх реалізації, щодо їх застосування на практиці. Наголошено на доцільності визначення технології систематизації трудового законодавства як процедури, алгоритму реалізації прийомів, методів, способів і засобів з упорядкування й удосконалення зазначеного законодавства. Тобто технологія – це методи та способи, інструменти й засоби систематизації в дії. Варто також відзначити, що систематизація незалежно від її різновиду являє собою досить складний процес, якість і результативність якого прямо й значно залежить від обраних методів, засобів, операцій та алгоритмів його здійснення, які йменуються технологією систематизації.

Ключові слова: *технологія, соціальна технологія, юридична технологія, систематизація, трудове законодавство.*

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists regarding the interpretation of such concepts as: “technology”, “social technology” and “legal technology”, the author defines the term “technology of systematization of labor law”. It is noted that any technology has a dynamic character, that is, it is not just a static knowledge of any methods, procedures, operations tools, etc., but the activity of their implementation, in their application in practice. It has been found that legal technique and technology are integral parts of the legal process, that is, the preparation and adoption of normative, interpretative and enforcement acts that are closely interrelated. Yes, legal technology is influenced by external and directly related to the social and legal reality of the phenomenon, ie legal technology. In turn, legal technology goes beyond the concept of legal technology and is a phenomenon that has a wide variety of elements. Legal technology can achieve its goal only in close contact with legal technology, while maintaining its functional properties. The key common points that characterize social technology are distinguished: represents a set of methods, methods, tools, means, procedures for solving certain social problems, contradictions, tensions; it is dynamic in nature, that is, it is not just a static knowledge of any methods, procedures, operations, tools, etc., but also activities to implement them, to put them into practice. Emphasis is placed on the expediency of defining the technology of the systematization of labor legislation as a procedure, an algorithm for the implementation of techniques, methods, methods and means of streamlining and improving the said legislation. That is, technology is methods and methods, tools and means of systematization in action. It should also be noted that systematization, regardless of its variety, is a rather complicated process, the quality and effectiveness of which is directly and significantly dependent on the selected methods, means, operations and algorithms for its implementation, called systematization technology.

Key words: *technology, social technology, legal technology, systematization, labor law.*

Вступ. Натепер у юридичній літературі все більше акцентується увага на тому, що трудове законодавство України є недосконалим. І з цією позицією складно не погодитися, оскільки більшість чинних нормативних актів є застарілими, а їх норми не здатні забезпечити якісне й усебічне врегулювання сучасних трудоправових відносин. Важливість питання здійснення систематизації трудового законодавства в Україні зумовлює необхідність дослідження технології та етапів її реалізації, щоб визначити найбільш доцільні й ефективні підходи до її проведення в умовах реалій і перспектив розвитку українських суспільства та держави.

Проблема систематизації трудового законодавства неодноразово була в полі зору різних науковців. Зокрема, їй приділяли увагу Л.В. Могилевський, О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський, А.М. Ришелюк, С.В. Пєтков, Г.О. Спіцина, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко, В.В. Жернаков, О.І. Кисельова, Н.П. Долгих, В.П. Марущак і багато інших. Однак, незважаючи на суттєві здобутки науковців, більшість їхніх наукових розробок присвячено загальним питанням систематизації трудового законодавства, але при цьому проблема технології систематизації трудового законодавства фактично залишилася по за увагою правників.

Постановка завдання. Саме тому метою статті є визначити сутність поняття технології систематизації трудового законодавства

Результати дослідження. У тлумачних словниках сучасної української мови термін «технологія» (від гр. techne – мистецтво, майстерність; logos – наука) визначається як сукупність знань, відомостей про послідовність окремих виробничих операцій у процесі виробництва чого-небудь; навчальний предмет, що викладає ці знання, відомості; сукупність способів обробки або переробки матеріалів, виготовлення виробів, проведення виробничих операцій, надання послуг тощо; процеси, що супроводжують дані роботи [1, с. 573]. Технологію можна визначити як систему засобів (техніку), прийомів (операцій) і правил, а в широкому сенсі способів і методів (тактику), планів і прогнозів (стратегію) здійснення компетентними суб'єктами діяльності, спрямованої на найбільш ефективне й оптимальне досягнення її цілей, отримання запланованого результату на основі вироблених принципів [2, с. 21].

На думку І.В. Сіменко, Т.Д. Косової, соціальні технології – це сукупність способів професійного впливу на соціальний об'єкт із метою його поліпшення, забезпечення оптимізації функціонування під час можливого тиражування певної системи впливу. Соціальні технології в соціальній роботі – певні соціальні інститути суспільства, які забезпечують необхідний рівень соціального, економічного достатку й добробуту громадян. Технологія соціальної роботи як вид професійної діяльності – це сукупність способів дій, спрямованих на відновлення, збереження чи поліпшення соціального функціонування об'єкта, а також на запобігання негативним соціальним процесам за можливого повторення (тиражування) певної системи дій [3]. За висловом Н.П. Осипова, В.Д. Водник, Г.П. Клімова, ефективне управління суспільним життям неможливе без спеціальних засобів, які давали б змогу оперативно ставити діагноз, приймати рішення й корегувати поведінку соціального об'єкта. Такі засоби мають назву «соціальна технологія» – це щось на зразок ноу-хау, що буквально означає «знаю як». Відомо, що технологія – це сукупність засобів організації та впорядкування доцільної практичної діяльності відповідно до мети й логіки процесу перетворення певного об'єкта. Під соціальною технологією розуміють раціональний спосіб соціальної дії з перетворення соціальної системи з одного якісного стану на інший для досягнення соціального результату, під яким розуміють алгоритм, процедуру здійснення дій у різних сферах соціальної практики. Це сукупність методів, прийомів, засобів організації людської діяльності з впливу на соціальні процеси й системи. Це система відтворення розвитку, оптимального використання соціального потенціалу особистості або соціальної групи, відносин між людьми, а також результатів їхньої діяльності [4].

Згідно з позицією М.М. Маркова, технологію соціальної діяльності варто розуміти як систему знань про організацію діяльності, пов'язану з виконанням етапів, операцій, методів, дій тощо, з формування суспільних явищ і як технологізацію цих знань у процесі діяльності, що виражається в трудових діях людей, котрі відповідають вимогам конкретних, специфічних соціальних структур [5]. Є.О. Нечаєва, проаналізувавши різні наукові думки з приводу розуміння соціальної технології, дійшла висновку, що цей термін розуміється по-різному у прив'язці до політичної та управлінської практик. У контексті соціального управління завдання соціальних технологій дослідниця пов'язує з раціоналізацією адміністративної діяльності й розглядає соціальні науки як повноцінні поведінкові науки, що створюють експертні знання. Відповідно, соціальні технології: а) використовуються алгоритмізованим засобом практичної діяльності; б) створені під завдання управління; в) побудовані на основі знань, розробок у рамках соціальних наук; г) раціоналізують конкретні напрями управлінської діяльності у сфері управління людськими ресурсами й у сферах, пов'язаних з організаційними змінами; г) гарантують досягнення заданого результату під час задоволення технологічних приписів; е) відрізняються надійністю, валідністю, простотою і можливістю їх тиражування; ж) зв'язок із підготовкою та реалізацією управлінських рішень, що виконуються з удосконаленням і розвитком соціальної підсистеми регуляції людського поводження в ділових організаціях [6].

Отже, незважаючи на певні відмінності в точках зору різних дослідників щодо того, що являє собою соціальна технологія, тим не менше можемо виокремити ключові спільні основні моменти, які характеризують соціальну технологію:

- по-перше, вона є являє собою сукупність методів, способів, інструментів, засобів, процедур вирішення тих чи інших соціальних проблем, суперечностей, напружень;

- по-друге, має динамічний характер, тобто це не просто статичні знання про якісь методи, процедури, операції засоби тощо, а діяльність із їх реалізації, їх застосування на практиці.

Одним із різновидів соціальної технології є юридична технологія. Науковцями поки що небагато уваги приділяється висвітленню сутності й обґрунтуванню значення цього різновиду соціальної технології. Так, наприклад, І.А. Кізіма вважає, що юридична технологія є видом суспільної технології, якій притаманні риси останньої; сукупністю прийомів і засобів, що спрямовані на чітку й ефективну організацію дій для здійснення правового захисту. Іншими словами, юридична технологія – це мистецьке оперування правовою матерією, вибудовування правової позиції, запрограмованої на отримання позитивного результату. Юридична технологія – це майстерне конструювання юридичного процесу за допомогою матеріальних і процесуальних норм [5]. Юридична технологія, пише І.В. Шутак, – це ресурсно-забезпечена складна юридична діяльність, яка охоплює систему логічно взаємопов'язаних операцій, визначається рівнем розвитку правової системи суспільства. Така юридична діяльність ґрунтується на знанні про оптимальну взаємодію юридичних, юридично-технічних і технологічних засобів, що використовують для досягнення певних правових цілей і зумовлюють певні юридичні наслідки [7]. Н.А. Власенко розуміє юридичну (правову) технологію як порядок застосування методів і прийомів щодо підготовки та прийняття юридичного рішення (акта), під яким у широкому сенсі розуміється результат юридичної діяльності [8, с. 22]. За В.М. Барановим, юридична технологія – це сукупність принципів, прийомів, процедур формування й реалізації всіх видів юридичної практики, що утворюють свого роду «правову техносферу», стан якої визначається досягнутим рівнем економічного, політичного, технічного та культурного розвитку конкретної держави. Юридична технологія, продовжує науковець, – не тільки сукупність, а й послідовність способів цілеспрямованого перетворення соціально значимої інформації в новий ефективно діючий правовий акт [9, с. 13]. На думку В.Н. Карташова, юридична технологія являє собою й заснований на певних принципах, планах, прогнозах процес підготовки, оформлення та обнародування різноманітних правових рішень (актів), у процесі якого використовуються різноманітні засоби й прийоми юридичної діяльності науку, систему знань щодо засобів і методів ефективної та планомірної юридичної практики [10, с. 72]. К.М. Умедов пропонує розуміти юридичну технологію як сукупність науково обґрунтованих засобів, методів, парадигм, тактики, стратегії і правила застосування самих методів, способів, прийомів, тактики і стратегії, спрямованих на конкретний об'єкт (предмет (у юридичній матерії)) з метою зміни його форми й/або змісту або спрямованих на відносини зі створення нового правового матеріалу, реалізації правового матеріалу, а також зсування й тлумачення змісту правового матеріалу, черговість застосування правових норм, а також порядок побудови структурних елементів правової норми в правовій системі [11].

Варто звернути увагу на те, що в правознавстві, окрім поняття «юридична технологія», існує поняття «юридична техніка», з приводу співвідношення яких серед дослідників немає єдиної точки зору. Так, наприклад, І.Р. Шутка й І.І. Онищук указують, що операційне розмежування понять юридичної техніки та юридичної технології ґрунтується на розумінні юридичної діяльності, яку розглядають із погляду інструментальної характеристики як єдність статичної (технічної) та динамічної (технологічної) сторін [12, с. 127]. Д.Г. Манько в працях стосовно означеного питання пише, що юридична техніка й технологія – це заснована на високому рівні правової культури професійна діяльність юриста, пов'язана з мистецтвом створення, обнародування, впорядкування і тлумачення юридичних документів. Сутність юридичної техніки й технології відображається в складових елементах її поняття: мистецтво – включає техніку (юридичний інструментарій); технологію (інтелектуальні затрати, знання, досвід, методики; правову культуру; творіння – включає такі форми, як складання; зміна; скасування; обнародування й опублікування; упорядкування – включає облік НПА та довідкові правові системи, кодифікацію, інкорпорацію, консолідацію; тлумачення – включає з'ясування й роз'яснення змісту нормативно-правових актів; юридичні документи – нормотворчі, інтерпретаційні, правозастосовні, правореалізаційні. Ця діяльність пов'язана не лише з використанням юридичного інструментарію, а й інтелектуальними витратами (знання, досвід) і високим рівнем правової культури, тому що недостатньо знати та вміти складати юридичні документи, важливо здійснювати цю діяльність відповідно до загальноправових і загальнолюдських принципів і цінностей [13, с. 103]. Водночас В.М. Сирих уважає, що законотворча технологія (прийоми, правила, процедури підготовки законів) є змістом законотворчої техніки [14, с. 15]. Правильною точку зору, продовжує І.Д. Биля, убачається та, згідно з якою нормотворча техніка визнається складовим елементом нормотворчої технології. Вони не можуть протиставлятися й розглядатися абсолютно автономно, оскільки в них єдина «сфера застосування». Разом із тим нормотворчу техніку не можна тлумачити як таку, що має своїм змістом нормотворчу технологію, з огляду на аргументацію визначення її поняття, викла-

дену вище. У певному розумінні нормотворчу техніку можна визначити як «технологію» передачі правового рішення зовні [15, с. 54–55]. Н.О. Левицька, проаналізувавши наукові думки щодо розуміння понять юридичної техніки та юридичної технології, наголошує на багатогранності підходів до з'ясування сутності цих найважливіших феноменів у правовому житті суспільства. Дослідниця наголошує, що це є категорії не ідентичні, вони не можуть стояти в одному термінологічному ряду як тотожні поняття. Юридична техніка та юридична технологія мають між собою тісний зв'язок, їхній зв'язок є взаємозумовленим процесом. Проте єдиної точки зору на те, як ці поняття співвідносяться між собою, не існує. Юридична техніка й технологія – це складники юридичного процесу, тобто підготовка і прийняття нормативних, інтерпретаційних і правозастосовних актів, що тісно взаємопов'язані. Так, юридична техніка зазнає впливу зовнішнього й безпосередньо пов'язаного із соціально-правовою реальністю явища, тобто юридичних технологій. Своєю чергою, юридичні технології виходять за межі поняття юридичної техніки і є явищем, яке володіє великим різноманіттям елементів. Юридична техніка може досягнути своєї цільової спрямованості тільки в тісному контакті з юридичною технологією, при цьому зберігаючи свої функціональні властивості. Юридична техніка – невід'ємна частина юридичної технології, що є умовою для її функціонування, а юридичні технології розкривають механізм функціонування компонентів юридичної техніки. Звідси, доходить висновку Н.О. Левицька, юридична техніка – це система професійних юридичних інструментаріїв (прийомів, способів підготовки, складання, оформлення) для створення правових актів і здійснення юридичної діяльності у сферах реалізації права. Сьогодні, вважає Н.О. Левицька, є необхідність уведення в понятійно-категоріальний апарат розуміння, що юридична технологія ґрунтується на використанні юридичної техніки – ефективної юридичної діяльності щодо взаємодії засобів, взаємопов'язаних операцій для досягнення правових цілей і фіксації юридичного результату. З огляду на це дослідження, є всі підстави розглядати юридичну техніку та юридичну технологію як дві сторони єдиних процесів. Без використання сучасних правил і вимог юридичної техніки та юридичної технології неможливе правильне прийняття, застосування, складання, тлумачення якісних, численних та ефективних нормативно-правових актів [16, с. 33]. М.П. Проніна, вивчаючи співвідношення понять «юридична техніка» та «юридична технологія», пише, що вони містять ті самі елементи й динаміку, якими характеризуються техніка й технологія. Подібно до того як техніка використовується на виробництві для забезпечення технологічного процесу, юридична техніка за допомогою цілого набору необхідних правил, прийомів і засобів дає можливість компетентним органам привносити у сферу правового регулювання найбільш раціональні й необхідні правові акти, що містять різне правове та функціональне навантаження. У свою чергу, компоненти технологічних процесів за своєю природою схожі на структурні елементи юридичної технології. Останні допомагають законодавцю застосовувати необхідні прийоми, засоби та правила з арсеналу юридичної техніки для створення якісних юридичних актів, спрямованих на гармонізацію різних суспільних відносин. Розглянувши основні підходи до поняття техніки й різноманітність трактувань дефініції «технологія», дослідниця доходить висновку, що техніка – це сукупність засобів людської діяльності, створюваних для здійснення процесів виробництва, а з технологією її пов'язують операції виробничого процесу, тобто техніка – це сукупність коштів, а технологія – сукупність операцій. При цьому засіб – це спосіб, інструмент, за допомогою якого здійснюється та чи інша діяльність, а операція – одиниця технологічного процесу, виконувана безперервно й водночас чітко визначеним суб'єктом. Отже, можна говорити, що юридична техніка становить інструментальну частину технології. М.П. Проніна підкреслює, що в юриспруденції ми передусім маємо справу з юридичною технологією, а не з матеріальними об'єктами, тобто технікою у вузькому її розумінні. Але, оскільки термін «юридична техніка» вже є усталеним і використовується більшістю вчених, доцільно залишити його в юридичній термінології, але вкладати в його зміст насамперед юридичну технологію, а основні зусилля вчених спрямувати на вирішення й дослідження більш важливих проблем юридичної техніки [17].

Висновки. Отже, спираючись на наукові напрацювання вищезазначених та інших дослідників, убачаємо доцільним визначити технологію систематизації трудового законодавства як процедуру, алгоритм реалізації прийомів, методів, способів і засобів з упорядкування й удосконалення зазначеного законодавства. Тобто технологія – це методи та способи, інструменти й засоби систематизації в дії. Варто також відзначити, що систематизація незалежно від її різновиду являє собою досить складний процес, якість і результативність якого прямо й значно залежить від обраних методів, засобів, операцій та алгоритмів його здійснення, які йменуються технологією систематизації.

Список використаних джерел:

1. Словник іншомовних слів / укладачі : С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута ; Національний університет ім. Тараса Шевченка, Український мовно-інформаційний фонд НАН України. Київ : Наукова думка, 2000. 680 с.
2. Бахвалов С.В. Законодательная технология : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Нижний Новгород, 2006. 272 с.
3. Аналіз господарської діяльності : навчальний посібник / за заг. ред. І.В. Сіменко, Т.Д. Косової. Київ : Центр учбової літератури, 2013. 384 с.
4. Соціологія : підручник / Н.П. Осипова, В.Д. Воднік, Г.П. Клімова та ін. ; за ред. Н.П. Осипової. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 336 с.
5. Кізіма І. Юридичні технології та нестандартне використання процесуальних інститутів. Київ, 2010. URL: http://ut.kiev.ua/new/index.php?option=com_content&task=view&id=1392&Itemid=39.
6. Нечаева Е.О. Социальные технологии: история становления и версии понимания. *Вестник РГГУ. Серия «Философия. Социология. Искусствоведение».* 2014. № 4. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnye-tehnologii-istoriya-stanovleniya-i-versii-ponimaniya-1.
7. Шутак І. Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична».* 2016. Вип. 63. С. 37–45.
8. Власенко Н.А. Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила) : учебное пособие. Иркутск : Восточносибирская издательская компания, 2001. 144 с.
9. Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2000. 832 с.
10. Карташов В.Н. Юридическая техника, тактика, стратегия и технология (к вопросу о соотношении). *Проблемы юридической техники :* сборник статей / под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2000. 832 с.
11. Умедов К.М. Юридическая технология. *Universum: экономика и юриспруденция.* 2018. № 12 (57). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-tehnologiya-1.
12. Онищук І.І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки, 2014. 228 с.
13. Манько Д.Г. Щодо визначення поняття юридичної техніки і технології. *Держава і право.* 2010. Вип. 50. С. 100–104.
14. Сырых В.М. Предмет и система законодательной техники как прикладной науки и учебной дисциплины. *Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование :* сборник статей : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. Нижний Новгород, 2001. Т. 1. С. 9–24.
15. Биля І.О. Теоретичні основи використання нормотворчої техніки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 201 с.
16. Левицька Н.О. Поняття юридичної техніки та юридичної технології в сучасній правовій науці. *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. № 3. С. 31–33.
17. Пронина М. П. Соотношение понятий «юридическая техника» и «юридическая технология». *Юридический мир.* 2013. № 6. URL: http://center-bereg.ru/l371.html.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.21

БУЛАЄВ В.П.

ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ МВС ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

У статті висвітлено актуальні питання аналізу нормативно-правової бази державної комунікативної політики, права висвітлення і коментування діяльності органів державної влади, зокрема Національної поліції та МВС України, визначено ключові поняття щодо взаємодії Національної поліції та МВС України з громадськістю, особливості діяльності прес-служб Національної поліції та МВС України як джерела офіційної інформації, а також основні цілі, функції та завдання прес-служби, що є основою побудови організаційної структури підрозділів комунікації Національної поліції та МВС України. Вирішення проблеми формування комунікативної політики Національної поліції та МВС України і громадянського суспільства потребує інституційного, організаційного, фінансового та наукового забезпечення. Важливу роль у демократичному суспільстві відіграють прес-служби. Вони доносять інформацію про органи державної влади, зокрема Національної поліції та МВС України, до громадян, своєчасно реагують на події, які турбують населення. Особливого значення проблема інформаційно-комунікативної діяльності Національної поліції та МВС України набуває за перехідного періоду та становлення громадянського суспільства. За цих умов інформаційно-комунікативна діяльність правоохоронних органів важлива насамперед як чинник формування нового типу відносин «держава – суспільство», відмовлення від моделі безвідповідальної держави. З метою задоволення інформаційно-комунікативних потреб підрозділи Національної поліції та МВС України створюють інформаційні прес-служби, системи, мережі, бази і банки даних. Успішна інформаційна діяльність Національної поліції та МВС України є нині необхідною умовою існування та розвитку незалежної держави. Саме від спроможності Національної поліції та МВС України на підставі отриманої та доведеної до громадськості інформації формувати свій імідж залежить майбутнє нашої країни. Зусилля щодо інформування населення про діяльність правоохоронних органів значно сприяють становленню громадянського суспільства і насамперед через формування відповідних громадських настроїв і вподобань.

Ключові слова: *державна інформаційно-комунікативна політика, інформаційно-комунікативна діяльність, прес-служба територіальних підрозділів Національної поліції та департаментів комунікацій Національної поліції та МВС України, взаємодія Національної поліції та МВС України з громадськістю, публічна інформація, право висвітлення і коментування діяльності Національної поліції та МВС України.*

The article covers topical issues of analysis of the legal framework of state communication policy, the right to cover and comment on the activities of public authorities, in particular, the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, identifies

© БУЛАЄВ В.П. – здобувач наукового ступеня доктора філософії наукової лабораторії з проблем превентивної діяльності та запобігання корупції (Національна академія внутрішніх справ)

key concepts of interaction between the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a source of official information, as well as the main goals, functions and tasks of the press service, which is the basis for building the organizational structure of communication units of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Solving the problem of forming the communication policy of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and civil society requires institutional, organizational, financial and scientific support. Press services play an important role in a democratic society. They bring information about public authorities, in particular, the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, to citizens, respond in a timely manner to events that concern the population. The problem of information and communication activities of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine acquires special significance during the transition period and the formation of civil society. Under these conditions, the information and communication activities of law enforcement agencies are important, first of all, as a factor in the formation of a new type of state-society relationship, the rejection of the model of irresponsible state. In order to meet the information and communication needs of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, information press services, systems, networks, databases and data banks are created. Successful information activities of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are now a necessary condition for the existence and development of an independent state. The future of our country depends on the ability of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to form its image on the basis of the information received and made public. Efforts to inform the public about the activities of law enforcement agencies significantly contribute to the formation of civil society, primarily through the formation of appropriate public attitudes and preferences.

Key words: *state information and communicative policy, informational and communicative activity, the press service of the territorial units of the National Police and Communications departments of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, interaction of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine with the public, public information, the right to highlight and comment on the activities of the National Police and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.*

Вступ. Згідно з Конституцією України [1] громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, надсилати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

У Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [7] зазначено, що одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвиткові та підвищуючи якість життя.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження засад інформаційно-комунікативної політики МВС та національної поліції України в контексті реформування сектору безпеки.

Результати дослідження. Україна готує і має значну кількість висококваліфікованих фахівців з ІКТ, математики, кібернетики; у країні постійно зростає та поновлюється парк комп'ютерної техніки, сучасних систем і засобів телекомунікації, зв'язку; високим є ступінь інформатизації банківської сфери.

Ці та інші передумови дають підстави вважати, що вітчизняний ринок ІКТ перебуває у стані активного становлення та за певних умов може стати фундаментом розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Водночас ступінь розбудови інформаційного суспільства в Україні порівняно із світовими тенденціями є недостатнім і не відповідає потенціалу та можливостям України, оскільки:

– відсутня координація зусиль державного і приватного секторів економіки з метою ефективного використання наявних ресурсів;

– низька ефективність використання фінансових, матеріальних, кадрових ресурсів, спрямованих на інформатизацію, упровадження ІКТ у соціально-економічну сферу, зокрема в сільське господарство;

– наявне відставання у впровадженні технологій електронного бізнесу, електронних бірж та аукціонів, електронних депозитаріїв, використанні безготівкових розрахунків за товари і послуги тощо;

– низький рівень інформатизації окремих галузей економіки та деяких регіонів держави;

– недостатній розвиток нормативно-правової бази інформаційної сфери;

– повільне створення інфраструктури для надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет;

– недостатній рівень комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, повільне впровадження нових методів навчання із застосуванням сучасних ІКТ;

– низький рівень інформаційної представленості України в Інтернет-просторі, недостатня присутність україномовних інформаційних ресурсів;

– недостатній рівень державної підтримки виробництва засобів інформатизації, програмних засобів та впровадження ІКТ, що не забезпечує всіх потреб економіки і суспільного життя;

– нерівномірність забезпечення можливості доступу населення до комп'ютерних і телекомунікаційних засобів, поглиблення «інформаційної нерівності» між окремими регіонами, галузями економіки та різними верствами населення;

– не вирішення в повному обсязі питання захисту авторських прав на комп'ютерні програми, відсутність системних державних рішень, спрямованих на створення національних інноваційних структур (центрів, технополісів і технопарків) з розроблення конкурентоспроможного програмного забезпечення.

Головним завданням розвитку інформаційного суспільства в Україні є сприяння кожній людині на засадах широкого використання сучасних ІКТ можливостей щодо створення інформації і знання, користування та обміну ними, вироблення товарів і надання послуг, повною мірою реалізовуючи свій потенціал, підвищуючи якість свого життя і сприяючи сталому розвитку країни на основі цілей і принципів, проголошених Організацією Об'єднаних Націй.

Концепцією проєкту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 року № 85-р (далі – Концепція) [10], визначено, що налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю є важливою умовою демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства. Метою Концепції є визначення шляхів законодавчого врегулювання питання забезпечення взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю на засадах рівноправного партнерства, що сприятиме зміцненню демократії, становленню громадянського та інформаційного суспільства [10].

Оптимальним шляхом розв'язання проблеми є розроблення і прийняття Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», у якому необхідно передбачити:

– визначення термінів «державна комунікативна політика», «комунікація», «відкритість», «прозорість», «інститут громадянського суспільства», «громадськість», «громадська рада», «консультації з громадськістю», «громадське обговорення», «вивчення громадської думки», «електронні консультації», «громадський контроль», «засоби масової комунікації» тощо;

– принципи реалізації державної комунікативної політики;

– цілі та пріоритети державної комунікативної політики, зокрема:

– сприяння становленню громадянського та інформаційного суспільства;

– розроблення стандартів комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю, що відповідають міжнародним вимогам;

– підвищення рівня відкритості й прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– формування в населення комунікативної культури;

– права та обов'язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової комунікації та інститутів громадянського суспільства;

– основні напрями реалізації державної комунікативної політики, зокрема:

– удосконалення нормативно-правової бази у сфері суспільних комунікацій;

– сприяння забезпеченню суспільної стабільності, підвищенню рівня довіри громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– формування системи комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю;

– проведення серед населення роз'яснювальної роботи щодо пріоритетів державної політики, механізму участі в управлінні державними справами, вирішенні питань місцевого значення [10].

У Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017р. № 1023-р. (далі – Стратегія) [11] наголошується, що сучасні виклики і загрози, насамперед гібридні, зумовлені впливом комплексу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних факторів, вимагають системного реагування, адекватної трансформації сектору національної безпеки, зокрема органів системи МВС.

Роль МВС полягає у створенні умов для розвитку безпечного середовища життєдіяльності як основи безпеки на території України, а також сучасної системи внутрішньої безпеки як фактору стримування збройної агресії Російської Федерації [11].

Отже, повноцінний розвиток Української держави неможливий без створення єдиної стійкої і функціональної системи внутрішніх справ та Національної поліції України як частини сектору національної безпеки.

За останні роки МВС стало центральним органом виконавчої влади європейського зразка, керівник якого спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади, які реалізують державну політику у визначених сферах. Унаслідок цього відбувається розмежування завдань політичного і безпосереднього керівництва у сферах, за формування державної політики в яких відповідає МВС. Такий підхід є основоположним для подальшого розвитку органів системи МВС[11].

Враховуючи цілі Стратегії [11] щодо створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина в розбудові України як безпечної європейської держави, тісної співпраці з територіальними громадами і суспільством загалом, створення механізмів партнерства з інститутами громадянського суспільства, нетерпимості до корупції; забезпечення ефективної системи комунікації, пов'язаної з наданням якісних і доступних адміністративних послуг; ефективного врядування, прозорості й підзвітності, нині актуальним є питання інформатизації та комунікації діяльності МВС України, що передбачає підвищення ефективності роботи та взаємодії органів системи МВС шляхом максимального використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Також у Стратегії зазначено, що досягнення очікуваного результату потребує подолання таких викликів, як:

– недосконалість взаємодії органів системи МВС і наявність різних підходів до виконання спільних загальних завдань;

– відсутність ефективного адміністрування та управління інформаційними системами й ресурсами в органах системи МВС, необхідність прийняття ефективних управлінських рішень;

– відсутність практики ефективного впровадження інноваційних і технологічних рішень у діяльність органів системи МВС;

– недотримання працівниками стандартів доброчесності, наявність корупційних ризиків;

– низький рівень ефективності застосування механізмів демократичного цивільного контролю, передбачених законодавчими актами;

– відсутність системного підходу до налагодження комунікації із суспільством;

– відсутність системного розв'язання проблеми авторизованого доступу користувачів та можливості перевірки актуальності й достовірності даних інформаційних ресурсів органів системи МВС;

– невідповідність рівня інтеграції в міжнародний інформаційний простір у сфері безпеки сучасним викликам, які стоять перед органами системи МВС [11].

Сучасний рівень розвитку суспільства характеризується стрімким зростанням потоків і обсягів інформації, ускладненням механізмів управління соціальними процесами та явищами. У нових умовах роботи Національної поліції та МВС України, коли основу їх діяльності становлять профілактика й прогнозування правопорушень і злочинів, розкриття злочинів за гарячими слідами, спостерігається стала тенденція подальшого збільшення обсягів інформації про причини окремих злочинів та умови, що сприяють їх вчиненню, про пошук найбільш ефективних форм і методів їх запобігання тощо.

Останніми роками спостерігається значне загострення криміногенної обстановки в Україні. У зв'язку з цим надзвичайно збільшився потік інформації, що надходить на адресу правоохоронних органів, зросла кількість оперативних документів, які потребують негайного виконання. Побільшав обсяг ручних довідкових картотек та наявних банків даних, які досягли тієї межі, коли наявні технічні засоби і технології не дозволяють оперативно та доброякісно обробляти інформацію, що надходить.

Отже, нині в діяльності Національної поліції та МВС України постали актуальні питання аналізу нормативно-правової бази державної інформаційно-комунікативної політики, права висвітлення і коментування діяльності органів державної влади, зокрема Національної поліції та МВС України, взаємодії Національної поліції та МВС України з громадськістю, особливості діяльності прес-служб Національної поліції та МВС України як джерела офіційної інформації, принципи планування і діяльності прес-служб на основі нормативних документів, наукової та методичної літератури й закордонного досвіду, а також основні цілі, функції та завдання прес-служби, що є основою проєктування та побудови організаційної структури підрозділів комунікації Національної поліції та МВС України.

Вирішення проблеми формування інформаційно-комунікативної політики Національної поліції та МВС України і громадянського суспільства потребує інституційного, організаційного, фінансового та наукового забезпечення. Важливу роль у демократичному суспільстві відіграють прес-служби. Вони доносять інформацію про діяльність органів державної влади, зокрема Національної поліції та МВС України, до громадян, своєчасно реагують на події, які турбують населення.

Особливого значення проблема інформаційно-комунікативної діяльності Національної поліції та МВС України набуває за перехідного періоду та становлення громадянського суспільства. За цих умов інформаційно-комунікативна діяльність правоохоронних органів важлива насамперед як чинник формування нового типу відносин держава – суспільство, відмовлення від моделі безвідповідальності державних органів.

Як зазначає Р.Б. Тарасенко, докладне інформування громадськості про діяльність Національної поліції та МВС України сприяє формуванню сприйняття суспільства як рівноправного партнера держави. Формування інформаційних потоків про діяльність Національної поліції та МВС України сприяє функціонуванню інститутів громадянського суспільства, створює умови для їх успішного розвитку [14].

З метою задоволення інформаційно-комунікативних потреб підрозділи Національної поліції та МВС України створюють інформаційні прес-служби, системи, мережі, бази і банки даних. Успішна інформаційна діяльність Національної поліції та МВС України є нині необхідною умовою існування та розвитку незалежної держави.

Саме від спроможності Національної поліції та МВС України доводити до громадськості інформацію про свою діяльність залежить формування їх іміджу. Зусилля щодо інформування населення про діяльність правоохоронних органів значно сприяють становленню громадянського суспільства, насамперед через формування відповідних громадських настроїв і вподобань.

Досліджуючи процес взаємодії Національної поліції та МВС України з громадськістю, необхідно розглянути наявну нормативно-правову базу щодо формування та реалізації державної інформаційно-комунікативної політики в Україні із зазначених питань.

Інформаційно-комунікативна політика Національної поліції та МВС України гарантується Конституцією України [1], законами України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [2], «Про державну таємницю» [3], «Про доступ до публічної інформації» [4], «Про інформацію» [5], «Про Національну поліцію» [6], «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [7], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [9], «Про звернення громадян» [13], постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернету інформації про діяльність органів виконавчої влади» [8], розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» від 13 січня 2010 р. № 85-р. [10], розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року» від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. [11], положенням про Міністерство внутрішніх справ України [12], іншими нормативно-правовим актами України та не може бути ніким обмежене.

Результати аналізу зазначених законів свідчать про те, що рівень правового врегулювання питання налагодження комунікації між органами державної влади, зокрема органами Національної

поліції та МВС України, з одного боку, та засобами масової комунікації і громадськістю – з іншого, не повною мірою відповідає рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям.

Конституція України [1] надає широкі можливості для участі громадськості в діяльності влади, її інститутів, сприяє значній її підзвітності народові, прозорості та відкритості, спрямованості на потреби людини.

Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (далі – Закон) покладає головну функцію інформування суспільства про діяльність органів влади на засоби масової інформації [9]. Згідно зі ст. 1 Закону висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні – одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів. Засіб масової інформації органу державної влади чи органу місцевого самоврядування – засіб масової інформації, засновником (співзасновником) якого є орган державної влади або орган місцевого самоврядування і який повністю або частково утримується за рахунок державного чи місцевих бюджетів.

Згідно зі ст.6 Закону[9], інформація про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування може отримуватися засобами масової інформації від цих органів безпосередньо або через їх інформаційні служби чи бути зібрана працівниками засобів масової інформації. Інформаційні служби (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом) органів державної влади та органів місцевого самоврядування збирають, аналізують, обробляють та оперативно надають інформацію про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю» [3].

Відповідно до ст. 6 Закону [9] для висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування їх інформаційні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації:

– випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо;

– проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації;

– підготовка і проведення теле-і радіопередач;

– забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– створення архівів інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України [9].

Органи державної влади, зокрема органи Національної поліції та МВС України, мають право засновувати або бути співзасновниками друкованих чи аудіовізуальних засобів масової інформації в порядку, встановленому законодавством України (ст.7 Закону) [9]. Відповідно до ст.20 Закону [9] діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Верховного Суду України, Конституційного Суду України висвітлюється в друкованих засобах масової інформації загальнодержавної та зарубіжної сфери розповсюдження на умовах, визначених у договорах між органами державної влади і редакціями цих друкованих засобів масової інформації. У друкованих засобах масової інформації регіональної і місцевої (обласні, міські, районні) сфери розповсюдження оприлюднюються відомості про діяльність органів державної влади, що спеціально готує і надсилає їм державне інформаційне агентство (ДІНАУ) за рахунок коштів, виділених у державному бюджеті на зазначені цілі.

Отже, інформація про діяльність Національної поліції та МВС України може отримуватися через їх інформаційні служби, до яких, зокрема, належать Департамент комунікації МВС України, Департамент комунікації Національної поліції України та їх територіальні підрозділи.

Згідно зі ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. «Відкритість та прозорість» [6] поліція:

– здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України;

– забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку;

– забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом;

– може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом;

– нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції. Нормативно-правові акти з обмеженим доступом оприлюднюються у випадках та в порядку, визначених законом;

– проєкти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України.

МВС України, згідно з Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2019р. № 878 [12], у порядку та способи, передбачені законом, інформує органи державної влади і громадськість про результати своєї діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, захисту економіки та об'єктів права власності, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, безпеки дорожнього руху.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [13], громадяни України мають право» звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення».

Закон України «Про інформацію» [5] закріплює право громадян на інформацію та закладає правові засади інформаційної діяльності. У ст. 1 цього Закону під інформацією розуміються «документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі». Стаття 6 цього Закону визначає основи державної інформаційної політики як сукупності основних напрямів і способів діяльності держави щодо одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

У ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації»[4] надано визначення і тлумачення публічної інформації, яка «відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом».

Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [2] визначає поняття державної підтримки засобів масової інформації як сукупність правових, економічних, соціальних, організаційних та інших заходів державного сприяння зміцненню і розвитку інформаційної галузі, її інфраструктури; державних засобів масової інформації; організації фінансово-економічної та іншої державної підтримки засобів масової інформації.

Не підлягає обов'язковому наданню інформація, що є державною таємницею. Види такої інформації визначені в Законі України «Про державну таємницю» [3]: «Державна таємниця – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, зовнішніх відносин, державної безпеки і охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди життєво важливим інтересам України і які визнані в порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею та підлягають охороні з боку держави».

Отже, на підставі проаналізованих нормативно-правових актів підрозділи Національної поліції та МВС України зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатись у їх виробничий процес. Засоби масової інформації можуть проводити власне дослідження й аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати.

На нашу думку, значним недоліком інформаційно-комунікаційної сфери Національної поліції та МВС України є високий рівень прихованості та утаємниченості інформації щодо своєї діяльності. Відсутність чіткої управлінської вертикалі, часті зміни в структурі та штатах Національної поліції і МВС України не додають діяльності щодо створення інституційних та правових умов для забезпечення демократизації державотворчого процесу прозорості у взаємовідносинах з громадянами, не сприяють переосмисленню політики рівності серед громадян, знецінюють довіру суспільства до влади та владних інститутів.

За цих умов зростає роль діяльності прес-служб у встановленні взаємодії Національної поліції та МВС України з громадськістю і суспільними інститутами. Попри те, що в Україні спостерігається збільшення кількості телевізійних передач, друкованих видань, у яких розглядаються суспільні проблеми, майже відсутні мас-медійні продукти, що містять узгоджений аналіз ситуацій, сприяють консолідації суспільства. Державна комунікативна політика, яка б задовольняла інтереси суспільства, можлива за умови, коли громадяни самі братимуть участь у її творенні.

Головною метою роботи прес-служб територіальних підрозділів Національної поліції та департаментів комунікацій Національної поліції і МВС України є висвітлення діяльності органу влади в засобах масової інформації та формування за допомогою цього позитивного іміджу органу влади; створення єдиного інформаційного потоку до органу влади і від органу влади.

Усередині організації прес-секретар територіального підрозділу Національної поліції взаємодіє з прес-секретарями місцевих державних органів і громадських організацій, формує внутрішнє інформаційне поле. Це поле є добре влагодженими комунікаційними лініями для передачі оперативної інформації. У зовнішній сфері – ЗМІ, органи державної влади різних рівнів, громадські та політичні організації, комерційні організації.

Головним завданням прес-служб територіальних підрозділів Національної поліції та департаментів комунікацій Національної поліції і МВС України є роз'яснення громадянам, яким чином державна комунікативна політика і цільові програми впливають на їх життя.

Завдяки цьому діяльність прес-служб територіальних підрозділів Національної поліції та департаментів комунікацій Національної поліції і МВС України набуває загальнодоступного характеру, що сприяє розумінню суспільством тих або інших дій держави та органів місцевого самоврядування.

Перебуваючи в постійному контакті із ЗМІ, співробітники прес-служб роз'яснюють позитивні аспекти дій Національної поліції та МВС України, виправляють недостовірну або помилкову інформацію про їх діяльність.

Проте це не має бути єдиним напрямом у їх роботі. Працівникам прес-служб необхідно пам'ятати про те, що вони рівною мірою відповідальні як за імідж Національної поліції та МВС України перед громадськістю і журналістами, так і за імідж ЗМІ та журналістів перед владою.

Функціональні принципи роботи прес-служб територіальних підрозділів Національної поліції та департаментів комунікацій Національної поліції і МВС України:

– інформування громадян про поточну діяльність і перспективи;
– забезпечення гласності, відвертості діяльності Національної поліції та МВС України;
– сприяння реалізації законодавства;
– аналіз та експертиза суспільно-політичних процесів, моніторинг ЗМІ;
– сприяння становленню інститутів цивільного суспільства.

Відповідно до головної мети, завдань та функціональних принципів діяльність прес-служб територіальних підрозділів Національної поліції та департаментів комунікацій Національної поліції і МВС України багатофункціональна. Вона має щонайменше дві функціональні сторони, кожна з яких визначає її спорідненість з різними видами соціальної практики. У своїй сукупності ці дві функціональні сторони утворюють специфічну систему праці працівника прес-служби.

З одного боку, діяльність працівника прес-служби має масово-інформаційну природу, що робить її близькою до журналістики. Саме через характеристику праці її фахівців зі збору, обробки, компоновки, поширення масової інформації виявляється сутність їх роботи як особливого виду журналістської діяльності.

Поняття «масова» стосовно інформації має таке значення:

– спрямованість на масу (суспільство, народ, регіон тощо) за відсутності безпосереднього контакту незалежно від величини і просторового розосередження аудиторії;

– відповідність потребам цієї маси в інформації та забезпечення її відомостями, якими вона може оперувати як своїми в різних сферах життя;

– прагнення до створення єдиної позиції маси щодо питань, які стосуються її інтеграції в соціальну спільність і вироблення єдиної активної позиції щодо цього кола питань;

– доступність інформації для маси (у плані доступу до відомостей), простота форми, відповідна легкому засвоєнню;

– можливість постійного, стабільного і регулярного здобуття інформації аудиторією;

– відкрита можливість для всіх тих, хто бажає взяти участь у продукуванні та обговоренні інформації.

Висновки. Отже, перша, «журналістська», група функцій прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування включає в себе комунікативні, ідеологічні, культурно-освітні, рекламно-довідкові, безпосередньо організаторські функції.

З іншого боку, оскільки прес-служба є сполучною ланкою між Національною поліцією і МВС України та громадськістю в сучасних умовах відкритого суспільства, на неї покладено функції моніторингу й аналізу громадської думки. Ця функція виявляє пряму спорідненість діяльності прес-служби з маркетингом, соціологією і зв'язками з громадськістю. Реалізація цієї функції спрямована усередину органу влади.

Ще однією значною функцією прес-служби є підготовка і відпрацювання оперативної інформації, яка покликана стати об'єктом виступів засобів масової інформації і громадськості. Як фахівці в галузі масової комунікації працівники прес-служб зобов'язані відстежувати таку інформацію та якнайшвидше ініціювати її упровадження в загальний інформаційний фон.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр. (Дата звернення: 20.05.2020).

2. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: Закон України від 23.09.1997р. № 540/97-ВР. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540/97-вр. (Дата звернення: 20.05.2020).

3. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994р. № 3855-XII. Дата оновлення: 13.02.2020. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12. (Дата звернення: 20.05.2020).

4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011р. № 2939-VI. Дата оновлення: 01.12.2019. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17. (Дата звернення: 20.05.2020).

5. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. Дата оновлення: 21.12.2019. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12. (Дата звернення: 20.05.2020).

6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 22.04.2020. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19. (Дата звернення: 20.05.2020).

7. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 09.01.2007 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16.

8. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернету інформації про діяльність органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3. Дата оновлення: 25.02.2020. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-п. (Дата звернення: 20.05.2020).

9. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР. Дата оновлення: 16.07.2019. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр. (Дата звернення: 20.05.2020).

10. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 р. № 85-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-р. (Дата звернення: 20.05.2020).

11. Про схвалення Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-р. (Дата звернення: 20.05.2020).

12. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 30.08.2019р. № 878. Дата оновлення: 02.09.2017. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п. (Дата звернення: 20.05.2020).

13. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-ВР. (Дата звернення: 20.05.2020).

14. Тарасенко Р.Б. Інформаційне право : навч.-метод. посіб. / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Луганськ : РВВ Луган. держ. ун-та внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка, 2010. 512 с.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.22

ВІННИЦЬКИЙ О.О.

ОБМЕЖЕННЯ, ЩО МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВНІ ПІД ЧАС ВВЕДЕННЯ РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ

Відзначено, що ст. 64 Конституції України передбачає, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Режим надзвичайної ситуації не дає права встановлювати обмеження конституційних прав і свобод. Саме тому для з'ясування питання щодо застосування обмежень під час введення режиму надзвичайної ситуації ми розглянемо нижче окремі актуальні аспекти.

Запропоновано, що обмеження, що можуть бути застосовні під час введення режиму надзвичайної ситуації, – це тимчасові правообмежувальні заходи, які установлюються на певній території чи місцевості, об'єкті компетентним суб'єктом публічної адміністрації в результаті виникнення природньої чи техногенної небезпеки, що спричиняє загрозу життю або здоров'ю населення, виникненню великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також призводить до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності до стабілізації ситуації на визначеній території.

Поряд з обмеженнями, що діють під час адміністративно-правового режиму надзвичайних ситуацій, також варто вести мову і про ще один вид режиму, який сприяє забезпеченню та реалізації заходів на його виконання. В цьому разі маємо на увазі адміністративно-правовий режим обмежень під час протиепідеміологічної ситуації, тобто систему адміністративно-правових обмежень, що спрямовані на захист життя та здоров'я населення. Слід відзначити, що з виникненням та розповсюдженням в Україні COVID-19 дотримання протиепідеміологічного режиму поряд з режимом надзвичайної ситуації є беззаперечним та вкрай необхідним.

Визначено, що особливістю застосування обмежень, що можуть бути застосовні під час введення режиму надзвичайної ситуації є: 1) мають тимчасовий характер; 2) обмеження, що визначені в підзаконних нормативно-правових актах, які установлюють запровадження режиму надзвичайної ситуації, мають рекомендаційний характер; 3) за порушення встановлених обмежень особу може бути притягнуто до адміністративної відповідальності; 4) застосовуються уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 5) визначають межі правової поведінки фізичних осіб.

Ключові слова: *обмеження, адміністративно-правовий режим, заборони, конституційні права та свободи, надзвичайна ситуація.*

It is noted that Article 64 of the Constitution of Ukraine provides that the constitutional rights and freedoms of a person and a citizen may not be restricted except in cases provided for by the Constitution of Ukraine. In the event of a martial law or a state of emergency, separate restrictions on rights and freedoms may be imposed, indicating the duration of such restrictions. The emergency regime does not give the right to impose restrictions on constitutional rights and freedoms. For this reason, we will look at some of the following topical issues to help you understand when applying emergency restriction.

It is suggested that the restrictions that may apply to the introduction of an emergency regime are temporary restrictive measures that are imposed in a particular territory or locality, object by a competent public administration entity in the event of a natural or man-made hazard that threatens life or the health of the population, the occurrence of a

© ВІННИЦЬКИЙ О.О. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри соціальних теорій (Одеський національний університет імені І.І. Мечникова)

large number of casualties and casualties, the infliction of considerable material losses, and also the impossibility of living of the population in such territory or Object itself, proceedings on it economic activity to stabilize the situation in certain areas.

Along with the restrictions that apply during the administrative and legal regime of emergencies, it is also worth mentioning another type of regime that facilitates the provision and implementation of measures for its implementation. In this case, we mean the administrative-legal regime of restrictions during the anti-epidemiological situation, that is, the system of administrative-legal restrictions aimed at protecting the life and health of the population. It should be noted that with the emergence and spread in Ukraine of COVID-19, adherence to the anti-epidemiological regime, along with the emergency situation, is indisputable and essential.

It is determined that the peculiarities of applying the restrictions that can be applied during the introduction of emergency mode are: 1) they are temporary; 2) the restrictions specified in the subordinate legal acts, which establish the introduction of the emergency regime, are advisory; 3) a person may be brought to administrative liability for violation of the established restrictions; 4) applied by an authorized subject of authority; 5) determine the boundaries of legal behavior of individuals.

Key words: *restrictions, administrative and legal regime, prohibitions, constitutional rights and freedoms, emergency.*

Вступ. Часто введення спеціальних режимів передбачає застосування з боку уповноважених суб'єктів публічної адміністрації обмежувальних заходів, які спрямовані певною мірою на ущімлення прав та свобод громадян України, іноземців, осіб без громадянства, а також прав інших суб'єктів приватного права. Однак обмеження прав та свобод повинні бути застосовані лише на підставі Конституції України та законів України. Саме закони, а не підзаконні нормативно-правові акти мають юридичну силу законного застосування обмежувальних заходів та введення певного режиму – режиму надзвичайної ситуації.

Окремі питання обмежень у праві були предметом наукових досліджень: А.М. Денисової (наукова праця «Правові обмеження»); С.О. Кузніченко (наукова праця «Обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайних правових режимів»); О.В. Левади (дисертаційне дослідження на тему: «Правові обмеження як засоби попередження зловживання правом (теоретико-правовий аспект)»; В.Г. Чорної (дисертаційне дослідження на тему: «Обмеження в адміністративному праві») та інші.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття змісту та умов застосування обмежень, що можуть бути запроваджені під час введення режиму надзвичайної ситуації.

Виклад основного матеріалу. Зовсім нещодавно розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 березня 2020 року № 324-р «Про встановлення режиму надзвичайної ситуації у м. Києві» було встановлено режим надзвичайної ситуації для територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту м. Києва та деяких інших регіонів України [1]. Таким чином, після введення в дію цього розпорядження щодо дій фізичних та юридичних осіб були встановлені певні обмеження та, відповідно, передбачено застосування обмежувальних заходів. Однак слід відзначити, що ст. 64 Конституції України передбачено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України [2]. Отже, очевидно, що режим надзвичайної ситуації не дає права встановлювати обмеження конституційних прав і свобод. Саме тому для з'ясування питання щодо застосування обмежень під час введення режиму надзвичайної ситуації ми розглянемо нижче окремі актуальні аспекти.

В.Б. Рушайло, досліджуючи поняття та види адміністративно-правових режимів, стверджує, що правовий режим – це заснована на єдиних правових принципах та встановлена законодавством система правового впливу, яка використовує специфічні юридичні форми і методи впливу на суспільні відносини [3, с. 16].

Теоретик-адміністративіст Д.М. Бахрах під адміністративно-правовим режимом пропонує розуміти діяльність органів і посадових осіб державної адміністрації у їх взаємодії з громадянами та організаціями, а також між її ланками під час реалізації ними своїх функ-

ціональних обов'язків, під час регулюванні ними різних соціальних об'єктів і процесів. Він може бути позначений як загальний режим діяльності державної адміністрації, розрахований на повсякденну адміністративну діяльність, типові соціально-управлінські ситуації. Водночас, коли потрібні спеціальні, особливі заходи виконавчої діяльності, що застосовуються на чітко визначеній території щодо певного об'єкта або предмета, встановлюються спеціальні адміністративно-правові режими [4, с. 311–312].

Ю.П. Битяк у підручнику «Адміністративне право» під «адміністративно-правовим режимом» пропонує розуміти «визначену систему адміністративно-правових способів регулювання, які проявляються у централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин» [5, с. 276]. Тобто автор звертає увагу на суб'єкт запровадження адміністративно-правового режиму та різні засоби правового впливу, що використовуються.

В.Г. Чорна, досліджуючи теорію обмежень в адміністративному праві, визначає поняття «адміністративно-правовий режим» як систему засобів правового впливу, заснованих на правових принципах, що використовують уповноважені суб'єкти публічної адміністрації з метою урегулювання суспільних відносин [6, с. 246]. В цьому разі варто б акцентувати увагу на особливих умовах, у яких виникають ці суспільні відносини, адже обмежувальні заходи це насамперед зміна звичайного стану перебування населення, а також перебування населення в незвичних, а іноді і критичних для себе умовах життя. І тому в цьому разі варто наголосити на зміні звичайного середовища перебування та функціонування особи.

Особливості адміністративно-правових режимів обмежень визначаються: 1) сферою їх застосування; 2) необхідністю тимчасового обмеження конституційних прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 3) межею дозволеної (можливої) поведінки суб'єктів адміністративного права; 4) обов'язковістю виконання приписів суб'єктів застосування; 5) змістом приписів адміністративного режиму правових обмежень, що утворюють режимні правила, що складаються із заборонних і зобов'язуючих адміністративно-правових норм, які своєю чергою обмежують загальну правосуб'єктність фізичних і юридичних осіб; 6) особливостями регулювання правовідносин, що виникають між населенням і публічною адміністрацією стосовно дотримання правил, що регламентовані цим режимом, та застосуванням адміністративно-правового методу впливу; 7) правилами, встановленими в умовах дії певного адміністративно-правового режиму обмеження, порушення яких тягне за собою застосування заходів дисциплінарного та адміністративного примусу; 8) введення таких режимів, з одного боку, надає можливість органам влади ефективно діяти в різних форс мажорних ситуаціях, забезпечуючи можливість виконання ними своїх функцій, з іншого – є найважливішим правовим засобом забезпечення правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб; 9) підставою для запровадження адміністративного режиму правових обмежень є закони України та підзаконні нормативно-правові акти, а повноваження щодо їх реалізації належать до компетенції Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [7; 6, с. 248–249].

Адміністративно-правовий режим надзвичайної ситуації є підвидом адміністративних режимів обмежень, що встановлюють безпосередньо адміністративно-правові обмеження [6, с. 249].

Згідно з п. 24 ч. ст. 2 Кодексу цивільного захисту населення надзвичайна ситуація – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [8, ст. 2].

Підставою для запровадження режиму надзвичайної ситуації в Україні є виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або у разі спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства [9].

Основним елементом режиму надзвичайної ситуації є система надзвичайних заходів – сукупність норм і адміністративно-організаційних дій, здійснюваних органами влади з метою обмеження прав громадян і організацій, покладання на них додаткових обов'язків. Закріплюю-

чи перелік прав і свобод, які можуть бути правомірно обмежені лише в умовах надзвичайного стану, законодавець виходить з такого: це має сприяти нейтралізації, усуненню загрози безпеці; вони повинні бути пропорційними можливості їх реального обмеження; ряд прав і свобод не підлягає обмеженню.

Таким чином, *адміністративно-правовий режим обмежень під час надзвичайної ситуації має такі особливості:* 1) виражається шляхом застосування імперативних методів у відповідній сфері діяльності; 2) забезпечується через застосування заходів адміністративного примусу до відповідних суб'єктів; 3) об'єктом можуть виступати природні ресурси, енергетичні ресурси тощо; 4) суб'єктами адресатами є як фізичні, так і юридичні особи; 5) є тимчасовим заходом; 6) реалізується відповідним компетентним суб'єктом у межах повноважень та компетенції; 7) правовий порядок його застосування визначається у відповідному нормативно-правовому акті; 8) є адміністративно-правовим режимом, що встановлює безпосередньо адміністративно-правові обмеження (що є тимчасовими, визначаються наявністю юридичного факту) [6, с. 256–257].

Отже, на нашу думку, ***обмеження, що можуть бути застосовні під час введення режиму надзвичайної ситуації****, – це тимчасові правообмежувальні заходи, які встановлюються на певній території чи місцевості, об'єкті компетентним суб'єктом публічної адміністрації в результаті виникнення природньої чи техногенної небезпеки, що спричиняє загрозу життю або здоров'ю населення, виникненню великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також призводить до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності до стабілізації ситуації на визначеній території.*

Поряд з обмеженнями, що діють під час адміністративно-правового режиму надзвичайних ситуацій, також варто вести мову і про ще один вид режиму, який сприяє забезпеченню та реалізації заходів на його виконання. В цьому разі маємо на увазі адміністративно-правовий режим обмежень під час протиепідеміологічної ситуації, тобто систему адміністративно-правових обмежень, що спрямовані на захист життя та здоров'я населення. Слід відзначити, що з виникненням та розповсюдженням в Україні COVID-19 дотримання протиепідеміологічного режиму поряд з режимом надзвичайної ситуації є беззаперечним та вкрай необхідним.

З метою охорони здоров'я населення, забезпечення оптимальних умов перебування хворих у закладах охорони здоров'я і нормальних умов праці медичних працівників держава забезпечує дотримання належного санітарно-гігієнічного та протиепідемічного режиму шляхом запровадження певних адміністративних обмежень. Відповідальність за виконання санітарних правил покладається на керівників закладів та установ охорони здоров'я. Вимоги санітарних правил є обов'язковими для юридичних та фізичних осіб – суб'єктів інвестиційної діяльності на території України незалежно від їх відомчого підпорядкування і форм власності. Як пацієнти, так і медичний персонал закладів охорони здоров'я можуть бути джерелом збудників внутрішньо-лікарняних інфекцій [10, с. 60–65].

Об'єктами протиепідеміологічного режиму є: функціональні приміщення, операційні, післяопераційні, пологові будинки, палати інтенсивної терапії фізіотерапевтичного відділення, приміщення для зберігання сильнодіючих і отруйних речовин, аптечні склади, приміщення для приготування лікарських засобів, лабораторії відділень терапевтичної стоматології, лабораторії ортопедичної стоматології [10, с. 62], а також дошкільні та шкільні навчальні заклади, вищі навчальні заклади тощо.

Обмеження, що можуть застосовуватися, пов'язані із: 1) температурним режимом (оптимальна температура влітку 22–24ºС, узимку – 20–21ºС із застосуванням центрального опалення); 2) визначеним технічним забезпеченням; 3) вимогами щодо вентиляції та кондиціонування приміщення; 4) організацією та проведенням дезінфекційних заходів – системою заходів, спрямованих на знищення збудників хвороб та створення умов, що перешкоджають їх поширенню в навколишньому середовищі; 5) навчальним процесом у закладах освіти: від дошкільних – до вищих навчальних закладів; 6) обмеженням перебування в громадських місцях з метою припинення поширення інфекційних хвороб; 7) обмеженням проведення масових зібрань (з'їздів, семінарів, симпозіумів тощо), масових культурно-розважальних та інших заходів, роботи закладів, установ, пов'язаних з великою скупченістю людей (кінотеатри, комп'ютерні зали, розважальні установи тощо) [6, с. 268–269].

У разі появи масових інфекційних хвороб, тобто виникнення епідемії, комплекс протиепідемічних заходів включає: санітарно-епідемічну розвідку і спостереження; організацію режимно-обмежувальних заходів; екстрену і специфічну профілактику; використання індивідуальних і

колективних засобів захисту; лікувально-евакуаційні заходи: обеззараження (дезінфекцію, дезинсекцію, дератизацію) і санітарну обробку осіб, що знаходилися в епідемічному середовищі [11].

Застосування цього режиму та відповідної системи протиепідеміолоічних заходів має місце під час ведення та дії в Україні карантину, що спричинено появою та поширенням Covid-19.

До режимно-обмежувальних заходів протиепідеміологічного спрямування належать карантин та обсервація. Карантин (від італійського guarantina – сорок) – це система адміністративних та медико-санітарних заходів, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Під час карантину проведені раніше обсерваційні заходи посилюються додатковими режимними заходами. Протиепідемічні заходи під час карантину проводяться медичною службою під контролем епідеміологів. Для контролю входу людей, в'їзду транспорту, завезення продуктів, за виїздом з карантинної зони на залізничних вокзалах, автомагістралях, у морських та річкових портах, аеропортах службою зовнішнього оточення виставляються КПП, у складі яких силами та засобами органів охорони здоров'я розгортаються санітарні контрольні пункти. Зняття карантину або обмежувальних дій здійснюється після закінчення терміну інкубаційного періоду певного захворювання, який триває з моменту ізоляції останнього хворого та проведення заключної дезінфекції в осередку захворювання [12].

Варто відзначити, що на території України у зв'язку з поширенням на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2», якою встановлено з 12 березня 2020 р. до 24 квітня 2020 р. на всій території України карантин та встановлено певні адміністративно-правові обмеження.

Таким чином, ***особливостями застосування обмежень, що можуть бути застосовні під час введення режиму надзвичайної ситуації,*** є: 1) мають тимчасовий характер; 2) обмеження, що визначені в підзаконних нормативно-правових актах, які встановлюють запровадження режиму надзвичайної ситуації, мають рекомендаційний характер; 3) за порушення встановлених обмежень особу може бути притягнуто до адміністративної відповідальності; 4) застосовується уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 5) визначають межі правової поведінки фізичних осіб.

Список використаних джерел:

1. Про встановлення режиму надзвичайної ситуації у м. Києві: затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 березня 2020 року №324-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-rezhimu-nadzvichajnoyi-situaciyi-u-m-kiyevi-324200320.

2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30. Ст. 141.

3. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы : монография. Москва : Издательство «Щит – М», 2000. 264 с.

4. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. Москва : НОРМА, 2002. 467 с.

5. Административное право Украины : учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др. ; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков : Право, 2003. 576 с.

6. Чорна В.Г. Обмеження в адміністративному праві : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право». Харків : ХНУВС, 2019. 517 с.

7. Чорна В.Г. Поняття та особливості адміністративно-правових режимів обмежень. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* №4. 2018. С. 36–39.

8. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради*, 2013. № 34-35. Ст.458.

9. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України,* 2000. № 23. Ст.176.

10. Салманов Айдин Санітарно-протиепідеміологічний режим у закладах охорони здоров'я. Медична практика : організаційні та правові аспекти. 2011. №2. С. 60–65. URL: http://zarifacenter.org/articles/article084.pdf

11. Денисенко В.О., Ївженко С.М., Калязін Ю.В. Основи безпеки життєдіяльності. Навчальний посібник. URL: http://www.nmc.poltava.ua/file/mm/bzhd1.files/obzhd10u6.htm.

12. Організація режимно-обмежувальних заходів у епідемічних осередках. URL: https://studfiles.net/preview/2265485/page:2/

УДК 351.743
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.23

ГОЛУБ М.В.

ДЕЯКІ НАПРЯМИ РОБОТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ПРОТИДІЇ ВИПАДКАМ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА

Наголошено на високій латентності правопорушень, пов'язаних із домашнім насильством. Зокрема, спроби приховати ці факти членами сім'ї, серйозні наслідки несвоєчасного реагування з боку відповідних структур – все це зобов'язує підрозділи Національної поліції оперативно та професійно вживати заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству. З'ясовано, що у випадках, коли домашнє насильство має місце стосовно дитини, близькі родичі дитини, її законні представники, а також орган опіки та піклування мають можливість звернутись до служби у справах дітей, до суду або органів поліції. Зроблено висновок, що для вдосконалення роботи Національної поліції у справі запобігання та протидії домашньому насильству, необхідно: на підставі набутого досвіду роботи поліцейських мобільних груп підготувати та надати до Департаменту Національної поліції пропозиції щодо удосконалення діючого законодавства з метою унеможливлення уникнення кривдниками відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із домашнім насильством, а також забезпечення можливості Національній поліції повною мірою застосовувати заходи, які спрямовані на попередження таких випадків; забезпечити дієву взаємодію створених Міністерством соціальної політики України мобільних бригад соціально-психологічної допомоги зі створеними Національною поліцією мобільними групами реагування, в тому числі: сумісні виїзди на повідомлення, обмін інформацією, проведення спільних координаційних нарад, організація занять з початкової підготовки та підвищення кваліфікації членів вказаних груп; з метою організації спільної роботи всіх сил та засобів, задіяних у справі запобігання та протидії домашньому насильству, розглянути питання та надати пропозиції до керівництва Харківської обласної державної адміністрації, мерії міста щодо створення Єдиного координаційного центру з запобігання та протидії домашньому насильству, а у складі Управління превентивної діяльності Головного Управління Національної поліції створити відділ, який би аналізував стан справ щодо вчинення правопорушень, пов'язаних з домашнім насильством, а також здійснював управління та координацію роботи мобільних груп реагування.

Ключові слова: *національона поліція, домашнє насильство, протидія, заходи попередження.*

High latency of domestic violence offenses, attempts to conceal these facts by family members, serious consequences of untimely response by appropriate structures are emphasized – all these oblige National Police units to take measures to prevent and counter domestic violence in a timely and professional manner. It has been found that where domestic violence occurs against a child, then the child's close relatives, their legal representatives, and the guardianship and guardianship authority have the opportunity to go to child services, the court or the police. It is concluded that in order to improve the work of the National Police in preventing and combating domestic violence, it is necessary to: on the basis of the acquired experience of working of police mobile groups, prepare and submit to the Department of the National Police proposals for improvement of the current legislation in order to prevent the avoidance of wrongdoing, domestic violence, as well as enabling the National Police to take full action to prevent such cases; to ensure effective interaction of mobile teams of social and psychological assistance created by

© ГОЛУБ М.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліції стики факультету № 6 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

the Ministry of Social Policy of Ukraine with mobile response teams established by the National Police, including: joint outlets for communication, exchange of information, holding joint coordination meetings, organizing training sessions for initial training and professional development of members of these groups ; to organize joint work of all forces and means involved in preventing and combating domestic violence, to consider issues and submit proposals to the leadership of Kharkiv regional state administration, the city mayor's office for the establishment of a single coordination center for prevention and combating domestic violence, and within the Preventive Office to set up a department to analyze the status of domestic violence offenses, as well as also managed and coordinated the work of mobile response teams.

Key words: *national police, domestic violence, counteraction, preventive measures.*

Вступ. Останнім часом питання щодо запобігання та протидії домашньому насильству доволі часто піднімаються в контексті діяльності європейських правозахисних та громадських організацій, правоохоронних структур, наукових установ. Актуальність цього питання, активізація діяльності державних та громадських інститутів зумовлена передусім тим, що насильство є однією з найбільш розповсюджених форм порушення прав людини, а домашнє насильство – це найпоширеніше і найбільш складне для протидії явище.

Якщо проаналізувати статистику випадків домашнього насильства, то за даними ООН (Всесвітньої організації охорони здоров'я), в середньому протягом року кожна шоста жінка зазнає насильства в сім'ї [1].

Федеріка Могеріні у своєму виступі з нагоди Міжнародного дня боротьби за ліквідацію насильства щодо жінок акцентувала увагу на тому, що кожна третя жінка у Європі стикалася з проявами фізичного або сексуального насильства [2].

Жінки у всьому світі потерпають від домашнього насильства більше, ніж від пограбувань та в автомобільних катастрофах, разом узятих [3].

Що стосується ситуації в Україні, то, за інформацією Національної поліції, у 2017 році надійшло майже 111 тисяч звернень із повідомленнями про вчинені злочини та інші події, пов'язані із домашнім насильством, 1 391 з них надійшло від дітей. За результатами розгляду зазначених звернень було складено 80,8 тисяч протоколів про адміністративні правопорушення (ст.172-2 КУпАП). У 2018 році кількість звернень із повідомленнями про домашнє насильство перевищила 115 тисяч, з них 1418 – від дітей. Всього за 2018 рік поліцією було складено 99,5 тисяч протоколів за ст.173-2 КУпАП [1].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження деяких напрямів роботи національної поліції з попередження та протидії випадкам домашнього насильства.

Результати дослідження. Керівництво Департаменту патрульної поліції інформує, що за 9 місяців 2019 року в наслідок домашнього насильства загинули 777 осіб, протягом року до органів Національної поліції надійшло 115 тисяч звернень про випадки домашнього насильства. За цими зверненнями було складено понад 90 тисяч протоколів, винесено майже 9 тисяч заборонних приписів, які фактично є терміновою невідкладною дією щодо припинення домашнього насильства. На теперішній час Національною поліцією взято на облік понад 67 тисяч кривдників, в ЄРДР зареєстровано майже 1 600 кримінальних проваджень щодо випадків домашнього насильства. Також поліція повідомляє, що в Україні від фізичного домашнього насильства страждає більш як 1,8 мільйона жінок [4].

У випадках, коли домашнє насильство має місце стосовно дитини, близькі родичі дитини, її законні представники, а також орган опіки та піклування мають можливість звернутись до служби у справах дітей, до суду або органів поліції.

На кінець 2019 року, згідно з проектом Міністерства соціальної політики України, у 12 областях (у тому числі – в Харківській) створено 46 мобільних бригад соціально-психологічної допомоги, основною метою діяльності яких є виявлення та надання екстреної та планової допомоги особам, постраждалим від домашнього насильства та насильства за ознакою статі. До складу мобільної бригади соціально-психологічної допомоги входять два соціальних працівника та психолог.

Усвідомлюючи важливість проблеми протидії домашньому насильству, в Україні активно проводяться заходи, спрямовані на створення законодавчої бази, яка з правового погляду забезпечить ефективну діяльність Національної поліції, а також інших правоохоронних структур в цьому напряму.

Ст. 3 Конституції України гарантує людині, що її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, і що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [5].

Правові аспекти проблеми домашнього насильства досліджували такі вчені, як О. Бандурка, О. Безпалова, А. Блага, О. Джужа, Л. Крижна, О. Костирь, Ю. Крупка, К. Левченко, О. Литвинов, Г. Мошак, М. Панов, Я. Сотак, О. Старков та інші. Ці науковці провели ґрунтовний аналіз чинників, які зумовлюють таке явище, як домашнє насильство, ними визначені найбільш важливі положення та заходи щодо запобігання та протидії домашньому насильству. Беззаперечним є те, що у протидії домашньому насильству принципову роль відіграє системний комплексний підхід, участь у здійсненні цієї роботи державних структур, в тому числі правоохоронних структур, органів місцевого самоврядування та громадських організацій.

Важливе місце у цьому процесі посідає Національна поліція України. У п.18 ст.23 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено положення, яке дає повноваження поліцейським «вживати заходів для запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі» [6]. Також п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 року №877 говорить про те, що «Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань вживає заходів із запобігання та припинення насильства в сім'ї» [7].

Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» відображає участь у вирішенні проблем домашнього насильства державних структур, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ України. Так, стаття 10 цього закону містить перелік повноважень Національної поліції України у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, а саме:

– виявлення фактів домашнього насильства та своєчасне реагування на них;

– прийом і розгляд заяв та повідомлень про вчинення домашнього насильства, у тому числі розгляд повідомлень, що надійшли до кол-центру з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей, вжиття заходів для його припинення та надання допомоги постраждалим особам з урахуванням результатів оцінки ризиків у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спільно з Національною поліцією України;

– інформування постраждалих осіб про їхні права, заходи і соціальні послуги, якими вони можуть скористатися;

– винесення термінових заборонних приписів стосовно кривдників;

– взяття на профілактичний облік кривдників та проведення з ними профілактичної роботи в порядку, визначеному законодавством;

– здійснення контролю за виконанням кривдниками спеціальних заходів протидії домашньому насильству протягом строку їх дії;

– анулювання дозволів на право придбання, зберігання, носіння зброї та боєприпасів їх власникам у разі вчинення ними домашнього насильства, а також вилучення зброї та боєприпасів у порядку, визначеному законодавством;

– взаємодія з іншими суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

– звітування центральному органу виконавчої влади , що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, про результати здійснення повноважень у цій сфері у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству [8].

Враховуючи достатньо високу латентність правопорушень, пов'язаних із домашнім насильством, спроби приховати ці факти членами сім'ї, серйозні наслідки несвоєчасного реагування з боку відповідних структур – все це зобов'язує підрозділи Національної поліції оперативно та професійно вживати заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству.

Усвідомлюючи важливість проблеми, аналізуючи стан скоєння правопорушень, пов'язаних із домашнім насильством, вплив цього явища на стан правопорядку в державі, керівництво Національної поліції, згідно з Наказом від 30.08.2019 року №871, прийняло рішення про утворення 45 мобільних груп з реагування на факти вчинення домашнього насильства у 27 обласних центрах та містах України [9]. До складу зазначених груп увійшли співробітники служби превентивної діяльності, ювенальної превенції та патрульної поліції. Ці поліцейські пройшли відповідну підготовку і в змозі надати невідкладну психологічну, медичну та правову допомогу постраждалим від домашнього насильства. Робота мобільних груп поліції з безпосереднього реагування на випадки вчинення домашнього насильства розпочата з вересня 2019 року.

В місті Харкові зазначені групи реагування працюють у трьох районах міста, а саме: Індустріальному, Слобідському та Немишлянському. З початку функціонування поліцейських мобільних груп здійснено 676 виїздів на повідомлення про факти вчинення домашнього насильства, складено 219 протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 173-2 КУпАП, кривдникам винесено 146 термінових заборонних приписів, поставлено на профілактичний облік 181 кривдника, з якими було проведено 348 профілактичних бесід [10].

Сподіваємось, що набутий досвід функціонування в рамках цього пілотного проекту поліцейських мобільних груп буде використаний і в подальшому з метою розширення сфери діяльності цих груп та підвищення ефективності їх роботи.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне висловити деякі пропозиції щодо вдосконалення роботи Національної поліції у справі запобігання та протидії домашньому насильству, а саме:

– на підставі набутого досвіду роботи поліцейських мобільних груп підготувати та надати до Департаменту Національної поліції пропозиції щодо удосконалення діючого законодавства з метою унеможливлення уникнення кривдниками відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з домашнім насильством, а також забезпечення можливості Національній поліції в повній мірі застосовувати заходи, які спрямовані на попередження таких випадків;

– забезпечити дієву взаємодію створених Міністерством соціальної політики України мобільних бригад соціально-психологічної допомоги зі створеними Національною поліцією мобільними групами реагування, в тому числі: сумісні виїзди на повідомлення, обмін інформацією, проведення спільних координаційних нарад, організація занять з початкової підготовки та підвищення кваліфікації членів вказаних груп;

– з метою організації спільної роботи всіх сил та засобів, задіяних у справі запобігання та протидії домашньому насильству, розглянути питання та надати пропозиції до керівництва Харківської обласної державної адміністрації, мерії міста щодо створення Єдиного координаційного центру з запобігання та протидії домашньому насильству, а у складі Управління превентивної діяльності Головного Управління Національної поліції створити відділ, який би аналізував стан справ щодо вчинення правопорушень, пов'язаних із домашнім насильством, а також здійснював управління та координацію роботи мобільних груп реагування;

– поширити діяльність мобільних груп реагування не тільки на всі райони міста Харкова, а й на міста обласного підпорядкування Харківської області.

Список використаних джерел:

1. За домашнє насильство – за ґрати: як в Україні та світі боряться зі знущанням у родині URL: https://zik.ua/news/2019/11/22/za_domashnie_nasylstvo__za_hraty_yak_v_ukraini_ta_sviti_boriatsia_zi_znushchanniam_u_rodyni_946146.

2. Укрінформ. Мультимедійна платформа інакомовлення України. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2823588-kozna-treta-zinka-u-evropi-stikalasa-z-nasilstvom-mogerini.html.

3. Колесник Л.А. 25 листопада – Міжнародний день боротьби за ліквідацію насильства по відношенню до жінок. Л.А. Колесник, С.М. Павлюк Новоград-Волинський медичний коледж : [офіц. сайт]. – 25.11.2015. URL: http://nvmk.org.ua/579-25-listopada-mizhnarodniy-den-borotbi-zalikvidaciyu-nasilstva-po-vidnoshennyu-do-zhinok.html.

4. Укрінформ. Мультимедійна платформа інакомовлення України. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2826822-policia-otrimala-protagom-roku-ponad-115-tisac-zaav-pro-domasne-nasilstvo.html.

5. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр/print.

6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/580-19.

7. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 року №877. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/877-2015-п.

8. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/2229-19.

9. Про організацію своєчасного реагування на факти вчинення домашнього насильства: наказ Національної поліції Україні від 30.08.2019 № 871.

10. Інформація про роботу мобільних груп з реагування на факти вчинення домашнього насильства за 2019 рік Управління превентивної діяльності ГУ НП в Харківській області. Звіт за результатами роботи мобільних груп до Департаменту Національної поліції України.

УДК 328.185:355(477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.24

ГРУДОВЕНКО О.С.

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ В ОБОРОННОМУ СЕКТОРІ

У статті здійснено системний аналіз антикорупційної діяльності в оборонно-безпековому секторі, який дозволив виявити основні сутнісні характеристики і методи у боротьбі з цим явищем у різних країнах, з урахуванням специфіки їх суспільно-політичного ладу і парадигми цивілізаційного розвитку. Для досягнення поставленої мети виконано такі завдання: досліджено ступінь нормативно-правового регулювання запобігання корупції у вітчизняній оборонній сфері; проаналізовано позитивний досвід запобігання корупційним проявам в оборонно-безпековому секторі США, країн Європейського Союзу та Азіатсько-Тихоокеанського регіону; визначено, який позитивний зарубіжний досвід запобігання корупції може бути запозичений для України та сформульовано відповідні пропозиції щодо удосконалення протидії таким проявам. На основі аналізу зарубіжного досвіду запобігання корупції в оборонному секторі визначено найважливіші принципи, які істотно підвищують ефективність антикорупційної діяльності і можуть бути застосовані в Україні: прозорість і підзвітність органів влади; збільшення значущості громадської думки; реальне забезпечення прав і захисту приватної власності; посилення покарань за корупційні правопорушення; презумпція винуватості чиновника в корупції; невідворотність покарання за вчинення корупційних дій; політика нетерпимості до корупції. Зазначається, що для ефективного запобігання корупції у оборонній сфері слід дотримуватися цих принципів одночасно, в комплексі.

Резюмується, що за всієї специфіки зарубіжної системи державного управління, культурно-історичних, економічних та інших відмінностей, світовий досвід запобігання і припинення корупції в оборонно-безпековому секторі повинен бути досліджений і почасти використаний у процесі реформування Збройних Сил України. Зроблено висновок, що висвітлені у статті найважливіші елементи правових та правозастосовних аспектів антикорупційної стратегії окремих країн-флагманів у боротьбі з цим негативним явищем, не можна «сліпо» копіювати в нашій країні, але її вивчення і творча адаптація до українських умов могли б сприяти суттєвому зниженню рівня корупції в оборонному комплексі.

Ключові слова: *оборонний сектор, Збройні Сили України, громадянське суспільство, корупційні правопорушення, запобігання корупції.*

In the scientific article, a systematic analysis of anticorruption activities in the defense and security sector was carried out, which revealed the main essential characteristics and methods of combating this phenomenon in different countries, taking into account the specifics of their socio-political system and paradigm of civilizational development. In order to achieve this goal, the following tasks have been fulfilled: the degree of legal regulation of preventing corruption in the national defense sphere has been investigated; Positive experience in preventing corruption in the US security sector, European Union countries and Asia Pacific was analyzed; it is determined what positive foreign experience of preventing corruption can be borrowed for Ukraine and the corresponding proposals for improvement of counteraction to such manifestations are formulated.

Based on the analysis of foreign experience in preventing corruption in the defense sector, the most important principles have been identified, which significantly increase the effectiveness of anti-corruption activities and can be applied in Ukraine: transparency and accountability of public authorities; increasing the importance of public opinion;

© ГРУДОВЕНКО О.С. – здобувач кафедри адміністративного права (Національна академія внутрішніх справ)

real protection of the rights and protection of private property; increasing penalties for corruption offenses; the presumption of official blame for corruption; the inevitability of punishment for corruption; a policy of intolerance to corruption. It is noted that in order to effectively prevent corruption in the defense sector, these principles should be adhered to simultaneously, in combination.

It is summarized that for all the specifics of the foreign system of public administration, cultural, historical, economic and other differences, the world experience of preventing and stopping corruption in the defense and security sector should be explored and partly used in the course of reforming the Armed Forces of Ukraine. It is concluded that the most important elements of the legal and enforcement aspects of the anti-corruption strategy of individual flagships in the fight against this negative phenomenon are highlighted in the article, it is not possible to "blindly" copy in our country, but its study and creative adaptation to Ukrainian conditions could contribute to reducing the level of corruption in the defense complex.

Key words: *defense sector, Armed Forces of Ukraine, civil society, corruption offenses, prevention of corruption.*

Вступ. У сучасному світі корупція є суспільно небезпечним явищем, адже полягає у використанні особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди, негативно впливає на виконання державою її головного обов'язку – утвердження і забезпечення прав та свобод людини, передбаченого статтею 3 Конституції України [1, с. 68].

Корупція у більшості держав Центральної та Східної Європи, а також у країнах, які виникли на пострадянському просторі, тісно пов'язана з тим, що вони знаходяться в стані економічної та суспільної трансформації [2]. Не є винятком у цьому питанні й наша країна. Зокрема, за даними Transparency International за 2018 рік, Україна перебуває на 120 місці (із 180 країн) глобального рейтингу «Індекс сприйняття корупції» [3].

Корупція все глибше проникає в різні сфери нашого життя, включаючи військову організацію держави [4, с. 31], у оборонній сфері вона є стримуючим фактором розвитку країни в мирний час, а в умовах воєнного стану або конфлікту стає загрозою існуванню держави [5, с. 96]. Корупційні прояви в оборонному секторі викликають у суспільства негативне ставлення до всієї оборонної структури, підриває довіру громадян до оборонної сфери держави загалом. Корупція у Збройних силах має значний негативний вплив на можливості захисту суверенітету та територіальної цілісності української держави, на морально-психологічний стан тих, хто покликаний стояти на захисті України [6].

Зважаючи, що багатьом країнам вдалося створити такі механізми, які дозволили обмежити корупцію в оборонному комплексі, вважаємо за доцільне вивчити та окреслити шляхи імплементації відповідного досвіду в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вчених, які певною мірою порушують означене питання, варто відзначити В.В. Забарського, С.М. Клімову, О.А. Лупало, Т.О. Міленко, С.В. Міловідову, Є.В. Невмержицького, А.М. Новака, І.І. Піскуна, І.Д. Пастуха, С.Ю. Полякова, В.О. Шамрая, Б.М. Шамрая, В.В. Федоренко та інші. Водночас слід відзначити незначну кількість наукових досліджень зарубіжного досвіду запобігання корупційним ризикам у оборонній сфері, адаптованої до сучасних тенденцій.

Постановка завдання. Враховуючи викладене, **метою** статті є дослідження позитивного зарубіжного досвіду в запобіганні корупційним проявам в оборонному секторі та визначення шляхів його запозичення для України.

Результати дослідження. Сучасний світ давно визнав корупцію глобальною проблемою. Аналіз зарубіжного досвіду протидії корупції може допомогти не стільки запозичити антикорупційні заходи зі світового досвіду, скільки зрозуміти, що в країнах, раніше сильно уражених корупцією, існують перевірені досвідом принципи і методи ефективної боротьби з корупцією, які допомогли їм знизити рівень корупції до мінімуму, зокрема й у оборонно-безпековому секторі.

Вартим запозичення є позитивний досвід Німеччини щодо боротьби з корупційними проявами у оборонній сфері. Вказана країна є членом Європейської групи з боротьби з корупцією, і на національному рівні в останні роки в ній було успішно впроваджено низку законодавчих і адміністративних заходів, спрямованих на запобігання корупції насамперед у сферах, уразливих до таких проявів, у тому числі в оборонно-безпековому секторі [7].

У Німеччині до основних компонентів соціального контролю корупційних відносин відносять ряд антикорупційних організацій. Так, одним із завдань служби внутрішнього аудиту є запобігання корупції. На основі аналізу ризику розробляються концепції запобігання корупції і в разі необхідності вживаються відповідні превентивні заходи, вводяться певні механізми контролю. Також організовується система тренінгів, які спрямовані на підвищення обізнаності співробітників щодо ризиків виникнення корупції, а також правил їх поведінки в корупційній ситуації. Наприклад, що в Баварії існує спеціальна електронна програма навчання державних службовців – «Протидія корупції» [8, с. 39].

Подібно до німецького досвіду одним із напрямів роботи Відділу з питань запобігання та виявлення корупції Міністерства оборони України є впровадження єдиної системи роботи щодо запобігання та виявлення корупції, виявлення та уточнення корупційних ризиків, розроблення антикорупційних програм і планів. Також до завдань вказаного підрозділу належать: підвищення рівня стандартів доброчесності персоналу, зниження корупційних ризиків під час прийняття кадрових рішень, антикорупційні просвітницькі заходи та усунення корупційних ризиків у галузі державних закупівель; перевірка інформації щодо фактів корупції; робота з підтримки інформаторів; проведення інформаційних кампаній з реалізації антикорупційної політики в оборонному відомстві [9].

На нашу думку, особлива увага Відділу з питань запобігання та виявлення корупції Міноборони України має приділятись сприянню розвитку системи внутрішнього контролю, служби внутрішнього аудиту, забезпеченню ефективності використання фінансових ресурсів, запобіганню проявам корупції під час проведення операції Об'єднаних сил та реалізації реформ у сфері речового, медичного, продовольчого, житлового забезпечення, а також запобіганню корупції у сфері будівництва, придбання та розподілу житла, оренди і відчуження нерухомого військового майна та земель оборони.

Аналіз заходів соціального контролю корупційних відносин, спрямованих на запобігання корупції та реалізованих у Німеччині, показав, що ефективними слід визнати такі дії: якісний відбір персоналу відповідно до майбутньої займаної посади, застосування принципу «чотирьох очей» (відповідно до якого на офіційних процедурах переговорів необхідна присутність кількох співробітників, які не мають відношення до поточної роботи), постійна ротація персоналу і контроль поділу і виконання ним функцій. Як уявляється, такий підхід до заходів соціального контролю запобігання корупційних відносин в оборонно-безпековому секторі може бути реалізований і в Україні.

Заслуговує на увагу система боротьби з корупцією у Нідерландах, яка включає такі процедурні та інституційні заходи: постійна звітність та гласність у питаннях виявлення корупції та обговорення наслідків; розробка системи моніторингу можливих «зон» виникнення корупційних діянь та жорсткого контролю за діяльністю причетних осіб; створення системи прав та обов'язків посадових осіб з указівкою на їх відповідальність за порушення посадової етики, включаючи корупцію; основною мірою покарання за корупційні діяння є заборона працювати у державних закладах та втрата всіх соціальних пільг, наприклад пенсійного та соціального обслуговування (анулювання соціально-правового статусу); у всіх публічних установах є служби внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх порушень діючих правил та відповідних наслідків; організована система добору кандидатів на посади погляду їх корупційної небезпечності; усі матеріали, пов'язані з корупційними діяннями, якщо вони не стосуються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними громадськості; кожен чиновник має право ознайомитися з інформацією, що характеризує його; створена спеціальна система навчання чиновників, яка роз'яснює, наприклад, політичну, суспільну шкоду корупції та можливі наслідки участі у ній; неабияка роль у боротьбі з корупцією незалежних розслідувань ЗМІ [10, с. 22].

Окремі із означених заходів із запобігання корупційних проявів безпосередньо пов'язані із оборонним комплексом Нідерландів, а деякі, як уявляється, можуть бути запозичені й Україною з метою мінімізації корупції у зазначеному сегменті державної діяльності.

Найкращих результатів у боротьбі з корупційними проявами досягли такі Скандинавські країни, як Данія, Фінляндія та Швеція, які є трійкою лідерів у антикорупційному рейтингу CPI 2018 року [3]. Наприклад, у Фінляндії створено офіційний антикорупційний рух при Міністерстві юстиції, що об'єднує органи влади, приватний сектор, наукові співтовариства і неурядові недержавні організації. Основні його завдання пов'язані з підвищенням обізнаності населення про корупцію, сприянням реалізації зобов'язань країни за міжнародними антикорупційними угодами.

Якщо говорити про формування антикорупційної політики в нашій країні, то Міністерство оборони вбачає значні резерви в організації роботи щодо формування нульової толерантності до корупції в ЗСУ та є відкритим для комунікації з суспільством [9]. Зокрема, з метою забезпечення права громадян на отримання та надання інформації в Міноборони функціонують Колл-центр, Громадська приймальня Міністра оборони та 8 регіональних приймальнь при обласних військових комісаріатах. Також працюють телефонні «гарячі лінії» Військової служби правопорядку у ЗСУ, Відділу з питань запобігання та виявлення корупції, Департаменту внутрішнього аудиту Міноборони. Така система дозволяє в режимі реального часу отримувати інформацію про факти корупційних правопорушень та вживати відповідних заходів щодо їх припинення та недопущення.

Загалом слід констатувати, що, не маючи безлічі антикорупційних правових актів і норм порівняно, наприклад, з Україною, Скандинавські країни майже не сприйнятливі до корупції. Головна причина, на думку представників цих країн, - це негативне ставлення до цього явища в суспільстві, сприйняття його як згубного і небезпечного, що активно підтримується діяльністю громадських рухів. Тому закони про протидію корупції не слід вважати панацеєю від неї, важливо виховувати суспільство в дусі неприязні до цього явища в приватному і громадському секторі.

Такі в короткому викладі найважливіші елементи правових аспектів антикорупційної стратегії окремих провідних країн Євросоюзу. Її не можна копіювати в нашій країні, але її вивчення і творча адаптація до українських умов могли б сприяти суттєвому зниженню рівня корупції в оборонному секторі.

Одночасно, враховуючи ці важливі моменти, все ж слід звернутися до досвіду більш молодих країн, які також проходили етапи соціально-економічної трансформації – Сінгапуру, Японії, Австралії. Зазначені країни Азіатсько-Тихоокеанського регіону найменш уражені корупційними явищами і показують вражаючі результати у сфері запобігання корупції. Це пов'язано насамперед з оздоровленням економіки загалом, реформуванням державної служби та зміною підходів у формуванні «цілісності» державного устрою.

Сьогодні Сінгапур користується репутацією країни з високим рівнем непідкупності. Сінгапурські держслужбовці керуються високими стандартами їх поведінки, які засновані на принципах чесності, непідкупності та прозорості. Вони зобов'язані повідомляти про будь-які корупційні прояви. Закон про запобігання корупції забезпечує захист особистості інформаторів, які заявляють про корупційні прояви. Заради досягнення успіху в боротьбі з корупційними проявами Бюро з боротьби з корупцією встановило контакт з населенням з метою підвищення рівня його правової культури, а також для отримання його підтримки. Зокрема, в Інтернеті створено спеціальний портал, на якому акумулюється актуальна інформація з розслідування корупційних зловживань, а також міститься велика кількість матеріалів з цієї тематики.

Тут певну аналогію можна провести і з Україною. Так, у нашій країні для своєчасного реагування Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (далі - НАКО), який діє за сприяння Transparency International Великобританії та України, створив гарячу лінію та сайт, куди можуть звертатися як військові, так і волонтери або журналісти з повідомленнями про виявлені зловживання у оборонно-безпековому секторі, від неякісного харчування до фактів продажу озброєння [11].

На наше переконання, потребує перегляду процедура оприлюднення військового бюджету таким чином, щоб громадськість мала достатньо часу та можливостей для перевірки та контролю витрат. З цією метою важливою видається розробка спеціальної відкритої версії оборонного бюджету для громадськості з обґрунтуванням відповідних витрат. Вважаємо також, що регулярні перевірки Державної аудиторської служби та рахункової палати з оприлюдненням результатів моніторингу забезпечать своєчасний нагляд у вказаній сфері.

Ще одним напрямом діяльності Бюро з боротьби з корупцією у Сінгапурі є проведення лекцій та семінарів для державних службовців з питань, що стосуються прихованих аспектів корупції і методів їх подолання, вивчення діяльності небезпечних з погляду корупції департаментів та інших державних органів, спрямування їх керівникам рекомендацій щодо усунення недоліків [12].

У нашій країні оцінка корупційних ризиків у сфері оборони та безпеки, розробка рекомендацій державним органам та підприємствам щодо боротьби з проявами корупції та контроль їх реалізації належать до головних завдань НАКО [11]. З-поміж державних органів, з якими наразі співпрацює комітет, є Міноборони України, здійснюється взаємодія і з громадськими та волонтерськими організаціями.

Сінгапурські дослідники вихідною точкою системи контролю корупції вважають політичну волю. Таким чином, структура контролю корупції складається з чотирьох основних компо-

нентів: ефективні антикорупційні акти (закони), ефективне антикорупційне агентство, ефективні судові рішення або покарання, ефективне державне адміністрування [12].

До заходів запобігання корупційним проявам у Японії належать, зокрема, заборона державним і муніципальним службовцям займатися приватним бізнесом під час виконання повноважень і протягом двох років після відходу зі служби [13].

На думку експертів Transparency International [14], наявність у Австралії великої кількості установ, що займаються боротьбою з корупцією (Комісія з питань публічної служби, Незалежна комісія з боротьби з корупцією; Комісія з протидії корупції та злочинності та інші), свідчить про усвідомлення небезпеки, яку представляє корупція на всіх рівнях державної влади, а також про великий обсяг ресурсів, що виділяються на рішення цієї проблеми.

Доречно зазначити, що в Україні з переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції теж виключено окремих суб'єктів - податкову міліцію, Військову службу правопорядку у ЗСУ та підрозділи внутрішньої безпеки митних органів. Такий підхід повністю узгоджується із положеннями ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією щодо забезпечення спеціалізації правоохоронців, які здійснюють заходи з боротьби з корупцією. Такі дії спрямовані на виконання Україною рекомендації, наданої в рамках оцінки реалізації Стамбульського плану дій з боротьби з корупцією, щодо скорочення кількості правоохоронних органів, представники яких уповноважені складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення [15].

Аналіз розглянутих вище систем протидії корупції в оборонно-безпековому секторі Азіатсько-Тихоокеанського регіону показав, що у вказаних країнах акцент робиться на соціальному контролі корупційних відносин з метою запобігання їх трансформації в систему корупції.

Усі реформи державної служби США спрямовані на те, щоб уряд і адміністрація були ізольовані від приватних інтересів і політики загалом. Підхід до дослідження корупції як колективного стану буття, а також акцент на лояльності системи, заснованої на вірності та чесній грі, можуть бути дуже актуальними й для вироблення загальної концепції запобігання корупційним проявам в Україні, у тому числі в оборонно-безпековому секторі.

Також до компонентів соціального контролю корупційних відносин належать єдині для всіх гілок влади правила, що обмежують отримання посадовою особою подарунків від приватних осіб і організацій. Іншим важливим заходом соціального контролю є декларація всіх фінансових витрат і доходів за рік. Таким чином, у США є підхід до контролю корупції з урахуванням ставлення до цінностей: якщо поведінка або одноразова дія чиновника йде врозріз з суспільними цінностями, то вона розцінюється як ненадійна і має контролюватися. Серед заходів соціального контролю корупційних відносин домінують заходи адміністративного контролю.

З аналізу практики нейтралізації корупційної загрози в США можна відзначити важливість механізмів отримання інформації про корупцію. Заходи запобігання корупції повинні здійснюватися в умовах нетерпимості до цього явища і формування суспільства з високими моральними засадами. Чи не найважливішим напрямом антикорупційної стратегії США є контроль корупційних відносин, у тому числі в оборонному секторі. Вона ґрунтується на впровадженні так званої «адміністративної моралі», що представляє собою етичні та дисциплінарні норми.

Висновки. На основі аналізу зарубіжного досвіду запобігання корупції в оборонно-безпековому секторі можна зробити висновок про найважливіші принципи, які істотно підвищують ефективність антикорупційної діяльності і можуть бути застосовані в Україні. Для ефективного запобігання корупції у оборонній сфері слід дотримуватися цих принципів одночасно, в комплексі: прозорість і підзвітність органів влади; збільшення значущості громадської думки; реальне забезпечення прав і захисту приватної власності; посилення покарань за корупційні правопорушення; презумпція винуватості чиновника в корупції; невідворотність покарання за вчинення корупційних дій; політика нетерпимості до корупції.

Варто констатувати, що зарубіжний досвід характеризується використанням різних методів, стратегій і прийомів запобігання корупції, які є дієвими в тій чи іншій країні. Не існує універсальних методів боротьби з цим явищем, але можна виділити ті з них, які будуть дієвими в нашій країні. За всієї специфіки зарубіжної системи державного управління, культурно-історичних, економічних та інших відмінностей світовий досвід запобігання і припинення корупції в оборонно-безпековому секторі повинен бути досліджений і почасти використаний у процесі реформування ЗСУ.

Список використаних джерел:

1. Шамрай Б. Адміністративна діяльність із запобігання і протидії корупції у військовій сфері. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право.* 2016. № 1. С. 68–81.

2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL: http://www.president.gov.ua/documents/18688.html. (Дата звернення 24.02.2020).

3. Transparency International Ukraine: Індекс сприйняття корупції – 2018. URL: https://ti-ukraine.org/research/indekspryjnyattya-koruptsiyi-2018. (Дата звернення 24.02.2020).

4. Корякин В.М. Коррупция в вооруженных силах: теория и практика противодействия. Москва : За права военнослужащих, 2009. 333 с.

5. Волошенко А.В. Корупційні ризики в оборонній сфері: природа, чинники та шляхи мінімізації. *Економіка та управління національним господарством.* 2015. С. 95–105.

6. Рябенко Г. Військова прокуратура Центрального регіону України: системна протидія корупції та забезпечення невідворотності покарання. *Вісник прокуратури*. № 6/2018. URL: https://vppnr.gp.gov.ua/ua/publ.html. (Дата звернення 24.02.2020).

7. Evaluation report on Germany adopted by GRECO at its 8th plenary meeting. Strasbourg, 4–8 March 2002 *Public Greco Evaluation*. 2001. I Rep. P. 8.

8. Реализация антикоррупционных программ на муниципальном уровне : научно-практ. издание. Москва : Американская ассоциация юристов, 2013. 124 с.

9. Завдання щодо запобігання корупції в Збройних Силах України визначено як одне із пріоритетних. URL: http://www.mil.gov.ua/news/2018/11/01/zavdannya-shhodo-zapobigannyakorupcziiv-zbrojnih-silah-ukraini-viznacheno-yak-odne-iz-prioritetnih. (Дата звернення 24.02.2020).

10. Гилевская М.А. Коррупция: национальные и международные средства противодействия. Інтернет-стаття: URL: http://www.law.edu.ru/doc/document. asp?docID=1222884&subID=100087759,1000761. (Дата звернення 24.02.2020).

11. Лапаєв В. Корупція в оборонному секторі – другий найсильніший ворог України. Інтернет-стаття. URL: https://ti-ukraine.org/news/koruptsiia-v-oboronnomu-sektori-druhyi-naisylnishyivoroh-ukrainy (дата звернення 24.02.2020).

12. Koh Teck Hin. Corruption control in Singapore. URL: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf. (Date of the application 24.02.2020).

13. Japan Corruption Report, June 2018; Business anti-corruption Portal. URL: https://www.business-anti-corruption.com/ country-profiles/japan. (Date of the application 24.02.2020).

14. Roberts P. The National Integrity Systems: TI Country Study Report. Australia. 2004. URL: http://archive.transparency.org/policy_research/nis/. (Date of the application 24.02.2020).

15. Новели у правовому регулюванні запобігання корупції. URL: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/97051;jsessionid=932BE3F6A10F50051A024114F7E7D7E2.app1. (Дата звернення 24.02.2020).

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.25

ДЕГТЯРЬОВА С.В.

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВІЙ СФЕРІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України виокремлено та надано характеристику спеціалізованим суб'єктам державного регулювання в агропромисловій сфері. З'ясовано, що спеціалізовані суб'єкти державного регулювання в агропромисловій сфері, на відміну від загальнодержавних, покликані здійснювати більш детальне, змістовне, якісне та ефективне регулювання досліджуваної у статті сфери суспільних відносин.

Кожен із спеціалізованих суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері здійснює власні, специфічні повноваження, виконання яких у своїй сукупності дозволяє їм досягти кінцевої мети їх діяльності в агропромисловій сфері України. А отже, не може викликати сумнівів той факт, що і спеціалізовані, і загальнодержавні суб'єкти повинні взаємодіяти між собою, а їх повноваження не повинні переплітатись, а мають доповнювати одне одного.

Наголошено, що Антимонопольний комітет України, який є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Доведено, що Антимонопольний комітет наділений чималою кількістю контрольно-наглядових повноважень, наявність яких дозволяє цьому органу державної влади бути важливим суб'єктом державного регулювання в агропромисловій сфері.

Зроблено висновок, що Державна податкова служба України та Національний банк України виконують функції, якими вони наділені відповідно до норм чинного законодавства України, створюють якісне економіко-правове поле для здійснення діяльності суб'єктами агропромислової сфери. Зокрема, їх діяльність спрямована на: 1) створення належних податкових умов, які будуть сприяти подальшому економічному розвитку податкової сфери України, адже науково-обґрунтоване податкове навантаження апріорі є запорукою розвитку будь-якої сфери суспільного життя, і агропромисловість у цьому контексті не є винятком; 2) створення сприятливих умов для ведення внутрішньої та зовнішньої торгівельної діяльності; 3) забезпечення стабільності національної валюти країни.

Ключові слова: *суб'єкт, спеціалізовані суб'єкти, державне регулювання, агропромислова сфера, Мінагрополітики, Антимонопольний комітет, ДПС, НБУ.*

In the article, on the basis of analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the specialized entities of state regulation in the agro-industrial sphere are singled out and characterized. It has been found out that specialized entities of state regulation in the agro-industrial sphere, unlike the national ones, are called upon to implement more detailed, meaningful, qualitative and effective regulation of the article in the sphere of public relations. Each of the specialized subjects of state regulation in the agro-industrial sphere exercises its own, specific powers, the fulfillment of which in its totality allows them to achieve the ultimate goal of their activity in the agro-industrial sphere of Ukraine. Therefore, there can be no doubt that both specialized and nation-wide entities must interact and their powers should not be intertwined but complementary. It is emphasized that the Antimonopoly Committee of Ukraine, which is a state body with a special status, whose purpose is to ensure state protection of competition in business and in the field of public procurement. It is proved that the Antimonopoly Committee is endowed with a considerable number of supervisory and

© ДЕГТЯРЬОВА С.В. – кандидат юридичних наук, докторант (Харківський національний університет внутрішніх справ)

supervisory powers, the existence of which allows this state authority to be an important subject of state regulation in the agro-industrial sphere. It is concluded that the State Tax Service of Ukraine and the National Bank of Ukraine, performing the functions which they are empowered in accordance with the norms of the current legislation of Ukraine, create a qualitative economic and legal field for the activity of the subjects of agro-industrial sphere. In particular, their activities are aimed at: 1) creation of appropriate tax conditions that will contribute to the further economic development of the tax sphere of Ukraine, since a science-based tax burden, a priori, is the key to the development of any sphere of public life, and agro-industry in this context is no exception; 2) creation of favorable conditions for conducting internal and external trade activities; 3) ensuring the stability of the national currency of the country.

Key words: *subject, specialized entities, state regulation, agro-industrial sphere, Ministry of Agrarian Policy, Antimonopoly Committee, STS, NBU.*

Вступ. Сьогодні система суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері представлена чималою кількістю органів державної влади, які умовно можна поділити на загальнодержавні та спеціалізовані. Так, регулююча діяльність загальнодержавних суб'єктів спрямована, по-перше, на визначення вектору подальшого розвитку агропромислової сфери України, а по-друге, на створення законодавчих, політичних та економічних засад для функціонування агропромислової сфери. Однак, незважаючи на всю важливість діяльності загальнодержавних суб'єктів, слід відзначити, що вони не здатні врегулювати всі проблемні питання у досліджуваній сфері, а тому особливого значення набуває робота спеціалізованих суб'єктів, дослідженню яких і буде присвячено цю наукову працю.

Окремі суб'єкти державного регулювання в агропромисловій сфері у своїх наукових дослідженнях розглядали такі вчені, як М.О. Кальніцька, О.Р. Заяць, Г.В. Осипова, О.Ю. Прокопенко, А.П. Мукшименко, Н.М. Оніщенко, М.Ю. Покальчук, І.С. Окунєв, О.О. Тертичний, Т.М. Куценко, Л.Г. Макарова, О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та багато інших. Однак більшість науковців розглядали ці суб'єкти лише поверхнево, не здійснюючи їх комплексний аналіз.

Постановка завдання. Метою статті є – надати характеристику спеціалізованим суб'єктам державного регулювання в агропромисловій сфері.

Результати дослідження. Серед найбільш важливих спеціалізованих суб'єктів слід вказати Міністерство аграрної політики та продовольства України (далі – Мінагрополітики). Відповідно до Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України від 25 листопада 2015 року Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінагрополітики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує: формування та реалізує державну аграрну політику, державну політику у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, насінництва та розсадництва; формування та реалізацію державної політики у сферах рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарства, ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сферах карантину та захисту рослин, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів; формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу [1].

Відповідно до визначених вище завдань це відомство виконує чималу кількість функцій, яких Положенням про Міністерство аграрної політики та продовольства України визначено близько сімдесяти. Так, Мінагрополітики [1]: 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Мінагрополітики, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президента України та Кабінету Міністрів України; 2) розробляє проєкти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; 3) погоджує проєкти законів, інших актів законодавства, які надходять на погоджен-

ня від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує у межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проєктів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проєктів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 4) готує у межах повноважень, передбачених законом, зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України; 5) проводить аналіз діяльності сфер агропромислового виробництва, визначає пріоритети, стратегію та прогнозує їх розвиток; тощо [1].

У складі Міністерства є служби та департаменти, які діють через спрямування і координацію діяльності через Міністра. Ними є: Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Державна інспекція сільського господарства України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Департамент фінансово-кредитної політики; Департамент з управління державною власністю; Департамент землеробства та технічної політики в АПК; Департамент тваринництва; Сектор охорони праці та пожежної безпеки; Департамент стратегії та економічного розвитку; Департамент науково-освітнього забезпечення та розвитку підприємництва на селі; Департамент продовольства та інші. Ці служби та департаменти також опосередковано задіяні в оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери, оскільки виступають органами державного контролю та нагляду в АПК [2; 3]. Кожен із вказаних вище структурних підрозділів виконує власні, властиві тільки їм повноваженням. У своїй сукупності ці департаменти дозволять Мінагрополітики належним чином реалізовувати свої повноваження у досліджуваній сфері суспільних відносин.

Обов'язково слід вказати, що у межах своїх повноважень Мінагрополітики України на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує і контролює їх виконання. Накази Мінагрополітики України, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог чинного законодавства. Накази Мінагрополітики України, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами. Мінагрополітики України в разі потреби може видавати разом з іншими центральними органами виконавчої влади спільні акти [4].

Таким чином, на цей час саме Мінагрополітики України є ключовим і найбільш важливим органом державної влади, який уповноважений формувати та реалізовувати державну політику у агропромисловій сфері. До ключових повноважень цього відомства слід віднести: 1) загальне регулювання агропромисловою сферою України; 2) здійснення нагляду і контролю за дотриманням законодавства у досліджуваній галузі; 3) захист суб'єктів агропромисловості; 4) створення сприятливих умов для розвитку агропромислової сфери. А отже, можна констатувати той факт, що воно здійснює безпосереднє державне регулювання фактично всіх напрямів, які входять до агропромислової сфери в нашій країні. Переконані, що в умовах сьогодення саме від діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України напряму залежить ефективність та результативність роботи досліджуваної сфери суспільних відносин.

Ще одним спеціалізованим суб'єктом державного регулювання, який наділений виконавчо-розпорядчими функціями, є Міністерство фінансів України. Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, державну політику у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митно-

го законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку [5].

Окрему увагу в рамках представленої проблематики слід звернути на Антимонопольний комітет України, який є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Особливості спеціального статусу Антимонопольного комітету України зумовлюються його завданнями та повноваженнями, в тому числі роллю у формуванні конкурентної політики [6]. Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині: 1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; 2) контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; 3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції; 4) методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 5) здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель; 6) проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції [6].

Отже, на цей час Антимонопольний комітет наділений чималою кількістю контрольно-наглядових повноважень, наявність яких дозволяє цьому органу державної влади бути важливим суб'єктом державного регулювання в агропромисловій сфері. Аналіз положень чинного законодавства дає змогу констатувати, що саме від ефективності роботи Антимонопольного комітету залежить, по-перше, конкурентоспроможність суб'єктів, що здійснюють господарську діяльність у цій галузі, а по-друге, рівність можливостей для розвитку всіх суб'єктів у агропромисловій сфері.

Досліджуючи далі спеціалізовані суб'єкти державного регулювання в агропромисловій сфері, слід звернути увагу на органи, які відповідають за створення якісного економічного середовища для функціонування агропромислової сфери, до яких належать: Державна податкова служба та Національний банк України. Державна податкова служба України (ДПС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску та законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на ДПС.

Варто відзначити, що Державна податкова служба України була створена не заради самоіснування або виконання абстрактних управлінських функцій – завданням її діяльності є сприяння належному економічному функціонуванню держави, зокрема, в частині наповнення бюджету та державних цільових фондів загальнодержавними та місцевими податками, загальнодержавними та місцевими зборами, митними та іншими платежами. Тому, розглядаючи ДПС як суб'єкт державного регулювання, можна погодитися з тим, що предметом діяльності її апарату є здебільшого унормування обігу фінансових ресурсів, тобто їх отримання, розподілення, споживання та оцінка використання. В тому числі й із використанням таких управлінських економічних важелів, як «податки, бюджет, державне замовлення, прямий або конкурсний розподіл державних капітальних вкладень, акціонування, приватизація або передача в оперативне управління майна, залучення до участі в реалізації державних економічних програм та вирішення соціальних завдань, адміністративний припис структури витрат, надання гарантій, видача пільгових кредитів тощо» [7; 8, с. 62].

Переходячи до розгляду сутності та призначення наступного суб'єкту, зокрема Національного банку України, відзначимо, що НБУ – це незалежний, специфічний держаний орган, який може в рамках своєї компетенції видавати необхідні нормативні акти. Іншими словами, Нацбанк має повноваження, що дають йому можливість самостійно виправляти юридичні недоліки [9, с. 88–89]. Заслуговує на увагу позиція О.І. Барановського, який зазначає, що значення центральних банків полягає у забезпеченні саме стабільності банківського сектора, що безпосе-

редньо впливає на фінансову стабільність системи чи країни. Науковець доводить, що регулятору необхідно здійснювати постійний моніторинг такої інформації про банки та банківський сектор: обсяг коштів підприємств і фінансово-промислових груп, розміщених у банківських установах, ступінь залежності банківських установ від таких джерел фінансування; особливості розміщення активів банків (аналіз установ, у котрих розміщені значні кошти банків, їх підконтрольності); концентрацію фінансових потоків через певні банківські установи, пов'язані з монопольним становищем банку на ринку певних банківських послуг [10].

Відзначимо, що Національний банк відповідно до Закону України «Про Національний банк України» виконує такі функції [11]: 1) відповідно до розроблених Радою Національного банку України Основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику; 2) монопольно здійснює емісію національної валюти України та організує готівковий грошовий обіг; 3) виступає кредитором останньої інстанції для банків і організує систему рефінансування; 4) встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна; 5) організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної і банківської статистичної інформації та статистики платіжного балансу; 6) регулює діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні, визначає порядок і форми платежів, у тому числі між банками; тощо [11].

Отже, пріоритетами у діяльності Національного банку України є, по-перше, цінова стабільність – пріоритетна ціль грошово-кредитної (монетарної) політики НБУ, а по-друге, сприяння фінансовій стабільності. З метою сприяння фінансовій стабільності Національний банк: здійснює постійний моніторинг стабільності фінансової системи загалом; розбудовує макропруденційну політику, що полягає у виявленні та оцінці системних ризиків для фінансової стабільності та вжитті упереджуючих заходів з мінімізації цих ризиків. У разі необхідності Національний банк застосовуватиме монетарний інструментарій для нівелювання впливу шоків на фінансову систему України; проводить роботу щодо скорочення обсягів кредитування пов'язаних осіб до рівня, що не загрожує роботі банків та банківської системи; ініціює законодавчі зміни, спрямовані на подальше поліпшення роботи фінансової системи України [12, с. 60].

Таким чином, узагальнюючи все наведене вище, можна підсумувати, що окреслені вище органи державної влади (ДПС та НБУ), виконуючи функції, якими вони наділені відповідно до норм чинного законодавства України, створюють якісне економіко-правове поле для здійснення діяльності суб'єктами агропромислової сфери. Зокрема, їх діяльність спрямована на: 1) створення належних податкових умов, які будуть сприяти подальшому економічному розвитку податкової сфери України, адже науково-обґрунтоване податкове навантаження апріорі є запорукою розвитку будь-якої сфери суспільного життя, і агропромисловість у цьому контексті не є винятком; 2) створення сприятливих умов для ведення внутрішньої та зовнішньої торгівельної діяльності; 3) забезпечення стабільності національної валюти країни.

Висновки. На завершення слід підсумувати, що спеціалізовані суб'єкти державного регулювання в агропромисловій сфері, на відміну від загальнодержавних, покликані здійснювати більш детальне, змістовне, якісне та ефективне регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин. Кожен із окреслених вище суб'єктів здійснює власні, специфічні повноваження, виконання яких у своїй сукупності дозволяє їм досягти кінцевої мети їх діяльності в агропромисловій сфері України. А отже, не може викликати сумнівів той факт, що і спеціалізовані, і загальнодержавні суб'єкти повинні взаємодіяти між собою, а їх повноваження не повинні переплітатись, а мають доповнювати одне одного.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119.

2. Організаційна структура Міністерства аграрної політики та продовольства України. Офіційний веб-сайт Мінагрополітики. 2015. URL: http://www.minagro.gov.ua/uk/ministry?tid_hierachy=163.

3. Слюсаренко С.В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють забезпечення оптимізації фінансового регулювання аграрної сфери. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2017. С. 111–118.

4. Тригубенко С.М. Структура та завдання Міністерства аграрної політики та продовольства України в умовах реформування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція.* 2014. Вип. 9–2(1). С. 139–141.

5. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України; від 20.08.2014 № 375.

6. Про Антимонопольний комітет України / Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII.

7. Державна служба як суб'єкт економічних відносин. Державна служба. 2003. URL: http://library.if.ua/book/112/7590.html.

8. Зозуля І.В., Шулатова І.С. Особливості Державної фіскальної служби України як суб'єкта державного управління. *Право і Безпека*. 2015. № 2. С. 59–66.

9. Болдін М.Я. Адміністративно-правові засади діяльності Національного банку України у сфері рефінансування банків. Дисертація кандидата юридичних наук: 12.00.07. Київський міжнародний університет, Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 207 с.

10. Барановський О.І. Філософія безпеки : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 715 с.

11. Про Національний банк України / Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV.

12. Погореленко Н.П. Роль Національного банку України у забезпеченні стабільного розвитку банківської системи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Економічна.* 2017. Вип. 93. С. 57–76.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.26

ДІОРДІЦА І.В.

ЗМІСТ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ КІБЕРБЕЗПЕКИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

У статті пропонуються до розгляду авторські результати визначення концептуальних положень змісту правовідносин у сфері кібербезпеки. Розглянуто трактування змісту правовідносин у сфері кібербезпеки як елементу таких правовідносин. Проаналізовано теоретичні та практичні аспекти змісту правовідносин у сфері кібербезпеки. Визначено, що зміст правовідносин у сфері кібербезпеки складає конкретна поведінка суб'єктів правовідносин у сфері кібербезпеки та її юридичне закріплення нормами права у вигляді суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Запропоновано власне бачення компонентів структури змісту правовідносин у сфері кібербезпеки: юридичний – суб'єктивне право та юридичний обов'язок, законний інтерес; фактичний – реальна поведінка суб'єктів. Встановлено зміст поняття «законний інтерес» – усвідомлена суб'єктом правовідносин у сфері кібербезпеки необхідність задоволення своїх потреб способом, що допускається, але прямо не гарантується чинним інформаційним законодавством. З урахуванням положень загальної теорії права, а також робіт з безпекової тематики виокремлено загальні (матеріальні) і спеціальні (юридичні) передумови виникнення правовідносин у сфері кібербезпеки. У рамках узагальнення теоретичних та практичних аспектів функцій правовідносин визначено такі риси правовідносин у сфері кібербезпеки: 1) встановлюють конкретно визначене коло осіб – суб'єктів правовідносин у сфері кібербезпеки, на яких поширюється дія норм права в конкретному просторово-часовому форматі; 2) закріплюють конкретну поведінку, якої повинні або можуть дотримуватися суб'єкти правовідносин у сфері кібербезпеки; 3) слугують умовою для можливого приведення в дію спеціальних юридичних засобів (суб'єктами забезпечення кібербезпеки) з метою забезпечення суб'єктивних прав, обов'язків, відповідальності. Висновується, що правовідносини у сфері кібербезпеки можуть

© ДІОРДІЦА І.В. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри приватного та публічного права (Київський національний університет технологій та дизайну)

служити засобом переведення загальних розпоряджень юридичних норм у площину суб'єктивних прав і обов'язків як для суб'єктів забезпечення кібербезпеки, так і для суб'єктів правовідносин у цій сфері загалом.

Ключові слова: *кібербезпека, кіберпростір, правовідносини, суб'єктивне право, юридичний обов'язок.*

The article presents the author's results of determining the conceptual provisions of the content of legal relationships in cybersecurity. The interpretation of the content of legal relationships in the field of cybersecurity as an element of such legal relationships is considered. Theoretical and practical aspects of the content of legal relationships in the field of cybersecurity are analyzed. It is determined that the content of cybersecurity relationships is determined by the specific behavior of the cybersecurity entities and their legal fixing with the rules of law in the form of subjective rights and legal obligations. We propose our own vision of the components of the content structure of the legal relationship in the field of cybersecurity: legal – subjective law and legal obligation, legitimate interest; factual – the real behavior of the subjects. The content of the concept of "legitimate interest" has been defined – the subject of the cyber security legal subject is aware of the need to satisfy his needs in a way that is allowed, but is not directly guaranteed by the current information legislation. Taking into account the provisions of the general theory of law, as well as the works on security topics, the general (material) and special (legal) prerequisites for the emergence of legal relationships in the field of cybersecurity are distinguished. Within the framework of generalization of theoretical and practical aspects of legal relations functions, the following features of legal relations in the sphere of cybersecurity are defined: 1) identify a specific circle of persons (subjects of legal relations in the field of cybersecurity) who are subject to the rules of law in a specific space-time format; 2) enshrine specific behaviors that cybersecurity subjects must or can observe; 3) serve as a condition for possible enforcement of special legal remedies of cybersecurity entities for the purpose of securing subjective rights, obligations, responsibilities. It is concluded that legal relationships in the field of cybersecurity can serve as a means of translating the general provisions of legal norms into the sphere of subjective rights and obligations for both the subjects of cybersecurity and legal entities in the field in general.

Key words: *cybersecurity, cyberspace, legal relationships, subjective right, legal obligation.*

Вступ. Інтеграція України до світового кіберпростору призвела до утворення перманентних джерел загроз національним інтересам, пов'язаних із функціонуванням комп'ютерних мереж та систем. Це зумовлює необхідність у концептуальному переосмисленні нової кібербезпекової реальності, впорядкуванні інформаційного законодавства відповідно до сучасних тенденцій розвитку не лише інформаційних відносин, а й кібернетичних відносин з урахуванням необхідності створення правових умов для реалізації національних інтересів у цій сфері, передусім розбудови систем ефективного нормативно-правового регулювання.

Дослідження кібербезпеки загалом є доволі новим явищем, тому акцентуємо увагу на необхідності та перспективності проведення ґрунтовного дослідження не лише формування національної системи кібербезпеки, а й структурних елементів правовідносин у сфері кібербезпеки.

Одним із структурних елементів правовідносин у сфері кібербезпеки виступає *зміст правовідносин* – органічно об'єднана цілями кібербезпекової політики сукупність прав та обов'язків суб'єктів національної системи кібербезпеки. Зміст кібербезпеки містить ті суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що спрямовані на забезпечення кібербезпеки відповідних об'єктів, а також включають проведення проактивних заходів у рамках реалізації кібербезпекової політики.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу теоретичних та практичних аспектів змісту правовідносин у сфері кібербезпеки.

Результати дослідження. Зауважимо, що якщо правники більшою мірою звертають увагу на надлишкову зарегульованість і втручання держави в правовідносини, то стосовно сфери кібербезпеки ситуація кардинально протилежна – у цій сфері держава має найменший вплив на

регулювання суспільних відносин, а отже, поряд із уявною свободою дій формуються чіткі умови для сталих системних порушень прав і свобод українських громадян, інтересів української нації та Української держави в кіберпросторі. Наразі постає нагальна потреба у формуванні такої правової бази, яка за умови врахування базових стандартів прав людини в кіберпросторі створила б умови для реалізації державної кібербезпекової політики, в рамках якої, окрім посилення ролі держави в кіберпросторі, потрібно розробити чіткі механізми правового регулювання діяльності громадян у кіберпросторі з метою можливостей держави вимагати від суб'єктів правовідносин у сфері кібербезпеки правомірної поведінки, яка відповідала б встановленим нормам права [1], *що загалом і корелюється з актуальністю цього дослідження.*

Таким чином, формалізовані вимоги з виконання інформаційно-правових норм знаходитимуть свій вияв у системі обов'язків, що встановлюють міри відповідальності за невиконання приписів. Адже здебільшого, коли робляться ті чи інші намагання держави сформулювати бодай якісь конкретні рамки та межі відповідальності для громадян, в тому числі журналістів, це одразу ж знаходить свій вияв у зловживанні ЗМІ власними правами з метою дискредитації законних приписів і нав'язуванні в масовій свідомості патерну про те, що будь-яке правове регулювання у кіберпросторі є кроком до авторитаризму або тоталітаризму. Натомість, порушуючи питання про нехіть до виконання обов'язків і встановлення меж відповідальності, я не спостерігаю свідомого обмеження власних прав громадянами у кіберпросторі. Таким чином порушується баланс прав та обов'язків, а отже – втрачається постульована в цій дихотомії синергія.

Ми таку безвідповідальну позицію не підтримуємо і всіляко виступаємо за ефективне правове регулювання суспільних відносин у сфері кібербезпеки з *чітким встановленням прав та обов'язків,* а головне – відповідальності усіх без винятку учасників правовідносин, у тому числі й посадових осіб – суб'єктів національної системи кібербезпеки. Утім, наразі відбувається така дивна ситуація, коли держава, не маючи достатніх повноважень прав, має нести відповідальність як за рівень кібербезпеки держави, так і за рівень гарантування прав і свобод громадян України у кіберпросторі.

Такі дискусії виникають почасти через банальне незнання засад правового регулювання, а також через свідоме небажання здійснювати аналіз тих чи інших спірних питань, ґрунтуючись на теорії. *Занедбання теорії й постулювання практики як вищого взірця розвитку – шлях неосвічених утопістів, які свідомо спрямовують соціальну систему у вирій невизначеності та хаосу, унеможливлюючи формування «антихрупкості».*

Тому, зберігаючи лінію дискусії в наукових рамках, зазначимо, що для розуміння необхідності правового регулювання потрібно усвідомлювати, що *зміст правовідносин у сфері кібербезпеки* складає конкретна поведінка суб'єктів правовідносин у сфері кібербезпеки та її юридичне закріплення нормами права у вигляді суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Без такого закріплення змісту не існує, а отже, апріорі не існує правовідносин, а відтак держава не може гарантувати реалізації та захисту інформаційних прав громадян у кіберпросторі. Навіть більше, особи не мають права висувати до держави жодних правових претензій, оскільки, діючи чітко в межах чинного законодавства, держава за відсутності відповідних норм права, а відповідні державні органи через відсутність виникаючої внаслідок цих норм адміністративно-правової компетенції не мають правових механізмів щодо втручання в цей вид вже *соціальних* відносин.

Отже, *за умови відсутності змісту правовідносин правовідносин не існує.*

Для розуміння умов, за яких ці правовідносини можуть мати зміст, потрібно розуміти, що структуру цього змісту складають такі компоненти:

– *юридичний* – суб'єктивне право та юридичний обов'язок, законний інтерес;

– *фактичний* – реальна поведінка суб'єктів.

У нашій реальності фактичний зміст правовідносин у сфері кібербезпеки є, а юридичний, незважаючи на достатню кількість і загалом масив НПА, що регулюють суспільні відносини у кібербезпековій сфері, досі не оформлений належним чином, оскільки бракує системності.

Про це йдеться і в Щорічному посланні Президента, в якому вказується на те, що на виконання Указу Президента України від 13.02.2017 р. № 32/2017, яким було введено в дію рішення РНБО України від 29.12.2016 р. «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації», відбувається стратегічний процес – кардинально оновлюються системні механізми реалізації Національної програми інформатизації, яка *тривалий час фактично не виконувалася* (курсив наш – *І.Д.*). Здійснюється контроль за формуванням завдань Національної програми інформатизації на 2018–2020 рр. та поданням відповідних пропозицій на розгляд Верховної Ради України разом із проєктом Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» [2, с. 56].

Аналізуючи юридичний компонент змісту правовідносин, інтерпретуючи загальнотеоретичні положення до предмета свого дослідження, визначимо розуміння суб'єктивного права та юридичного обов'язку.

Суб'єктивне право – це вид і міра можливої поведінки суб'єкта, що забезпечується з боку держави. *Структуру суб'єктивного права* складають:

1) *праводія*, тобто право поводити себе відповідним чином (право на свої дії) – найбільш розповсюджена форма суб'єктивного права в кіберпросторі;

2) *правовимога*, тобто право вимагати відповідної поведінки від інших суб'єктів, які мають юридичні обов'язки (право на чужі дії);

3) *праводомагання*, тобто право звертатися до держави за захистом свого юридичного права. Право звертатися мають водночас і самі суб'єкти правовідносин, які не бажають нести інші юридичні обов'язки, окрім праводій і правовимог, чим саме і спричинюється конфлікт інтересів.

Саме тому важливим є розуміння сутності ***юридичного обов'язку*** – міра необхідної і належної поведінки, що є гарантією реалізації суб'єктами наданих їм прав. Це об'єктивно необхідна та можлива поведінка, котра забезпечує реальність можливостей, наданих суспільством та державою окремій особі. У разі позитивного ставлення особи до необхідності виконання покладених на неї обов'язків їх реалізація настає лише за певних умов, що передбачені правовою нормою. Держава у системі обов'язків визначає доцільний, соціально корисний та необхідний варіант поведінки суб'єктів з метою забезпечення кібербезпеки. Нормами реалізації обов'язку є дотримання певних зобов'язань, які мають форму заборон, та виконання активних обов'язків, що існують як зобов'язання [3, с. 167].

Структура юридичного обов'язку включає:

– необхідність *належної дії*, тобто здійснювати певні діяння (активні або пасивні обов'язки);

– необхідність *належного виконання*, тобто реакція на законні вимоги суб'єктів забезпечення кібербезпеки, які виступають правомочною стороною;

– необхідність *належного претерпіння*, тобто нести інформаційно-правову відповідальність у разі відмови від виконання юридичних обов'язків або несумлінного їх виконання.

У такому разі виокремлюється потреба у з'ясуванні змісту поняття *«законний інтерес»* – простий юридичний дозвіл, що закріплений у законі або випливає з його змісту та виражається в можливостях суб'єкта права користуватися конкретним соціальним благом, а іноді звертатися по захист до компетентних державних органів або громадських організацій з метою задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним [4], а саме з метою забезпечення нормального існування суспільних відносин у сфері кібербезпеки.

Законний інтерес – це усвідомлена суб'єктом правовідносин у сфері кібербезпеки необхідності задоволення своїх потреб способом, що допускається, але прямо не гарантується чинним інформаційним законодавством.

Таким чином, суб'єктивне право, юридичний обов'язок і законний інтерес виступають об'єктами правової охорони.

Для виникнення, зміни чи припинення правовідносин необхідна не лише зацікавленість у цьому суб'єктів права, а й певні життєві обставини, факти. Останні можуть бути різноманітними. Не всі з них спричиняють виникнення правовідносин, а лише ті, що зазначені у нормативно-правових актах, з якими законодавець пов'язує можливість здійснення учасниками правовідносин їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [5].

Правовідносини у сфері кібербезпеки виникають (змінюються і припиняються) за наявності необхідних *передумов* – комплексу різних за змістом взаємопов'язаних юридичних явищ, взаємодія яких тягне за собою рух правовідносин [6].

З урахуванням положень загальної теорії права, а також робіт з безпекової тематики можу виокремити загальні (матеріальні) і спеціальні (юридичні) передумови виникнення правовідносин у сфері кібербезпеки [7, с. 144–145].

Загальні (матеріальні) передумови виникнення правовідносин:

– наявність не менше двох суб'єктів права як учасників правовідносин у сфері кібербезпеки;

– об'єкт правовідносин – інтереси (блага, цінності) у сфері кібербезпеки (безпекові інтереси, інтерес безпеки) або блага безпеки як матеріальні, так і нематеріальні, щодо яких суб'єкти вступили у відносини між собою.

Спеціальні (юридичні) передумови виникнення правовідносин:

– *нормативна основа*, характерною ознакою якої виступають відповідні норми тих галузей права, що регулюють суспільні відносини у сфері кібербезпеки;

– *правосуб'єктна основа*, що визначає здатність особи до участі у правовідносинах у сфері кібербезпеки;

– *юридико-фактична основа*, тобто певні юридичні факти (фактичні склади) реальної дійсності, з наявністю яких норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення відповідних прав і обов'язків правосуб'єктної особи.

З огляду на викладене зазначимо про проникнення відносин у сфері кібербезпеки в адміністративну, інформаційну, трудову, управлінську, аграрну, житлову, управлінську та інші сфери життєдіяльності.

Можу погодитись із В.А. Ліпканом, який влучно зазначає, що *суб'єкт управління безпекою* зобов'язаний реалізувати власні матеріально-правові та процесуальні права, тобто право виступає одночасно і обов'язком суб'єкта адміністративно-правових відносин у сфері національної безпеки [8, с. 24].

На мою думку, функція підвищення поінформованості громадян про безпеку в кіберпросторі повинна реалізовуватися усіма суб'єктами забезпечення кібербезпеки.

У цьому контексті також необхідним є усвідомлення, що за допомогою кібербезпекових правовідносин має відбуватися індивідуалізація положень відповідної правової норми, конкретизація суб'єктивних юридичних прав і обов'язки суб'єктів кібербезпекових відносин, їхні повноваження і міра можливої юридичної відповідальності за неправомірні дії або невчинення передбачених законодавством дій.

Особливості правовідносин, в тому числі у сфері кібербезпеки, полягають у тому, що вони суттєво залежать від характеру регулятивного впливу норм права, внаслідок чого власно і складаються різні види правовідносин – регулятивні чи охоронні, активні чи пасивні. Саме це спричинює одвічні спори та дискусії особливо в кібернетичній сфері: адже початково Інтернет утворювався як вільний від державного контролю простір, простір свободи. Незважаючи на те, що ця концепція себе не виправдала, більшість почасти фахово необізнаних журналістів або початківців-правників намагаються екстраполювати концепцію людиноцентризму, лібертарну концепцію і концепцію правовладдя до сфери кібербезпеки. Через це ортодоксальні кліше щодо так званої «тоталітарності» охоронних та активних норм є нічим іншим, як нерозумінням складності та концептуальної невизначеності цього виду відносин, а відтак і необхідності випереджувального, більш жорсткого державного регулювання. Заміна теоретичного обґрунтування застосування певних видів норм права призвела до фактичного утворення кіберімперій, які можуть не зважати на дії національного уряду та на місцеве законодавство. Ефективне протистояння глобальній кіберімперії та кіберкапіталізму демонструє лише Китай за допомогою золотого фаєрволу.

Відтак формування правовідносин у кібернетичній сфері і відповідне їх віддзеркалення у нормах права мають відповідати тенденціям їх розвитку, а не ґрунтуватись на застарілих уявленнях про баланс регулятивних і охоронних норм.

Правовідносини у кібернетичній сфері в механізмі їх адміністративно-правового регулювання відповідають за переведення загальних приписів норм права в суб'єктивні права і юридичні обов'язки, визначають повноваження та міру юридичної відповідальності для суб'єктів правовідносин у сфері кібербезпеки, сприяють реалізації національних інтересів у цій сфері.

Узагальнюючи теоретико-правові положення стосовно функцій правовідносин [7, с. 139–140], до *рис правовідносин* у сфері кібербезпеки можемо включити:

– *встановлюють конкретно визначене коло осіб* – суб'єктів правовідносин у сфері кібербезпеки, на яких поширюється дія норм права в конкретному просторовому-часовому форматі. Цим може бути пояснена логіка ухвалення Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», який визначає правові та організаційні основи забезпечення захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, національних інтересів України у кіберпросторі, основні цілі, напрями та принципи державної політики у сфері кібербезпеки, повноваження державних органів, підприємств, установ, організацій, осіб та громадян у цій сфері, основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення кібербезпеки;

– закріплюють конкретну поведінку, якої повинні або можуть дотримуватися суб'єкти правовідносин у сфері кібербезпеки;

– слугують умовою для можливого приведення в дію спеціальних юридичних засобів (суб'єктами забезпечення кібербезпеки) з метою забезпечення суб'єктивних прав, обов'язків, відповідальності.

Таким чином, правовідносини у сфері кібербезпеки можуть служити засобом переведення загальних розпоряджень юридичних норм у площину суб'єктивних прав і обов'язків як для суб'єктів забезпечення кібербезпеки, так і для суб'єктів правовідносин у цій сфері загалом.

Здійснений догматико-юридичний, структурно-функціональний, герменевтичний аналіз законодавства дозволив аргументувати думку про те, що у сфері кібербезпеки відчутно спостерігається відмінність в обсязі прав та обов'язків *суб'єктів* даних правовідносин залежно від їх правового статусу [9]. Наприклад, громадяни мають переважно права і не хочуть нести відповідальності. Натомість суб'єкти забезпечення кібербезпеки внаслідок колізійності інформаційного законодавства, тиражування одвічних помилок щодо дублювання повноважень у сфері кібербезпеки різними суб'єктами її забезпечення не можуть повною мірою реалізувати державну кібербезпекову політику, оскільки не наділені кореспондуючими їхньому адміністративно-правовому статусу правами.

Держава фактично видавлена зі сфери кібербезпекових правовідносин і в здебільшого виступає спостерігачем та фіксатором чи то відносин, що формуються, чи то правопорушень, чи то інших дій суб'єктів кібербезпекових відносин. Фактично відбувається транснаціональна монополізація глобального кібернетичного простору, включаючи і український сегмент Інтернету. Нерозробленість *концепції інформаційного волонтерства*, неврахування у правовій реальності відчутної ролі волонтерських та інших недержавних громадських організацій та об'єднань громадян у широкому смислі цього слова формують подальші умови для унеможливлення реалізації наступальної стратегії в кіберпросторі, формування сталих умов для стабільного процвітання національних інтересів у його межах. Про роль недержавних організацій і їхню безпосередню участь у реалізації окремих завдань кібербезпекової політики йшлося, зокрема, в Указі Президента України від 13 лютого 2017 р. № 32/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації» [10], але в практичній площині в аспекті формування дієвої системи правового регулювання конкретної участі та відповідальності громадян та недержавних організацій щодо забезпечення кібербезпеки не було зроблено відчутних кроків.

Висновки. Отже, можемо **висновувати**, що роль громадянського суспільства, особливо в рамках кібервідносин, потрібно кардинально переоцінити та відповідним чином відобразити це на законодавчому рівні, чітко закріпивши оновлений перелік суб'єктів забезпечення кібербезпеки та включивши до нього інформаційних волонтерів та об'єднання громадян, в тому числі аналітичні центри, суб'єктів підприємницької діяльності, що безпосередньо здійснюють свою діяльність у цій сфері.

У рамках проведеного аналізу також можемо констатувати, що формування національної системи кібербезпеки загалом відбувається за схожим алгоритмом із формуванням систем національної безпеки, протидії тероризму, боротьби зі злочинністю тощо. У жодному чинному нормативно-правовому акті не передбачено критеріїв оцінки ефективності реалізації державної кібербезпекової політики, не визначені чіткі індикатори, за дотримання або створення умов для дотримання яких мають нести відповідальність ці суб'єкти, не визначені параметри юридичної відповідальності за недотримання визначеного рівня кібербезпеки. Таким чином, гіпотетично конкретна реалізація небезпеки в аналізованій сфері не тягне за собою настання юридичної відповідальності у конкретного суб'єкта забезпечення кібербезпеки. Отже, будь-який суб'єкт цієї системи є безвідповідальним.

Отже, наразі відчувається гостра потреба в юридичному оформленні реальної участі в забезпеченні кібербезпеки недержавних суб'єктів, а також закріпленні конкретної відповідальності за реалізацію чітко визначених функцій та завдань вже наявними та легітимними суб'єктами забезпечення кібербезпеки.

Список використаних джерел:

1. Діордіца І. Засади кібернетичної деонтології через співвідношення сущого та належного. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 244-249. DOI https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.12.45.

2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». Київ : НІСД, 2017. 928 с.

3. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

4. Теорія держави і права : конспект лекцій. URL: http://pidruchniki.com/16011013/pravo/ponyattya_vidi_pravovih_vidnosin.

5. Государственная концепция развития малых городов и поселков городского типа. URL: http://municipalkg.narod.ru/cc.htm.

6. Теорія держави та права : підручник [за вимогами кредитно-модульної системи навчання] / Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін. ; за заг. ред. Є.О. Гіди. Київ : О.С. Ліпкан, 2010. 322 с.

7. Фатхутдінов В.Г. Адміністративно-правове регулювання у сфері громадської безпеки в Україні : монографія. Київ : Освіта України, 2016. 400 с.

8. Ліпкан В.А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 36 с.

9. Діордіца І. В. Кібербезпекова політика України: стан та пріоритетні напрями реалізації : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 548 с.

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації» : указ Президента України від 13 лют. 2017 р. № 32/2017. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32/2017.

УДК 343.85:343.9.02(477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.27

ДОЦЕНКО О.С.

ПРОГНОЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена досить важливій і актуальній проблемі – прогнозуванню адміністративно-правового забезпечення протидії організованої злочинності в Україні.

Визначено, що успішне формування ефективного адміністративно-правового механізму забезпечення протидії організованій злочинності повинно відбуватися на науковому прогнозуванні.

Обґрунтовується, що прогнозування базується на ретельному аналізі. Визначено взаємозв'язок аналітичної діяльності з прогнозуванням: чим більш точно і повно буде проаналізована інформація про стан організованої злочинності, її наміри і тенденції, тим більш об'єктивним і реалістичним буде прогноз та ймовірність його підтвердження у майбутньому.

Наголошено, що прогноз повинен будуватися на аналізі минулого і нинішнього стану організованої злочинності та адміністративно-правового забезпечення протидії їй з урахуванням закономірностей розвитку.

З'ясовано зміст прогнозування, його зв'язок із виробленням стратегії і тактики протидії організованій злочинності, перспективним і поточним плануванням.

Обґрунтовується використання прогнозування для вироблення правильної програми дій і прийняття управлінських рішень, що забезпечують досягнення найкращих результатів під час виконання поставлених завдань з протидії організованій злочинності.

Розглянуто окремі складнощі прогнозування організованої злочинності, зокрема її складної внутрішньої структури і розгалуженої злочинної діяльності. Підкреслено, що різноманітність злочинної діяльності організованих злочинних формувань зумовлює і відповідні види прогнозування.

Розглянуто методи прогнозування організованої злочинності: екстраполяцію, моделювання й експертну оцінку.

Визначено основні недоліки здійснення прогнозування організованої злочинності в Україні. Підкреслено, що проблема прогнозування адміністративно-право-

© ДОЦЕНКО О.С. – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)

вого забезпечення протидії організованій злочинності в Україні полягає у відомчій і міжструктурній розпорошеності суб'єктів протидії, відсутності єдиного центру, який би здійснював такий прогноз.

Розглянуто роль і значення у здійсненні прогнозування Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України.

Ключові слова: *прогнозування, організована злочинність, адміністративно-правове забезпечення.*

The article is devoted to a rather important and urgent problem – the prediction of administrative and legal support for combating organized crime in Ukraine.

It is determined that the successful formation of an effective administrative and legal mechanism for combating organized crime should be based on scientific forecasting.

It is justified that forecasting is based on careful analysis. The relationship between analytical activity and forecasting has been determined: the more accurately and fully analyzed is information about the status of organized crime, its intentions and trends, the more objective and realistic the forecast and the likelihood of its confirmation in the future.

It is emphasized that the forecast should be based on the analysis of the past and present state of organized crime and administrative and legal support of its counteraction, taking into account the patterns of development.

Explains the content of forecasting, its relation to the formulation of the strategy and tactics of combating organized crime, prospective and current planning.

It is justified to use forecasting to develop the right program of action and to make managerial decisions that ensure the best results when fulfilling the objectives of combating organized crime.

Some difficulties of forecasting of organized crime are considered, in particular its complex internal structure and branched criminal activity. It is emphasized that the variety of criminal activities of organized crime groups also determines the appropriate types of forecasting.

The methods of forecasting organized crime are considered: extrapolation, modeling and peer review.

The main disadvantages of implementing organized crime forecasting in Ukraine are identified. It is emphasized that the problem of forecasting administrative and legal support for combating organized crime in Ukraine lies in the departmental and inter-structural dispersion of the subjects of counteraction, and the lack of a single center that would make such a prediction.

The role and importance in forecasting the Interdepartmental Research Center for Combating Organized Crime at the NSDC of Ukraine is considered.

Key words: *forecasting, organized crime, administrative and legal support.*

Вступ. Успішне формування ефективного адміністративно-правового механізму забезпечення протидії організованій злочинності повинно будуватися на науковому прогнозуванні, яке здійснюється в усіх сферах цивілізованого суспільного і державного життя, у тому числі і в досліджуваному нами напрямі.

Сьогодні серед науковців уже не визиває заперечень, що ефективне управління базується на прогнозуванні, яке дає можливість на науковому рівні розробляти і моделювати перспективи розвитку тих чи інших подій, науково обґрунтовувати напрями розвитку системи, в тому числі й розвитку організованої злочинності та адміністративно-правового механізму протидії їй. Але сьогодні рівень такої прогностичної діяльності знаходиться ще на неналежному рівні.

Вивчення юридичної літератури свідчить, що здебільшого увагу приділено дослідженню питань прогнозування в управлінській діяльності протидії загально-кримінальній злочинності. Ці питання знайшли своє відображення у наукових працях таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, І.І. Басецький, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, І.П. Голосніченко, О.М. Джужа, В.В. Зуй, Ю.Ф. Іванов, Л.В. Коваль, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, В.І. Литвиненко, Д.Й. Никифорчук, О.П. Рябченко та інші.

Окремі питання прогнозування розвитку організованої злочинності та протидії їй знайшли своє відображення у наукових працях В.Л. Грохольського, М.В. Корнієнка, О.М. Литвинова, Н.Є. Міняйла, Т.М. Міщенко, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, Г.П. Пожидаєва, О.Ю. Шостко та інших. Але й досі серед науковців немає єдиного підходу до прогнозування адміністративно-правового забезпечення протидії організованій злочинності в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд питань прогнозування розвитку організованої злочинності та адміністративно-правового забезпечення протидії їй в Україні.

Результати дослідження. Слід відмітити, що прогнозування базується на ретельному аналізі. Чим більш точно і повно буде проаналізована інформація про стан організованої злочинності, її наміри і тенденції, тим більш об'єктивним і реалістичним буде прогноз та ймовірність його підтвердження у майбутньому. Такий прогноз повинен будуватися на аналізі минулого і нинішнього стану організованої злочинності та адміністративно-правового забезпечення протидії їй, з урахуванням закономірностей розвитку.

У юридичній енциклопедії прогноз визначається як наукове передбачення на основі певних даних щодо напряму, характеру і особливостей розвитку явищ та процесів у природі й суспільстві. Широко використовується у всіх сферах суспільного і державного життя, у тому числі для розробки перспектив розвитку правової системи країни, визначення завдань довгострокової законодавчої політики. Прогноз є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої і виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів [1, с. 148]. Прогнозування юридичне – це наукове передбачення щодо майбутнього стану державно-правових процесів, їх характеру та особливостей, темпів і етапів, напрямів та шляхів здійснення тощо. Таке прогнозування ґрунтується на певних закономірностях соціального, економічного і політичного розвитку суспільства та застосуванні загальнонаукових і спеціальних методів досліджень. Безпосередньо пов'язане з виробленням стратегії правотворчості та її перспективним і поточним плануванням. Прогнозування юридичне є формою пізнання майбутнього стану держави і права та їх головних інститутів, важливою складовою частиною соціального прогнозування і зазвичай охоплюється строком 10–20 років [1, с. 149].

Враховуючи, що організована злочинність є соціальним явищем, а протидія їй є діяльністю державно-правових інституцій, цілком обґрунтовано можна стверджувати, що прогнозування має безпосереднє відношення до пізнання майбутнього стану організованої злочинності і чинників, що впливають на її зміни і протидію їй. Зроблений на основі пізнання прогноз – це результат, підсумок прогнозування, виражений у ймовірному описі стану майбутнього розвитку вказаного явища. Прогнозування спрямоване на оцінку вірогідного (за зберігання спостережуваних тенденцій) і бажаного (за умови заздалегідь заданих норм) стану організованої злочинності, з метою оптимізації рішень, що приймаються, спрямованих на протидію їй. Тому головне призначення прогнозування полягає у підвищенні ефективності наукової обґрунтованості концепцій, програм, планів та інших адміністративно-правових рішень по забезпеченню протидії організованій злочинності.

Прогнозування використовується також для вироблення правильної програми дій і прийняття управлінських рішень, що забезпечують досягнення найкращих результатів під час виконання поставлених завдань. Тому воно пов'язано з плануванням. Загальним для них є те, що прогнозування і планування звернені до майбутнього.

Водночас відмінність прогнозування від планів полягає в тому, що прогнозування – це ймовірний опис можливого стану організованої злочинності і рівня її протидії, а план – це заздалегідь накреслена програма заходів, що передбачає порядок, обсяг, термін їх здійснення та виконавців [2] по досягненню бажаного результату.

Прогнозування майже в усьому світі широко застосовується для визначення стратегії і тактики боротьби з організованою злочинністю. Аналіз наукової літератури дає можливість прогнозування адміністративно-правового забезпечення протидії організованій злочинності в Україні поділяти за часовими рамками на: довгострокове, середньострокове і короткострокове. На підставі довгострокових прогнозів повинна формуватися державно-правова політика, розроблятися основні напрями адміністративно-правового забезпечення, створюватися ефективні механізми протидії організованій злочинності. Середньострокові прогнози повинні спрямовуватися на розробку програм протидії організованій злочинності, а також планів роботи суб'єктів протидії їй. Короткострокові прогнози повинні допомагати в організації повсякденної діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності на державному, регіональному, районному (міжрайонному), міському рівнях.

Визначаючи значення прогнозування, необхідно враховувати об'єктивні труднощі розробки прогнозів з протидії організованій злочинності. На наш погляд, організована злочинність вторинна по відношенню до соціальних і правових проблем, які виступають її причинами. Тому прогнозування протидії організованій злочинності повинно здійснюватися у комплексі з прогнозами стану тих соціальних причин, умов, процесів і явищ, які впливають на її виникнення, стан, характер, структуру тощо.

О.М. Бандурка і Л.М. Давиденко з цього приводу зазначають, що така залежність посилюється «розірваністю» в часі дії причин злочинності і її фізичних змін [3, с. 126]. Тому об'єктивні труднощі прогнозування визначаються таким:

– винятковою складністю внутрішніх і зовнішніх зв'язків злочинності;

– схильністю злочинності до впливу чинників, що мають різну основу – економічну, соціальну, ідеологічну, психологічну, організаційну, що утрудняє їх вимір і оцінку;

– постійною зміною чинників, що впливають на злочинність, у тому числі і в результаті зворотного впливу злочинності на її причини і умови.

Слід відмітити, що прогнозуванню організованої злочинності притаманна її складна внутрішня структура і розгалужена злочинна діяльність, що визначається різноманітністю об'єктів дослідження і пізнання про неї. Різноманітність злочинної діяльності організованих злочинних формувань зумовлює і відповідні види прогнозування.

Досить поширеним у науковій літературі є поділ прогнозування на загальне й індивідуальне. Відносно нашого предмету дослідження об'єктом загального прогнозування є організована злочинність як соціальне явище, види злочинів, які вчиняються організованими злочинними угрупуваннями і увесь комплекс факторів, які сприяють існуванню й розвитку організованої злочинності. Об'єктом індивідуального прогнозування є індивідуальна злочинна поведінка членів організованих злочинних угрупувань і чинники, які на це впливають.

Важливе значення для протидії організованій злочинності має поділ прогнозування на пошукове і нормативне. Пошукове прогнозування здійснюється шляхом умовного продовження в майбутньому тенденцій організованої злочинності, які мали місце у минулому і наявні сьогодні. Таке прогнозування дає відповідь на питання: в якому напрямі розвивається організована злочинність, і що, найвірогідніше, може відбутися за збереження наявних тенденцій? Нормативне прогнозування здійснюється на підставі заздалегідь визначених наявних правових норм, ідей, мети зниження організованої злочинності, позитивних змін у її динаміці і структурі. Такі види прогнозів дають можливість ймовірного бачення того, що може, скоріше за все, відбутися у разі застосування тих чи інших заходів задля досягнення бажаного результату.

Розглядаючи прогнозування адміністративно-правового забезпечення протидії організованої злочинності в Україні, доцільно зупинитися й на методах прогнозування. Зокрема, аналіз наукової літератури свідчить, що для здійснення прогнозування використовують здебільшого три основних методи прогнозування: екстраполяцію, моделювання і експертну оцінку [3, с. 128; 4]. Але такий поділ методів прогнозування є дещо умовним, адже прогностичні моделі самі гуртуються на екстраполяції і експертних оцінках, а експертні оцінки можуть бути підсумком екстраполяції, моделювання тощо.

Суть методу екстраполяції полягає в умовному продовженні в майбутньому виявлених закономірностей в минулому та сьогоденні. Цей метод призначений для пошуку показників майбутнього з огляду на те, що тенденції минулого й теперішнього діятимуть і надалі. Аналіз показників динаміки організованої злочинності та її певних видів за попередній період дає змогу виявити тенденцію до зміни цих показників (зменшення чи збільшення коефіцієнта організованої злочинності). Цьому методу відповідає побудова динамічних рядів організованої злочинності з попереднього періоду, що аналізується. Під час екстраполяції використовується арсенал сучасної математики і кібернетики. Але недолік цього методу полягає в неможливості враховувати можливі різкі зміни ситуації. Екстраполяція дає задовільні результати тільки відносно найближчого майбутнього періоду, але у міру збільшення прогнозованого інтервалу зростають і похибки в оцінках, що призводить до втрати значення такого прогнозування. Тому використання цього методу дає можливість задовільно оцінювати динаміку певних показників організованої злочинності на перспективу тільки за умови стабільності дії криміногенних і антикриміногенних чинників.

Метод моделювання дозволяє оцінювати можливий стан організованої злочинності на підставі певної аналогової системи: математичної, вербальної (словесної) або реальної. Перевага цього методу полягає в можливості отримання альтернативних варіантів прогнозу. Таке моделювання може застосовуватися до прогнозування показників стану організованої злочинності,

її суспільної небезпеки, структури, інтенсивності, розповсюдження, динаміки, зв'язків з іншими антисоціальними явищами, наприклад, корупцією, торгівлею людьми, наркотиками та іншими видами злочинів.

Як зазначають окремі автори, моделювання – це розробка системи математичних формул, які описують динаміку злочинності, беручи до уваги взаємодію комплексу факторів, які істотно впливають на неї. Моделювання як метод прогнозування злочинності передбачає модельно-кібернетичний експеримент, котрий полягає в перебуванні закономірностей функціонування об'єкта, що прослідковуються у визначених умовах протягом певного часу [4].

Наступну групу методів прогнозування адміністративно-правового забезпечення протидії організованій злочинності складають методи експертних оцінок. Значення цих методів прогнозування організованої злочинності зростає останнім часом, коли в Україні, на жаль, немає стабільного розвитку суспільних, правових, політичних, економічних та інших процесів, відсутня стала і чітко визначена реформа правоохоронної сфери, зокрема щодо протидії організованій злочинності. Такий стан прямо чи опосередковано впливає на стан організованої злочинності в державі.

Застосування експертних методів прогнозування найбільш ефективне саме в умовах невизначеності вищеназваних процесів і в умовах дефіциту часу, який необхідний для розробки прогнозування в інших ситуаціях.

У науковій літературі експертні методи прийнято поділяти на дві великі групи: індивідуальні та колективні експертні оцінки.

Індивідуальні експертні оцінки – найпростіші форми експертного опитування. Для індивідуальних експертних оцінок в прогнозуванні найбільш часто застосовуються такі їх різновиди, як інтерв'ю та аналітичні експертні оцінки.

Інтерв'ю передбачає бесіду прогнозиста з експертом за заздалегідь розробленими питаннями опитування (програмою). Об'єктивність і якість такої експертизи залежить від певних обставин, що стосуються двох сторін:

– індивідуальних якостей експерта: знань ситуації процесів, які протікають у середовищі організованої злочинності, її стану, динаміки і структури; знань адміністративно-правового механізму забезпечення протидії організованій злочинності в державі та інших країнах; уміння надавати обґрунтовані і повні відповіді на поставлені питання;

– підготовки прогнозиста: обізнаність прогнозиста в досліджуваній проблемі; якості розробленої програми (питань); межі охоплення і деталізації об'єкта вивчення; логічної послідовності і формулювання питань тощо.

Таким чином можна сказати, що успіх експертної оцінки багато в чому залежить від знань, умінь і навичок експерта надавати конкретні й обґрунтовані відповіді на питання, що вивчаються в умовах обмеженого часу та фахової підготовки прогнозиста. Це водночас є і недоліком цього методу, оскільки не кожний експерт володіє такими знаннями, щоб без певної підготовки виконувати цю місію. Але якщо не ставиться завдання отримати досить точний прогноз, а необхідне загальне уявлення про стан організованої злочинності, і результати потрібно отримати якомога швидше, то цей метод можна застосовувати. В інших випадках, на наш погляд, він є досить поверховим і може призвести до неправильних висновків, а відтак і прийняття хибних управлінських рішень.

Більш виваженими, на нашу думку, є методи аналітичних експертних оцінок і «мозкового» штурму.

Метод аналітичних експертних оцінок передбачає відносно тривалу, ретельну роботу експертів над підготовкою аналізу стану і тенденцій розвитку організованої злочинності, шляхів вирішення наявних проблем та інше. Під час підготовки до здійснення аналізу експерти мають можливість використовувати всю необхідну інформацію про стан організованої злочинності, її причини й умови, заходи протидії їй та інше, що, безсумнівно, підвищує точність і обґрунтованість такого прогнозування.

Метод «мозкового» штурму базується на колективних експертних оцінках спільної праці групи експертів, з метою отримання найбільш об'єктивної оцінки причин і умов стану організованої злочинності і перспектив її розвитку.

Форми такої співпраці експертів можуть бути різними: науково-практичні конференції, засідання «круглого столу», семінари тощо. Під час такої співпраці можуть пропонуватися різні варіанти прогнозу, але в кінцевому варіанті розробляється зазвичай єдиний обґрунтований варіант рекомендацій щодо досліджених питань. І побоювання окремих авторів, що в основі вироблення

єдиної думки лежить логіка компромісу, котра може призвести до надмірного впливу окремих експертів (через їхній авторитет) на міркування решти членів експертної групи [5, с. 433] ми не поділяємо, оскільки багато чого залежить від обґрунтування і достовірності дослідження.

В.М. Плішкін експертну процедуру визначає ще за методом суду, яка відбувається за аналогією з судовим процесом. Частина експертів оголошується прибічниками розглядуваної альтернативи (в нашому разі – варіанта прогнозу), котрі, виступаючи захисниками, наводять доводи на користь цієї альтернативи. Інша частина експертів оголошується її супротивниками, котрі намагаються виявити в ній недостатньо аргументовані або непереконливі місця. І нарешті, третя група експертів регулює перебіг експертизи та підбиває остаточний підсумок. У процесі «суду» функції експертів можуть змінюватися.

Достоїнство перерахованих експертних методів автор вбачає в тому, що колективна, спільна праця експертів у принципі є фактором, який підвищує об'єктивність експертних оцінок. Це пов'язано з тим, що під час такої праці експерти, вислуховуючи думки своїх колег, їх аргументацію на користь запропонованого варіанта прогнозу, одержують нову для себе інформацію, підвищуючи тим самим рівень своєї компетенції.

Однак назване достоїнство за певних умов може виявитися серйозною перешкодою для здобування об'єктивної експертної інформації. Річ у тім, що сукупна робота справляє значний психологічний вплив на експертів, змушує деяких експертів відмовитись від своєї позиції (навіть якщо вона й правильна) на користь думки більш авторитетних членів експертної комісії (з погляду їх відомості, посадового становища тощо) [5, с. 433].

У науковій літературі з кримінології розглядаються деякі й інші методи здійснення прогнозування, але, враховуючи, що предметом нашого дослідження не є процес здійснення прогнозування і його методи, обмежимось вищевикладеним, що, за нашими даними, частіше за все використовується під час здійснення прогнозування організованої злочинності та протидії їй на сучасному етапі.

Слід відмітити, що для підвищення точності прогнозування необхідно враховувати наявність і вплив на організовану злочинність політичних, соціально-економічних, правових та інших чинників. При цьому необхідно враховувати не тільки наявність цих чинників, а й механізм їх впливу на стан та протидію організованій злочинності. Чим більш всебічним є аналіз, глибоко вивченим і врахованим механізм дії різних чинників, тим обгрунтованішим буде прогноз і вища цінність прогностичної інформації, яка може використовуватися в практичній діяльності.

Натомість визначення механізмів і результатів впливу цих чинників на організовану злочинність – це досить важке наукове завдання, враховуючи, що політичний клас завжди відкидає свій зв'язок (у різних формах: спонукання, замовчування, некомпетентність дій тощо) з організованою злочинністю. Але для об'єктивного і обґрунтованого прогнозу необхідна попередня оцінка кожного чинника на рівні експертів, визначення його впливу на організовану злочинність загалом і за окремими її видами (наприклад, у сфері економіки, банківській, соціальній, військовій та інших сферах). Слід також враховувати, що визначені чинники можуть мати як загальнодержавний, так і регіональний характер, що свідчитиме про рівень і масштаби прийняття необхідних адміністративно-управлінських рішень.

Здійснюючи прогнозування організованої злочинності, необхідно враховувати її латентність у багатьох сферах суспільного життя, наприклад: фінансово-економічній, банківській, торгівлі людьми, протиправного обігу наркотиків, торгівлі зброєю, зв'язку з корумпованими особами та багато інших. Неврахування цього може призвести до помилкових висновків стану, динаміки, структури, небезпеки організованої злочинності, а відтак вироблення помилкових управлінських рішень.

Ми уже зазначали, що прогнозування організованої злочинності, як й інших соціальних явищ, за своєю природою має ймовірний характер. Оскільки самі закономірності такої злочинності мають складний статистично-наслідковий характер і зв'язок, то побудоване на них прогнозування відбувається на підставі і в рамках теорії ймовірності. А це значить, що на підставі прогнозу можна робити лише припущення (з більшою чи меншою мірою вірогідності), що в майбутньому організована злочинність зазнає тих чи інших змін, але не можна говорити про це як абсолютно беззаперечний факт.

Водночас ймовірнісний характер такого прогнозування не слід розглядати як недолік, оскільки в плануванні заходів з протидії організованій злочинності буде теж закладатися завчасно негативний наслідок можливого невиконання заходу чи отримання негативного результату, що призводитиме до «заперечення прогнозів» активною реалізацією планових заходів.

Слід відмітити, що в адміністративно-правовому забезпеченні протидії організованій злочинності прогнозування повною мірою не використовується через цілий ряд причин як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. З моменту створення спеціальних підрозділів МВС по боротьбі з організованою злочинністю ще у 1985 році і в подальшому до їх ліквідації у 2015 році була зроблена спроба створити необхідну організаційну базу для здійснення прогнозування організованої злочинності в Україні, але, на жаль, цього так і не відбулося. Усі аналізи і прогнози організованої злочинності зводилися тільки до конкретних епізодичних ситуацій, і кожна служба (ГУБОЗ, ГУКР, ДСБЕЗ та інші) здійснювали внутрішній аналіз і прогноз, а загальновідомчого, не кажучи уже про загальнодержавний, не було і, на жаль, немає й досі.

Сьогодні, на нашу думку, головним недоліком застосування прогностичної діяльності щодо організованої злочинності є відсутність відповідної нормативно-правової бази, яка б чітко визначала суб'єкти протидії організованій злочинності і порядок здійснення прогнозування з цих питань.

Слід відмітити, що загалом організаційно-правове забезпечення прогнозування організованої злочинності в Україні майже відсутнє. Тому сьогодні доцільно говорити не про вдосконалення цієї діяльності, а радше за її започаткування. Для цього необхідно готувати й спеціальних працівників, які сьогодні теж відсутні. Тільки підготовлені працівники, які володіють методикою здійснення прогнозування, в змозі виконувати цю функцію, розробляти прогнози, необхідні для ефективного адміністративно-правового забезпечення протидії організованій злочинності.

Водночас проблема прогнозування адміністративно-правового забезпечення протидії організованій злочинності в Україні полягає також у відомчій і міжструктурній розпорошеності суб'єктів протидії організованій злочинності, відсутності єдиного центру, який би здійснював такий прогноз. Сьогодні, на наш погляд, це завдання доцільно покласти на Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю (далі – Центр), який є робочим органом при Раді національної безпеки і оборони України і здійснює опрацювання питань боротьби з організованою злочинністю, що мають міжгалузевий характер, забезпечує науково-аналітичне та прогнозне супроводження діяльності РНБО України з проблем боротьби з організованою злочинністю [6; 7]. Як бачимо, цей Центр працює тільки на підготовку документів для РНБО України, яка останніми роками ніяких рішень з протидії організованій злочинності не приймала. На наш погляд, доцільно, щоб Центр забезпечував аналітичною інформацією усіх суб'єктів протидії організованій злочинності, щоб його аналітичні документи можна було використовувати як у прийнятті стратегічних (перспективних) рішень, нормотворчій діяльності, так і у повсякденній діяльності суб'єктів протидії. І тут ще раз доцільно звернути увагу, що складність та різноманітність методики здійснення прогнозування організованої злочинності, особливо в умовах складної і нестабільної соціально-економічної та політичної обстановки в державі, потребує наявності висококваліфікованих фахівців, які могли б забезпечити цей напрям діяльності. Особливо з огляду на те, що в сучасних умовах під час здійснення прогнозу організованої злочинності необхідно використовувати найрізноманітнішу інформацію, яка характеризує політичні, правові, соціальні, економічні, фінансові, демографічні та інші процеси, які тією чи іншою мірою впливають на стан, структуру і динаміку організованої злочинності, заходи протидії їй. Без урахування цих та інших факторів неможливо здійснити достатньо обґрунтований та достовірний прогноз організованої злочинності.

Тому ми можемо сьогодні констатувати, що нормативно-правове, організаційне, а відтак і прогностичне забезпечення протидії організованій злочинності в Україні все ще залишається на досить низькому рівні, що свою чергою відбивається на прийнятті і застосуванні обґрунтованих і дієвих адміністративно-правових заходів. Хоча значення такого прогнозування для протидії організованій злочинності важко переоцінити. Його результати повинні використовуватися під час: а) вироблення державної політики щодо протидії організованій злочинності, в тому числі і на міжнародному рівні; б) розробки та прийняття нормативно-правових актів з питань протидії організованій злочинності; в) формування чи реформування суб'єктів протидії організованій злочинності; г) розробки планів, програм, концепцій, стратегій протидії організованій злочинності; д) здійснення планування діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності, що дозволятиме застосовувати адекватні заходи з вирішення поточних питань; е) інформування органів державної влади, місцевого самоврядування та населення з метою привертання їх уваги до проблем протидії організованій злочинності і надання допомоги суб'єктам протидії організованій злочинності тощо.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що прогнозування відіграє важливу роль в адміністративно-правовому забезпеченні протидії організованій злочинності. Довгострокові прогнози з протидії організованій злочинності можуть використовуватися під час вироблення стратегії соціально-економічного розвитку як країни, так і окремих її регіонів. Адже таке прогнозування дає уявлення про масштаби збитків від організованої злочинності, що зазнає держава і суспільство щороку. Розміри цих збитків обов'язково потрібно враховувати під час розробки програм і планів фінансового забезпечення протидії організованій злочинності.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія : у 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5 : П-С. 2003. 736 с.

2. Інструкція з організації планування в системі Національної поліції України : затв. наказом НП України № 202 від 24.12.2015 р.

3. Бандурка А.М., Давыденко Л.М. Преступность в Украине: причины и противодействие : монография. Харьков : Гос. спец. изд-во «Основа», 2003. 368 с.

4. Іванов Ю.Ф., Джужа О.М. Кримінологія: навчальний посібник. URL: http://textbooks.net.ua/content/view/153/11/ (дата звернення: 29.03.2020).

5. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.

6. Положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю: затв. Указом Президента України від 26 лютого 2007 року № 144/2007.

7. Про внесення змін до Положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю: затв. Указом Президента України від 11 травня 2012 року № 309/2012.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.28

ДРОЗД О.Ю.

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ОСНОВНИХ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

Актуальність теми статті підтверджується тим, що функціонування державного бюро розслідувань повинно здійснюватися на основі та в суворій відповідності до певних принципів, тобто об'єктивно зумовлених нормативних положень, які закріплені в законі у вигляді керівних правил та норм поведінки, додержання яких забезпечує правомірність діяльності Державного бюро розслідувань та узгодженість дій усіх його структурних підрозділів. Метою наукової статті є визначення сутності та змісту категорії «принципи», формулювання на цій основі дефініції такого поняття, як «принципи функціонування Державного бюро розслідувань», а також здійснення класифікації законодавчо закріплених принципів діяльності Державного бюро розслідувань за різноманітними критеріями. Досліджується етимологічне значення терміну «принципи», а також його розуміння теорією логічного аналізу та філософією. З'ясовується специфіка принципів організації та діяльності Державного бюро розслідувань, і на основі проведеного дослідження визначаються і характеризуються такі основні їх ознаки, як об'єктивна зумовленість, нормативна визначеність, загальнообов'язковість, імперативний характер, універсальний характер, забезпеченість реалізації силою державного примусу, са-

© ДРОЗД О.Ю. – доктор юридичних наук, доцент, начальник відділу докторантури та ад'юнктури (Національна академія внутрішніх справ)

мостійність, системність. Аналізується законодавчо закріплена система принципів організації та діяльності Державного бюро розслідувань, а також визначаються основні закономірності її побудови. Обґрунтовується класифікація принципів організації та діяльності Державного бюро розслідувань за такими критеріями, як рівень правового узагальнення, спрямованість та форма правового закріплення. Зроблено висновок, що принципи організації та діяльності Державного бюро розслідувань необхідно визначати як систему прямо чи опосередковано закріплених у Законі та інших нормативно-правових актах об'єктивно зумовлених, науково-обґрунтованих, універсальних, загальнообов'язкових засад, керівних ідей, незаперечних вимог, відправних положень, що виражають найважливіші засади правового регулювання організації та діяльності Державного бюро розслідувань, забезпечують повноту та ефективність виконання покладених на нього завдань і функцій, а також визначають основні закономірності його розвитку та вдосконалення.

Ключові слова: *Державне бюро розслідувань, загальнообов'язковість, засади, імперативність, незаперечність, нормативна визначеність, об'єктивна зумовленість, принципи, пряма дія, самостійність, системність, універсальність.*

The relevance of the topic is confirmed by the fact that a regular office operates, revealing at the level and in strict terms, opportunities to certain principles, may be mandatory use of clothing, which are clearly defined in the laws on rules and regulations the playfulness and consistency of its really productive divisions. The methodology of scientific work is the most modern and changed category of "principles", formulating on this basis the definition of such a concept as "principles of the state budget", as well as classifying the classification of laws that clearly define state policy, disclosing for different criteria. The etymological meaning of the term "principles" is investigated, as well as its theory of logical theory and philosophy. The specialization of the principles of organization and activity of the State Bureau is revealed and is conducted by the conducted research, and they are defined by their basic signs, as the person of footwear, the present reliability, obligatory, important character, universal character, reliability existing, and coercion, reliability, system. The legally established system of principles of activity and activity of the State Bureau of Enlargement is analyzed, and also the basic laws of its creation are revealed. The classification of the principles of activity and activity of the State Bureau is disclosed according to such criteria as the level of legal generalization, confirmed and the form of legal consolidation. Intelligence has been made, which in principle organizes and works. The State Bureau has dismantled, made the system directly and supported the enshrined in laws and other state and legal and current, which are shoe, science-based, universal, universally binding principles, guidance, indisputable issues Half, which is the highest principle of legal regulation of the organization and activities of the State Bureau, is divorced, and requires effective control over the results of work remaining in the service, and there is a basic reliability of development and improvement.

Key words: *State Bureau of Investigation, universality, principles, imperative, indisputable, normative certainty, objective conditionality, principles, direct action, independence, system, universality.*

Постановка проблеми. Функціонування державного бюро розслідувань (далі – ДБР), як і будь-якого іншого державного правоохоронного органу, здійснюється на основі та в суворій відповідності до певних принципів, тобто об'єктивно зумовлених нормативних положень, які закріплені в законі у вигляді керівних правил та норм поведінки, додержання яких забезпечує правомірність діяльності ДБР та узгодженість дій усіх його структурних підрозділів. Недотримання або ж порушення законодавчо встановлених принципів має своїм наслідком досягнення зовсім не тих результатів, які були визначені як основна мета діяльності ДБР, а отже, ставить під сумнів доцільність його функціонування загалом.

У юридичній літературі вчення про принципи традиційно займає одне із основоположних місць і є обов'язковим елементом характеристики адміністративно-правового статусу будь-якого суб'єкта права. Однак, як справедливо зауважують деякі науковці, незважаючи на таку популярність, у дослідженні принципів «все ще залишається багато невивчених аспектів» [1, с. 62]. Дійсно, сьогодні в науковій літературі й досі не вироблено єдиного підходу до визначення дефініції

такого поняття, як «принципи»; обґрунтовано величезну кількість підходів до класифікації та систематизації принципів за різноманітними категоріями; висловлено різні погляди на характер правової природи взаємозв'язку принципів і мети діяльності тощо.

Таку ситуацію можна пояснити, з одного боку, складністю та багатогранністю такої категорії, як принципи, яка уже сама по собі може бути об'єктом відразу кількох окремих наукових досліджень з різних галузей знань. А з іншого боку, її дослідженням у рамках аналізу правового статусу різноманітних суб'єктів права, де їй надається дещо відмінна характеристика, що відображає суб'єктивні погляди дослідника на ті чи інші питання.

Враховуючи викладене вище, **основною метою наукової статті є** визначення сутності та змісту категорії «принципи», формулювання на цій основі дефініції такого поняття, як «принципи функціонування ДБР», а також здійснення класифікації законодавчо закріплених принципів діяльності ДБР за різноманітними критеріями.

Виклад основного матеріалу. З етимологічного погляду термін «принцип» (від лат. principum – основа) означає «основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості» [2, с. 1061]. Теорія логічного аналізу використовує цю категорію для позначення «центрального поняття, основи системи, що являє собою узагальнення й поширення певного положення на всі явища тієї сфери, з якої його було абстраговано» [3, с. 382], а філософія – для позначення «початку, керівної ідеї або основного правила поведінки» [4, с. 525]. Синонімом до цього слова є слово «засада», під якою найбільш часто розуміють «основу чогось; те головне, на чому ґрунтується щось; вихідне, головне положення» [5].

Якщо взяти за основу наведені вище загальнотеоретичні тлумачення, то з упевненістю можна стверджувати, що принципи організації та функціонування ДБР є найбільш ґрунтовними, фундаментальними ідеями, які лежать в основі функціонування ДБР. Вони мають постійний характер і не залежать від зміни зовнішніх обставин. Крім того, вони характеризуються універсальністю та вищою імперативністю; мають загальний характер і визначають зміст та спрямованість нормотворчої і правозастосовної діяльності ДБР загалом та окремих його працівників зокрема. Принципи одночасно виступають і як засіб забезпечення ефективності діяльності ДБР, і як мірило оцінки основних результатів його роботи.

Як бачимо, принципи організації та діяльності ДБР – це досить складна і специфічна правова категорія. А тому для кращого розуміння її сутності необхідно визначити ***основні ознаки***, що її характеризують.

Найпершою і, мабуть, однією з основних ознак принципів організації та діяльності ДБР, як і будь-яких інших принципів права, є їх *об'єктивна зумовленість* (принципи права – це категорія об'єктивна; вони закріплюють об'єктивні закономірності суспільного життя [6, с. 186]). Як свідчить проведений нами аналіз змісту ст. 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», закріплена в ній система принципів організації та діяльності ДБР враховує не лише специфічний правовий статус ДБР та особливий характер покладених на нього повноважень, але також й об'єктивні закономірності розвитку правовідносин на сучасному етапі державотворення. Зокрема, в ній знайшли своє відображення і вимоги міжнародних інституцій щодо необхідності створення незалежного, неупередженого правоохоронного органу, покликаного виявляти та розслідувати злочини високопосадовців; і очікування громадськості щодо необхідності посилення заходів протидії корупції та злочинності у вищих ешелонах влади; і загальновизнані міжнародні стандарти захисту прав і свобод людини та громадянина; і специфічний характер економічних, політичних, ідеологічних процесів, які відбуваються на сучасному етапі розвитку нашої держави тощо. Принципи організації та діяльності ДБР ураховують всі ці об'єктивні закономірності, імплементуючи їх у відповідні правові норми.

Наступною ознакою принципів організації та діяльності ДБР є їх *нормативна визначеність*. У найбільш загальному значенні сутність цієї ознаки зводиться до того, що принципи завжди є відображенням волі законодавця, яка знаходить своє текстуальне закріплення в нормах права, зокрема у Законі України «Про Державне бюро розслідувань» (далі – Закон), у якому принципам організації та діяльності ДБР відведено окрему статтю. Йдеться про ст. 3 Закону, в назві якої, до речі, згадується не про «принципи», а про основні «засади» організації та діяльності ДБР (як ми уже зазначали вище, вказані поняття є синонімами). Водночас варто наголосити, що правове закріплення принципів організації та діяльності ДБР не обмежується лише ст. 3 Закону. Такі принципи «випливають» зі змісту й інших правових норм, деталізуються та уточнюються в них, «пронизуючи» практично весь Закон і формуючи тим самим його «фундамент», «несучу конструкцію».

У тісному взаємозв'язку із попередньою ознакою перебуває така ознака принципів організації та діяльності ДБР, як їх *загальнообов'язковість*. Оскільки, як ми зазначили вище, всі принципи знаходять своє закріплення в нормах закону, їх виконання має загальнообов'язковий характер. Будь-які відступи від вимог таких принципів не допускаються, навіть у порядку винятків. Основне практичне значення вказаної ознаки полягає у тому, що під час внесення змін до Закону, а також під час розробки та ухвалення підзаконних нормативно-правових актів на виконання його окремих положень в обов'язковому порядку проводиться їх перевірка на предмет відповідності основним принципам організації та діяльності ДБР. Нові норми права, які не пройшли такої перевірки, не можуть бути ухвалені. З ознаки загальнообов'язковості принципів організації та діяльності ДБР випливають такі їх ознаки, як *незаперечність та пряма дія*.

Ще однією ознакою принципів організації та діяльності ДБР, яка пов'язана з їх нормативною визначеністю та загальнообов'язковістю, є їх *імперативний характер*. Будучи «найвищим» узагальненням права, принципи, відповідно, мають вищу силу по відношенню до будь-яких інших правових норм. Саме принципи встановлюють основні напрями та перспективи подальшого розвитку правового забезпечення організації та діяльності ДБР; саме вони зумовлюють його розвиток та удосконалення; саме вони породжують виникнення та безпосередній розвиток нормативно-правових актів у зазначеній сфері.

Наступною ознакою принципів організації та діяльності ДБР є їх *універсальний характер*. Сутність цієї ознаки зводиться до того, що принципи завжди закріплюються у вигляді «загальної формули», що в найбільш концентрованому вигляді визначає основні напрями правового регулювання. Така уніфікація дозволяє використовувати принципи за будь-яких умов й для вирішення цілої низки однорідних завдань. Водночас варто зауважити, що абсолютно всі уніфіковані трактування, які іменуються «основними засадами організації та діяльності ДБР» і закріплені в ст. 3 Закону, в обов'язковому порядку знаходять свою деталізацію та конкретизацію в цілій низці законодавчих положень, а також пронизують зміст інших нормативно-правових актів. Будучи універсальними регуляторами, принципи організації та діяльності ДБР визначають основи, вихідні засади правового регулювання, його мету, основні завдання, межі, форми, методи тощо, тим самим забезпечуючи одноманітність правозастовчої діяльності працівників ДБР.

Ще однією ознакою принципів організації та діяльності ДБР є *забезпеченість їх реалізації силою державного примусу*. Як відомо, загальнообов'язковий характер будь-якої правової норми досягається шляхом встановлення чіткого механізму її реалізації. Принципи в цьому разі не є винятком, оскільки Закон не лише деталізує та конкретизує кожен принцип організації та діяльності ДБР, а й визначає механізм їх безпосередньої реалізації, чільне місце в якому відводиться заходам державного примусу.

Важливою ознакою принципів організації та діяльності ДБР є їх *самостійність*. Сутність цієї ознаки зводиться до того, що принципи «не лише визначають зміст конкретних правових норм, а й, будучи їх складниками, безпосередньо регулюють суспільні відносини» [7, с. 43]. Разом з тим варто наголосити, що самостійність принципів організації та діяльності ДБР не є абсолютною. Її відносний характер зумовлений існуванням ще однієї важливої ознаки принципів – їх *системним характером*. Будучи взаємопов'язаними та взаємозумовленими, принципи організації та діяльності ДБР не можуть існувати ізольовано. Вони постійно взаємодіють між собою, розвивають і доповнюють один одного. Саме тому порушення, невиконання чи зміна одного принципу обов'язково позначається на змісті інших принципів і на ефективності функціонування ДБР загалом. У своїй сукупності всі принципи організації та діяльності ДБР утворюють цілісну гармонійну систему, в основі якої лежить спільна мета – забезпечення належного та ефективного виконання покладених на нього повноважень. Досягнення зазначеної мети є можливим лише за умови побудови стрункої системи принципів, а також налагодження їх узгодженого функціонування.

Зважаючи на таке важливе значення ознаки системності, нижче пропонуємо більш детально зупинитись на її дослідженні, зокрема, проаналізувати ***систему принципів організації та діяльності ДБР***, а також визначити основні закономірності її побудови.

Як ми уже зазначали вище, всі принципи функціонування ДБР тісно пов'язані між собою і у своїй сукупності складають струнку гносеологічну систему. Ця система знайшла своє офіційне закріплення в ст. 3 Закону і включає в себе такі основні засади організації та діяльності ДБР: 1) верховенство права; 2) законність; 3) справедливість; 4) неупередженість; 5) незалежність і персональна відповідальність кожного працівника ДБР; 6) відкритість та прозорість діяльності ДБР для суспільства та демократичного цивільного контролю, підзвітність і підконтрольність визначеним законом державним органам; 7) політична нейтральність і позапартійність; 8) єдиноначальність у реалізації повноважень ДБР [8].

З аналізу наведеного переліку видно, що всі принципи організації та діяльності ДБР законодавець подає узагальнено, єдиним списком, без будь-якої деталізації та систематизації. Відразу ж зауважимо, що такий підхід до нормативно-правового закріплення основних засад діяльності державного органу сьогодні є найбільш поширеним і цілком прийнятним. Річ у тім, що за своєю сутністю принципи є досить абстрактними категоріями, а тому деякі з них не мають належної «зовнішньої оболонки» (відповідного законодавчого закріплення). Крім того, принципи мають досить специфічне змістове наповнення, яке дозволяє їм перебувати відразу на кількох рівнях правового узагальнення. Ці, а також інші специфічні властивості принципів права не дозволяють законодавчо закріпити їх вичерпний перелік та струнку систему, а також «вмістити» їх усі в рамки одного Закону. Відтак це питання цілком обґрунтовано віднесено до категорії загальнотеоретичних й розробляється винятково в рамках відповідних наукових досліджень.

Проаналізувавши численні наукові джерела, узагальнивши зміст нормативно-правових актів, що регулюють діяльність ДБР, а також безпосередньо ознайомившись із результатами роботи цього правоохоронного органу, ми дійшли висновку, що найбільш ефективним та результативним способом висвітлення такого складного питання, як систем принципів організації та діяльності ДБР, є здійснення їх **класифікації**. Такий підхід, з одного боку, дозволяє встановити та проаналізувати внутрішньосистемні зв'язки, які існують між окремими принципами, а з іншого боку, охопити їх максимальну кількість (у тому числі ті, що не знайшли свого безпосереднього закріплення в ст. 3 Закону). Водночас вимушені констатувати, що в сучасній юридичній літературі можна зустріти найрізноманітніші наукові підходи до визначення критеріїв класифікації принципів права, що зумовлено їх надзвичайною різноманітністю та широкою сферою застосування. Звісно, в рамках однієї наукової статті об'єктивно неможливо проаналізувати всі обґрунтовані класифікації, а тому нижче ми пропонуємо зупинитись лише на тих класифікаціях, які можуть бути використані під час дослідження принципів організації та діяльності ДБР.

Традиційно усі правові принципи поділяються *залежно від рівня їх правового узагальнення*. Принципи організації та діяльності ДБР також можна диференціювати за цим критерієм на дві великі групи: 1) загальносоціальні (відображають систему цінностей, характерних для усього суспільства; володіють вищим ступенем абстракції і зазвичай не конкретизуються в законодавстві); 2) спеціально-юридичні (визначають специфіку правового регулювання суспільних відносин). У рамках другої групи можна виділити кілька самостійних підгруп: загальноправові (визначають загальні засади функціонування основних елементів механізму держави), міжгалузеві (характеризують організацію та діяльність правоохоронних органів) та галузеві (визначають особливості діяльності ДБР). Серед загальносоціальних принципів організації та діяльності ДБР варто згадати принцип гуманізму, соціальної справедливості, толерантності; серед загальноправових принципів – принцип законності, верховенства права, справедливості; серед міжгалузевих – принцип неупередженості, незалежності, відкритості, прозорості, політичної нейтральності, позапартійності; серед галузевих – принцип персональної відповідальності кожного працівника ДБР, підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам, єдиноначальності у реалізації повноважень ДБР, процесуальної самостійності слідчого органу ДБР тощо.

Також усі принципи організації та діяльності ДБР можна диференціювати на окремі групи *залежно від їх спрямованості*. Зокрема, за цим критерієм ми пропонуємо розрізняти три самостійні групи принципів: інституційні (визначають найбільш загальні засади функціонування ДБР, його місце в механізмі держави взагалі та в системі правоохоронних органів зокрема, а також його мету, цільову спрямованість, завдання, функції тощо), організаційні (визначають організаційні засади функціонування ДБР, його систему та внутрішньо організаційну структуру) та функціональні (визначають загальні засади реалізації ДБР покладених на нього повноважень). Серед інституційних принципів організації та діяльності ДБР варто згадати принцип законності, демократизму, верховенства права; серед організаційних принципів – принцип незалежності, системності, територіальності, спеціалізації; серед функціональних – принцип відкритості, прозорості, справедливості, неупередженості, підзвітності, підконтрольності, політичної нейтральності, позапартійності, єдиноначальності тощо.

Ще одним критерієм, за яким можливо провести класифікацію принципів організації та діяльності ДБР, *є форма їх правового закріплення.* Зокрема, за цим критерієм ми пропонуємо розрізняти дві великі групи принципів: 1) принципи, які не мають прямого закріплення в нормативно-правових актах, однак безпосередньо випливають з їх змісту (наприклад, принцип гуманізму, соціальної рівності, об'єктивності тощо); 2) принципи, які безпосередньо зафіксовані в тексті нормативно-правових актів, тобто мають належне юридичне оформлення. Своєю чергою

в рамках другої групи можна додатково диференціювати кілька самостійних підгруп: принципи, які закріплені в Конституції України (законності, верховенства права); принципи, які закріплені в Законі (в ч. 1 ст. 3 Закону); принципи, які закріплені в інших національних нормативно-правових актах (наприклад, в Законі України «Про державну службу», КПК, ККУ, КУпАП та інших); принципи, які закріплені в міжнародних документах, згода на обов'язковість яких надана ВРУ.

Обмежений обсяг цієї наукової статті дозволив нам проаналізувати лише базові критерії диференціації принципів організації та діяльності ДБР. Однак навіть їх достатньо для того, щоб зробити висновок про надзвичайну розгалуженість та складноорганізованість системи таких принципів, а також їх особливе місце в механізмі правового регулювання функціонування ДБР. Всі принципи організації та діяльності ДБР взаємопов'язані і взаємозумовлені, впливають один на одного і доповнюють один одного. Крім того, принципи – це динамічне явище. При цьому з розвитком суспільних відносин змінюється не лише їх зміст, але також і їх кількість. Саме тому будь-яка науково обґрунтована система принципів організації та діяльності ДБР завжди матиме відносний характер.

Висновок. З'ясувавши етимологічне походження, визначивши основні ознаки принципів організації та діяльності ДБР, а також проаналізувавши їх систему та здійснивши класифікацію, ми можемо сформулювати їх авторську дефініцію, яка в найбільш узагальненому вигляді відображає всі зроблені нами вище висновки та узагальнення. Отже, принципи організації та діяльності ДБР необхідно визначати як систему прямо чи опосередковано закріплених в Законі та інших нормативно-правових актах об'єктивно зумовлених, науково-обґрунтованих, універсальних, загальнообов'язкових засад, керівних ідей, незаперечних вимог, відправних положень, що виражають найважливіші засади правового регулювання організації та діяльності ДБР, забезпечують повноту та ефективність виконання покладених на нього завдань і функцій, а також визначають основні закономірності його розвитку та вдосконалення.

Список використаних джерел:

1. Шоріна Є.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. Москва, 1981.

2. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров ; редкол. : А.А. Гусев и др. Изд. 4-е. Москва : Советская энциклопедия, 1987. 1600 с.

3. Философский словарь. / Под ред. И.Т. Фролова. Москва : Политиздат, 1986.

4. Філософський словник / За ред. В. І. Шинкарука. 2-ге вид., переробл. і доп. Київ : Гол. ред. укр. рад. енцикл., 1986. 797 с.

5. Новий тлумачний словник української мови. Київ : Аконіт, 2003. Т. 1. 926 с.;

6. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. Москва : Юрайт-М, 2002. 432 с.

7. Конституційне право України. / За ред. проф. В.В. Погорілка. Київ : Наукова думка, 1999. 734 с.

8. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.112015 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.

УДК 342.9:351.74
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.29

КАРБОВСЬКИЙ Д.О.

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті визначено поняття адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України як владно-упорядкованої, цілеспрямованої та комплексної діяльності широкого кола уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення функціонування територіальних органів Національної поліції України, визначення особливостей їхнього адміністративно-правового статусу, оптимізації їхнього адміністративної діяльності, що реалізується на основі норм адміністративного права за допомогою адміністративного інструментарію з метою належного виконання завдань і функцій територіальних органів Національної поліції України в суспільстві. Сформовано й розкрито зміст адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України.

Визначено, що адміністративно-правова природа діяльності Національної поліції України яскраво виражена через загальні тенденції, що властиві адміністративному праву сучасної України. Насамперед це зміна ролі та призначення системи органів державної, зокрема виконавчої, влади.

Наголошено, що зміст адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України є досить широкою категорією та включає специфіку формування, забезпечення й особливості діяльності територіальних органів Національної поліції.

Зроблено висновок, що змістом адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України є комплексне впорядкування правовідносин у площині діяльності територіальних органів Національної поліції України, що включає специфіку формування органів територіальних органів Національної поліції України (кадрові питання) та їхній адміністративно-правовий статус, особливості правового, організаційного, фінансового й інформаційного забезпечення поліції, принципи та інструменти діяльності територіальних органів Національної поліції України (форми й методи адміністративно-правового регулювання, внутрішньоорганізаційне адміністрування, адміністративні процедури).

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, внутрішньоорганізаційне адміністрування, методи, Національна поліція України, принципи, процедури, статус, територіальні органи поліції, форми.*

The article defines the concept of administrative and legal regulation of the activity of territorial bodies of the National Police of Ukraine as a well-ordered, purposeful and complex activity of a wide range of authorized subjects of public administration to ensure the functioning of the territorial bodies of the National Police of Ukraine, to determine the features of their administrative and legal status, to optimize their administrative activity implemented on the basis of the rules of administrative law with the help of administrative tools for the proper performance of the tasks and functions of the territorial bodies of the National Police of Ukraine in the society. The content of the administrative regulation of the activities of the territorial bodies of the National Police of Ukraine has been formed and disclosed. It is determined that the administrative and legal nature of the activities of the National Police of Ukraine is clearly expressed due to the general tendencies inherent in the administrative law of modern Ukraine. First of all, it is a change in the role and purpose of the system of state bodies, in particular, of the

© КАРБОВСЬКИЙ Д.О. – здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук (Науково-дослідний інститут публічного права)

executive power. It is emphasized that the content of the administrative and legal regulation of the activities of the territorial bodies of the National Police of Ukraine is a rather broad category and includes the specifics of the formation, provision and features of the activities of the territorial bodies of the National Police. It is concluded that the content of administrative and legal regulation of the activities of territorial bodies of the National Police of Ukraine is a complex streamlining of legal relations in the field of activity of territorial bodies of the National Police of Ukraine, which includes the specifics of the formation of bodies of territorial bodies of the National Police of Ukraine (personnel issues) and their administrative legal status, features of legal, organizational, financial and information support to the police, principles and tools of the territory of the National Police of Ukraine (forms and methods of administrative and legal regulation, internal and organizational administration, administrative procedures).

Key words: *administrative and legal regulation, internal organizational administration, methods, National Police of Ukraine, principles, procedures, status, territorial police bodies, forms.*

Вступ. Захист прав, свобод і законних інтересів осіб є основним обов'язком держави, для цього вона формує державний апарат. Функціонування державного механізму більшою мірою регулюється нормами адміністративного права, що створює взаємозв'язок між державою та суспільством.

Безпосередньо нормами адміністративного права встановлюються публічні правовідносини й закріплюються права й обов'язки громадян, інших суб'єктів публічної діяльності; організаційні та правові засади функціонування всієї системи публічної адміністрації; здійснюється розподіл повноважень між органами управління та їхніми структурними одиницями; визначаються принципи, методи, форми публічної діяльності [5, с. 86–90].

Складником державного апарату є органи поліції як суб'єкти, що уповноважені забезпечувати дотримання законів у суспільстві. Діяльність органів поліції супроводжується адміністративно-правовим регулюванням, однак в Україні існують значні проблеми в цій сфері, що, відповідно, потребує ґрунтовних досліджень.

Діяльність органів Національної поліції України з позиції адміністративного права була предметом дослідження багатьох учених, до яких входять О. Бандурка, О. Батраченко, В. Басс, О. Безпалова, І. Бойко, Д. Власенко, Т. Гаврилюк, В. Галунько, С. Гнатюк, Д. Горбач, В. Грітчіна, С. Діденко, О. Дрозд, Я. Когут, В. Криволапчук, В. Курило, Д. Ластович, Д. Лемеш, М. Лошицький, Н. Максименко, А. Панчишин, О. Проневич, Т. Плугатар, І. Савельєва, В. Тетеря, С. Шестаков, О. Юнін та інші. Проте, оскільки діяльність територіальних органів Національної поліції України є досить вузькою та специфічною науковою площиною, адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України є актуальним і своєчасним науковим викликом.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу норм адміністративного права, позицій учених-юристів, практики діяльності територіальних органів Національної поліції України сформувати й розкрити поняття і зміст адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України.

Результати дослідження. Відповідно до сучасного тлумачного словника, «регулювати» означає впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; домагатися нормальної роботи машини, установки, механізму тощо, забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей [1, с. 480].

Поняття «правове регулювання» теоретик права О. Скакун визначає як здійснюване державою за допомогою права й сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону й розвиток, відповідно, виокремлює такі його ознаки: 1) правове регулювання – різновид соціального регулювання; 2) за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка має споконвічно державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки; 3) правове регулювання має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами; 4) правове регулювання має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права; 5) правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність; 6) правове регулювання гарантує доведення норм права до їх виконання [11, с. 124–126].

Щодо адміністративно-правового регулювання для початку варто підкреслити, що на сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення й регламентація таких взаємин громадян, якими кожній людині має бути гарантовано реальне дотримання й охорона належних їй прав і свобод у сфері виконавчої влади, а також ефективний захист цих прав і свобод у разі їх порушення [6, с. 86–90].

Наука адміністративного права має досить значну кількість понять «адміністративно-правове регулювання». Зокрема, Т. Коломоєць уважає, що адміністративно-правове регулювання – це один із видів галузевого правового регулювання, заснований на дії адміністративного права й багатого арсеналу адміністративно-правових засобів на суспільні відносини, що мають місце у сфері діяльності державної адміністрації. В основі адміністративно-правового регулювання лежить вплив на суспільні відносини комплексу юридичних засобів адміністративно-правового характеру, на галузь адміністративного права, її підгалузі, адміністративно-правові інститути, нормативні адміністративно-правові акти, первинні адміністративно-правові веління, метод і режими адміністративно-правового регулювання, індивідуальні адміністративно-правові акти, юридичні факти, адміністративні правовідносини, адміністративно-правові заходи захисту, заходи адміністративної та дисциплінарної юридичної відповідальності [8, с. 105].

Досить обґрунтованою є позиція В. Галунька, який уважає, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [4, с. 75].

Адміністративно-правова природа діяльності Національної поліції України яскраво виражена через загальні тенденції, що властиві адміністративному праву сучасної України. Насамперед це зміна ролі та призначення системи органів державної, зокрема виконавчої, влади. Так, якщо раніше метою їхньої діяльності було управління та регулювання суспільними відносинами, то сьогодні роль органів виконавчої влади зводиться до створення умов для забезпечення реалізації громадянами своїх прав і свобод. Це властиве й сфері діяльності Національної поліції України [3, с. 126].

В. Криволапчук зробив висновок, що під адміністративно-правовим регулюванням управління в Національній поліції України варто розуміти комплексну, засновану на чинному національному законодавстві діяльність з оптимізації та впорядкування правовідносин у сфері управління органами й підрозділами поліції, що спрямована на забезпечення її цілісності, оптимальної функціонально-структурної побудови, визначення кількості та якості трудових ресурсів, створення належних умов їхньої діяльності, взаємодії та координації, а також матеріально-технічного й інформаційного забезпечення з метою належного виконання покладених на поліцію завдань і функцій [9, с. 30–36]. У свою чергу, Я. Когут переконує, що адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої поліції – це дія права на суспільні відносини у сфері адміністративної діяльності її органів за допомогою юридичних засобів, через систему яких забезпечується розвиток відносин у межах і напрямах, визначених нормами права [7, с. 14].

У межах дослідження, що суміжне з нашим, В. Галунько узагальнив, що адміністративно-правове регулювання діяльності офіцерів поліції громади в Україні передбачає певний комплекс застосування адміністративно-правових норм у суспільних відносинах через специфічні публічні функції офіцерів поліції громади, які є суб'єктами публічної адміністрації, шляхом установлення сукупності правових засобів, адміністративних норм, їх юридичного закріплення, охорони й розвитку з метою забезпечення прав і свобод людини, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави, що забезпечується офіцерами поліції на громадських дільницях [5, с. 29].

Отже, адміністративно-правове регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України – це владно-упорядкована, цілеспрямована та комплексна діяльність широкого кола уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення функціонування територіальних органів Національної поліції України, визначення особливостей їхнього адміністративно-правового статусу, оптимізації їхньої адміністративної діяльності, що реалізується на основі норм адміністративного права за допомогою адміністративного інструментарію з метою належного виконання завдань і функцій територіальних органів Національної поліції України в суспільстві.

Досить вдало зміст правового регулювання поліцейської діяльності визначає І. Бойко, який уважає, що правове регулювання поліцейської діяльності в Україні передбачає низку чинників.

По-перше, урахування того, що правові норми є й засобом, й основним інструментом управління соціальними об'єктами, і водночас регулятором поліцейської діяльності, і сукупністю соціальних норм і процедур їх реалізації, що забезпечують нормальне функціонування й розвиток систем відповідно до умов їх існування. Усі правові норми мають однакову кінцеву мету, але їх зміст, порядок установлення і вплив на процеси поліцейської діяльності у сфері дії й механізм поширення в системі права різні. Держава за допомогою правових норм наділяє органи державної влади, їх посадових осіб-суб'єктів поліцейської діяльності певними повноваженнями (обов'язками та конкретними правами), у межах яких вони самостійно ухвалюють рішення й «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». По-друге, забезпечення системою державних органів законодавчої, виконавчої й судової гілок влади, прокуратурою, а також, зокрема, Національною поліцією як одною з виконавчих органів влади. Разом із тим чинна законодавча та нормативно-правова регламентація поліцейської діяльності в Україні, у тому числі й органів Національної поліції, відіграє важливу роль, оскільки ефективність правового регулювання в багатьох випадках залежить від досконалості його правової бази, чіткості приписів, наявності розвиненої системи правових норм, оскільки за допомогою правових норм забезпечується: 1) визначення системи поліцейських повноважень; 2) розподіл функцій між підрозділами певного органу та їх працівниками; 3) закріплення системи об'єктів і предметів поліцейської діяльності співробітників. По-третє, з'ясування кількості суспільних відносин, які в ній виникають, тобто визначення предмета правового регулювання, яким охоплюються всі суспільні відносини, що об'єктивно за своєю природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу й у цих соціально-політичних умовах потребують такого впливу, що здійснюється за допомогою юридичних норм і всіх інших юридичних засобів. По-четверте, зробити висновок про роль права в регулюванні поліцейської діяльності в України, що здійснюється за допомогою правових норм, які здобувають юридичне закріплення: 1) система повноважень працівників поліції щодо реалізації своїх прав; 2) форми, види, напрями та допустимі межі поліцейської діяльності; 3) система об'єктів і предметів правоохоронної діяльності працівників поліції; 4) розподіл наглядових функцій між підрозділами певного органу та їх працівниками; 5) основні параметри взаємодії та координації суб'єктів правоохоронної діяльності; 6) юридичний захист інтересів суб'єктів учасників поліцейських відносин; 7) система заходів юридичного примусу в інтересах забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства й держави, а також стабільності суспільних відносин [2, с. 17–24].

В. Криволапчук уважає, що адміністративно-правове регулювання управління в Національній поліції України, регулюючи процеси, пов'язані з управлінням в органах і підрозділах поліції, визначає завдання та функції як самих поліцейських, так і керівників як суб'єктів управління [9, с. 30–36].

У свою чергу, В. Тетеря виділяє такі ознаки правового регулювання кадрового забезпечення Національної поліції на регіональному рівні: 1) зміст правового регулювання становлять визначені правові засоби впливу; 2) об'єктом правового впливу є поведінка працівників територіальних підрозділів Національної поліції щодо кадрового забезпечення; 3) метою такого регулювання є добір, підвищення рівня професіоналізму кадрів, контроль і збирання кадрової інформації тощо; 4) основними елементами правового регулювання кадрового забезпечення є нормативно-правові акти, юридичні факти, принципи, завдання та функції, відповідальність тощо [12, с. 39].

Тобто зміст адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України є досить широкою категорією та включає специфіку формування, забезпечення й особливості діяльності територіальних органів Національної поліції.

Висновки. Отже, змістом адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України є комплексне упорядкування правовідносин у площині діяльності територіальних органів Національної поліції України, що включає специфіку формування органів територіальних органів Національної поліції України (кадрові питання) та їхній адміністративно-правовий статус, особливості правового, організаційного, фінансового та інформаційного забезпечення поліції, принципи й інструменти діяльності територіальних органів Національної поліції України (форми та методи адміністративно-правового регулювання, внутрішньоорганізаційне адміністрування, адміністративні процедури).

Список використаних джерел:

1. Білодід. І.К. Словник української мови : в 11 т / АН УРСР ; Інститут мовознавства. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 8. 927 с.
2. Бойко І.В. Правове регулювання поліцейської діяльності в Україні. *Наука і правоохорона.* 2017. № 2. С. 17–24.
3. Власенко Д.В. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України. *Право і суспільство.* 2016. № 4. Ч. 2. С. 125–130.
4. Галунько В.В. Адміністративне право України. Херсон : Грінь Д.С., 2015. Т. 1 : Загальне адміністративне право : навчальний посібник. 272 с.
5. Галунько В.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності поліцейських офіцерів громади в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2019. № 2. С. 25–29.
6. Гнатюк С.С. Перспективи удосконалення правового регулювання адміністративної діяльності (на прикладі патрульної поліції України). *Прикарпатський юридичний вісник.* 2017. Вип. 2. С. 86–90.
7. Когут Я.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2008. 16 с.
8. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підручник. Київ : Істина, 2008. 808 с.
9. Криволапчук В.О. Пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління в Національній поліції України. *Наука і правоохорона.* 2017. № 2. С. 30–36.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 40–41. Ст. 379.
11. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Київ : Правова єдність, 2011. 524 с.
12. Тетеря В.М. Правове регулювання кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні та місце в ньому адміністративного законодавства. *Право.ua.* 2018. № 2. С. 33–39.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.30

КАРЕЛОВ К.Ю.

ЗЛОВЖИВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті розглянуто інститут зловживання процесуальними правами в процесі притягнення особи до адміністративної відповідальності за Кодексом України про адміністративні правопорушення. Незважаючи на існування нормативних заборон зловживання правом як на міжнародному (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Американська конвенція з прав людини, Хартія основних прав Європейського Союз, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод), так і на національному (галузеві кодекси – Цивільний процесуальний кодекс, Кодекс адміністративного судочинства, Господарський процесуальний кодекс) рівнях, ефективно запобігати йому, припиняти його, застосовувати відповідну юридичну відповідальність за його вчинення поки що не вдається. Додатковою перепоною в реалізації принципу заборони зловживання правом у процесі притягнення особи до адміністративної відповідальності є відсутність будь-яких положень щодо цього інституту в Кодексі України про ад-

© КАРЕЛОВ К.Ю. – адвокат (ЮК «Арбітрум»), аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін (Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди)

міністративні правопорушення. Проаналізовано наукові публікації вчених-правознавців, які розглядали проблемні питання, пов'язані з кваліфікацією дій/бездіяльності як таких, що мають ознаки зловживання, а також вітчизняне законодавство, що регламентує питання, пов'язані зі зловживанням процесуальними правами.

Розглянуто практику Європейського суду з прав людини стосовно феномена «зловживання правами» та критерії, якими повинен керуватися суддя під час кваліфікації дії особи як зловживання правом. Наголошено на недостатній конкретизації, неузгодженості й прогалинах у законодавстві в частині визначення дій, які мають ознаки зловживання, а також порядку притягнення особи, яка зловживає правами, до відповідальності. Наведено власне бачення порядку притягнення особи, що зловживає своїми правами, до відповідальності. Проаналізовано вплив зловживання процесуальними правами на доступ до правосуддя й кінцеве рішення по справі. Запропоновано внесення додаткових змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині визначення поняття, критеріїв «зловживання правом» і визначення процесуального порядку впливу судом на особу, яка зловживає правом.

Ключові слова: *зловживання правом, Кодекс України про адміністративні правопорушення, обмеження доступу до правосуддя, адміністративна відповідальність, недобросовісна поведінка.*

The article deals with the institute of abuse of procedural rights in the process of bringing a person to administrative responsibility under the Code of Ukraine on Administrative Offenses. Despite the existence of statutory prohibitions on abuse of law both internationally (Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, American Convention on Human Rights, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) and nationally (Industry Codes – Civil Procedure Code, Code of Administrative Procedure, Commercial Procedure Code) effectively prevent, terminate, apply the applicable legal code responsibility for its commission has not yet succeeded. An additional obstacle to the implementation of the principle of prohibition of abuse of rights in the process of bringing a person to administrative responsibility is the absence of any provisions regarding this institute in the Code of Ukraine on Administrative Offenses. Scientific publications of legal scholars have been analyzed, which have considered problematic issues related to the qualification of actions/inactions as having signs of abuse, as well as domestic legislation governing issues related to abuse of procedural rights.

It examines the case law of the European Court of Human Rights on the phenomenon of "abuse of rights" and the qualification criteria that should be guided by a judge. The lack of specification, inconsistency and legislative loopholes was emphasized regarding the definition of abusive actions and the procedure for bringing the abuser to justice. The own vision of the procedure for bringing the abuser to justice is presented. The effect of abuse of procedural rights on access to justice and on the final decision in the case is analyzed. It is proposed to make additional amendments to the Code of Administrative Offenses in terms of defining the concept, criteria of "abuse of law" and determining the procedural order of influence of the court by the abuser.

Key words: *abuse of rights, Code of Ukraine on Administrative Offenses, Restriction of Access to Justice, Administrative Responsibility, Unfair Behavior.*

Вступ. Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не містить положень, які стосуються такого аспекту, як «зловживання правом», хоча вже інші процесуальні кодекси передбачають таке поняття, зокрема ст. 45 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України, ст. 44 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України, ст. 43 Господарського процесуального кодексу (далі – ГПК) України. При цьому загальноприйнятою є практика поширення стандартів, які розповсюджуються в кримінальному провадженні, на провадження в справах про адміністративні правопорушення. Це пов'язано з тим, що значна кількість правопорушень, за які може бути накладено стягнення у вигляді штрафу чи обмеження в корис-

туванні правами, підпадають під визначення «кримінальне обвинувачення» відповідно до усталеної практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), що свідчить про важливість такої категорії справ в аспекті захисту прав людини й забезпечення доступу до правосуддя.

Відсутність положень про зловживання правами призводить до безкарності особи (уникнення відповідальності), зокрема з огляду на стислий строк розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Крім того, за відсутності чіткої кваліфікації для терміна «зловживання правом» суддя фактично наділяється повноваженнями кваліфікувати дії/бездіяльність учасників справи як поведінку, що має ознаки зловживання правами, на власний розсуд, що, у свою чергу, призводить до порушення судом власних дискреційних повноважень і звужує права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (неможливість доведення невинуватості). Питання зловживання процесуальними правами в процесі розгляду справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності є малодослідженим, раніше ця проблема досліджувалася в основному в науці цивільного права та загальної теорії. Проблема зловживання процесуальними правами вивчалася багатьма вітчизняними вченими, серед яких можна назвати Т.Т. Полянського, І.С. Похиленка, Заборовського, зарубіжних – Jerzy Parchomiuk.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження інституту зловживання правами в справах про адміністративні правопорушення. Для цього ставилися та вирішувалися такі завдання: приділити увагу питанню визначення критеріїв кваліфікації дій/бездіяльності особи як таких, що мають ознаки зловживання; розглянути порядок притягнення особи до відповідності за зловживання процесуальними правами; проаналізувати вплив зловживання процесуальними правами на доступ до правосуддя й кінцеве рішення по справі.

Результати дослідження. Проблема зловживання процесуальними правами зазвичай є новітньою в сучасних демократичних правових системах. Питання зловживання процесуальними правами протягом тривалого часу досліджується представниками різних галузей наукових знань. Процесуальні кодекси в новій редакції містять положення щодо зловживання процесуальними правами, хоча вони є недостатньо конкретизованими. КУпАП таких положень не містить, а тому є необхідність унесення змін до нього, а саме в частині визначення «зловживання правами». Одним із найпоширеніших проявів зловживання правами є, зокрема, подання клопотань про відкладення справи, про призначення експертизи справах за статтями 124, 130 КУпАП, що призводить до спливу строку притягнення особи до адміністративної відповідальності. Водночас у непоодиноких випадках суди ігнорують клопотання про призначення експертизи, мотивуючи це затягуванням справи, що є фактично визнанням таких дій зловживанням правом.

Поняття «зловживання» процесуальними правами нерозривно пов'язано з такими цінностями, як цілісність, справедливість, добросовісність. Ці цінності в процесуальному законодавстві є основою правил розгляду судової справи. Сутність цих ідей добре відображена в концепціях належної правової процедури (due process) і справедливого судового розгляду (fair trial).

Під зловживанням процесуальними правами розуміють дію та/або бездіяльність учасників судового процесу, спрямовану на використання належних їм процесуальних прав не за призначенням, що може завдати шкоди інтересам інших учасників судового процесу та суперечить принципам і завданням господарського судочинства [8, с. 55].

Принцип недопущення зловживання процесуальними правами запозичений із міжнародної практики, а саме з практики країн Європейського Союзу, оскільки нині відбувається перетворення та вдосконалення норм законодавства України відповідно до стандартів країн-членів ЄС, де існує значно суворіша відповідальність за зловживання процесуальними правами, ніж нині в Україні [2, с. 67].

Низка міжнародних документів – Загальна декларація прав людини (1948), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966), Американська конвенція з прав людини (1969), Хартія основних прав Європейського Союзу (2000), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950) – містить аналогічні положення щодо заборони зловживання правами.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.1996, суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права [3]. Згідно з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), жодне з положень цієї Конвенції не може тлумачитися як таке, що надає будь-якій державі, групі чи особі право займатися будь-якою діяльністю або вчиняти будь-яку дію, спрямовану на скасування будь-яких прав і свобод, визнаних цією Конвенцією, або на їх обмеження в більшому обсязі, ніж це передбачено в Конвенції [5].

ЄСПЛ стверджує, що ст. 17, яка закріплює заборону зловживання правами, спрямована на забезпечення демократій засобами боротьби з діями та діяльністю, які знищують або неналежним чином обмежують основні права і свободи незалежно від того, чи ці дії або діяльність здійснюються «державою», «групою» або «особою».

ЄСПЛ ще 07.07.1989 в рішенні у справі «Юніон Еліментарія Сандерс проти Іспанії» зробив висновок, що праву особи на справедливий і публічний розгляд її справи упродовж розумного строку кореспондується обов'язок добросовісно користуватися наданими законом процесуальними правами, утримуватися від дій, що зумовлюють затягування судового процесу, і вживати надані процесуальним законом заходи для скорочення періоду судового провадження.

У національному законодавстві інститут зловживання правами є відносно новим. Неприпустимість зловживання правами є однією з основних засад судочинства. Процесуальні кодекси, зокрема ЦПК України, КАС України, ГПК України, містять положення щодо заборони зловживання процесуальними правами, також перелік дій, які можуть кваліфікуватися як зловживання. Варто зазначити, що КУпАП не містить аналогічних положень, що призводить до виникнення низки питань під час розгляду справ про притягнення до адміністративної відповідальності. Як уже зазначалося, на провадження в справах про адміністративні правопорушення розповсюджуються стандарти кримінального провадження, але прямої вказівки на це КУпАП не містить.

Варто зазначити, що вітчизняне законодавство не має дефініції «зловживання правами», тому судді фактично наділяються повноваженнями щодо вирішення питання про наявність чи відсутність факту зловживання правами поза межами процесуального закону покладаючись на внутрішнє переконання. Відсутність визначення «зловживання правом» у КУпАП і відсутність критеріїв розмежування добросовісної поведінки учасників процесу від зловживання ними процесуальними правами робить процес притягнення особи до адміністративної відповідальності некерованим і залежним від поведінки суб'єкта в процесі, що, у свою чергу, призводить до нівелювання завдання, покладеного на КУпроАП.

Отже, відсутність критеріїв, якими повинен керуватися суддя під час кваліфікації та які однозначно вказують на недобросовісну поведінку, роблять учасників процесу, за КУпАП, заручниками девіантної поведінки осіб, що беруть участь у процесі, і поняття «зловживання правами» повністю оціночним.

ЄСПЛ у низці рішень зазначає, щоб установити, чи переслідує заявник будь-яку із цілей, заборонених ст. 17, Суд розглядає «основний зміст», «загальну атмосферу» або «загальний напрям» його або її дій (М'БалаМ'Бала проти Франції (ріш.), § 41; Гароді проти Франції (ріш.); Серо проти Франції (ріш.)) і їх «безпосередній і більш широкий контекст» (Перінчек проти Швейцарії [ВП], § 239).

Поведінка, яка за своєю сутністю є «зловживанням правом», учиняється в межах формальних вимог законодавства чи інших джерел права. Кваліфікація такої поведінки як протиправної чи притягнення особи до юридичної відповідальності за її вчинення є нелегкою. Тому така кваліфікація проводиться враховуючи критерії добросовісності, розумності й справедливості поведінки суб'єкта суспільно-правових відносин [7, с. 277–278].

Як зазначено в рішенні по справі «Мюрсел Ерен проти Туреччини» від 07.02.2006, ЄСПЛ зауважив, що «будь-яка норма права, яка наділяє дискреційними повноваження, може створити правову невизначеність, яка є несумісною з принципом верховенства права та завдає шкоду сутності права людини» [9].

Теоретики цивільного процесуального права вказують на можливість розмежування між зловживанням судовим процесом як таким і зловживанням конкретними процесуальними правами.

Зловживання судовим процесом, як правило, стосується зловживання правом на правовий захист перед судом. Залежно від суб'єкта, який має недобросовісну поведінку, він може приймати одну з двох форм. Якщо зловживання, учинене позивачем, це може вважатися зловживанням правом на подання позову, тоді як відповідачем – зловживання захистом. Зловживання правом на подання позову відбувається, коли позивач подає позов без свого законного інтересу. У свою чергу, зловживання правом на захист може бути очевидно необґрунтованим (позбавленим юридичних і фактичних підстав) захисту від обґрунтованих дій [1, с. 3].

Конституція України в ст. 55 гарантує кожному право на судовий захист. Стаття 6 Конвенції закріплює право на справедливий суд. ЄСПЛ у рішеннях неодноразово зазначав, що право на суд і право на доступ не є абсолютними, права можуть бути обмежені, але лише таким способом і до такої міри, що не порушують зміст цих прав (п. 59 рішення «Де Жуфр де ла Прадель проти Франції», п. 28 рішення «Станєв проти Болгарії» [11] тощо).

Обмеженням доступу до правосуддя може стати визнання зловживанням таких дій, як подання клопотання, заяви, скарги, запитів на витребування доказів, які на етапі розгляду суд може оцінити необґрунтованими. Якщо подання скарги, заяви, клопотання визнається зловживанням процесуальними правами, суд з урахуванням обставин справи має право залишити без розгляду або повернути скаргу, заяву, клопотання. Але законодавець не надає критеріїв, за якими можна було б одразу однозначно встановити, що дії учасника справи мають ознаки зловживання, тим паче що процедура розгляду клопотань і подання доказів у справі про адміністративне правопорушення передує безпосередньому дослідженню доказів у справі.

У такому разі суд має можливість визнавати заявлені клопотання, заяви, скарги зловживанням процесуальним правами виключно на підставі внутрішнього переконання, що суперечить принципу змагальності й законності.

ЄСПЛ неодноразово наголошував (наприклад, у справі «Голдер (Golder) проти Об'єднаного Королівства»), що право доступу до правосуддя є одним із невід'ємних складників права, гарантованого п. 1 ст. 6. У справі «Меньшакова проти України» ЄСПЛ зазначив, що п. 1 ст. 6 утілює «право на суд», яке, згідно з практикою Суду, включає в себе не тільки право ініціювати провадження, а й право розраховувати на «розгляд» спору судом [10].

Крім того, відсутність чітких критеріїв «зловживання правом» у КУпАП і досить короткий строк притягнення особи до адміністративної відповідальності (ст. 38) дають можливість у формально-правовий спосіб затягувати процес особою, яка притягається до відповідальності, і, як наслідок, дають змогу уникати відповідальності. Таким прикладом є розгляд у справах про притягнення особи до відповідальності за ст. 124 КУпАП. Притягнення до відповідальності можливе протягом трьох місяців з дня вчинення правопорушення. У разі закінчення цього строку справа підлягає закриттю. При цьому під час розгляду справи особа, що притягається до відповідальності, або її захисник заявляє клопотання про призначення експертизи, строк проведення якої спільномірний або перевищує строк притягнення особи до адміністративної відповідальності. У свою чергу, це призводить до штучного затягування строків розгляду та спливу строку на притягнення особи до адміністративної відповідальності, тим самим до уникнення особою відповідальності за скоєння правопорушення на підставі ст. 247 КУпАП. Це, у свою чергу, порушує право потерпілого на справедливий суд і сатисфакцію, але водночас подання такого клопотання є реалізацією права особи, яка притягається до відповідальності, і забезпечує можливість доведення відсутності вини в учиненні правопорушення.

До прийняття процесуальних кодексів у чинній редакції процесуальне законодавство не містило визначення поняття «зловживання правом», воно існувало лише на доктринальному рівні та досліджувалося науковцями, а тому не могло йти мови про реакцію суду на недобросовісну поведінку учасників процесу. Заборона «зловживання правами» здійснювалася через призму заборони «недобросовісної поведінки», яку кожен суд оцінював на власний розсуд.

Отже, суд не мав відповідного інструментарію, щоб запобігати зловживанню правами з боку учасників процесу. Варто зазначити, що притягнення особи до відповідальності за «зловживання правом» також не врегульовано в КУпАП.

Розглянемо приписи Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України як приклад. Відповідно до ч. 4 ст. 81 КПК України, якщо повторно заявлений відвід має ознаки зловживання правом на відвід з метою затягування кримінального провадження, суд, який здійснює провадження, має право залишити таку заяву без розгляду. Тобто передбачений негативний наслідок – позбавлення конкретного процесуального права учасника кримінального провадження [6].

Також у ч. 10 ст. 290 КПК України передбачено можливість обмеження часу для ознайомлення з матеріалами справи для сторін процесу в разі зволікання [6].

Зловживання процесуальними правами може породжувати фінансові наслідки у вигляді судових витрат, понесених опонентом, а іноді й фінансових утрат, що перевищують ці витрати. Отже, мають існувати також заходи фінансового характеру для боротьби з недобросовісною поведінкою учасників справи під час розгляду судової справи.

У деяких країнах фінансові санкції за зловживання правом мають форму штрафів щодо осіб, які зловживають цим правом. Наприклад, французькі регламенти дають судді можливість покарати автора за недобросовісну поведінку штрафом у розмірі до 3000 євро. В Естонії Верховний Суд може призначити покарання за зловживання процесуальними правами, порушення принципу добросовісності [1, с. 12].

Доречно зазначити про вплив зловживання правами на кінцеве рішення. Уважаємо, що питання притягнення особи, яка зловживає своїми процесуальними правами, до відповідальності (саме кваліфікація правопорушення та притягнення до відповідальності, а не припиняюча дія в

процесі щодо зловживання), має вирішуватися окремо від розгляду справи по суті, так як такий розгляд і зазначення в судовому рішенні можуть призвести до упередженого ставлення з боку судді, а також розгляд справи по суті через призму зловживання правами призведе до того, що обставини справи будуть виходити на другий план і всі докази по справі будуть оцінюватися судом через призму суб'єктивного ставлення до порушника.

На практиці в судовому рішенні суд прямо вказує на недобросовісну поведінку учасника справи. Таке зазначення може порушити право на справедливий судовий розгляд, право на доступ до правосуддя, так як під час звернення до судів вищої інстанції для оскарження рішення у суддів вищої інстанції до дослідження матеріалів справи може скластися упереджене ставлення до учасника справи, що, на думку суду, нижчої інстанції зловживав своїми процесуальними правами.

Процедура розгляду справ за КУпАП немає інституту протидії зловживання процесуальними правами. Такий нечіткий підхід дає, з одного боку, гнучкість, необхідну для застосування концепції зловживання процесуальними правами до різних типів поведінки учасників процесу; з іншого боку, він потребує особливої обережності, так як у разі неправильного застосування концепції зловживання правами можна підірвати фундаментальну цінність права на ефективний правовий захист.

З іншого боку, процесуальні гарантії не захищають і не узаконюють зловживання правами, а призначенні для захисту прав. Іншими словами, гарантії закінчуються там, де починаються зловживання.

Висновки. КУпАП у частині процедури розгляду справ і прав учасників процесу потребує додаткових змін у частині визначення поняття, критеріїв «зловживання правом» і визначення процесуального порядку впливу судом на особу, яка зловживає правом.

Незалежно від способу «зловживання правами» спільним структурним елементом є використання індивідуальних прав у спосіб, що суперечить призначеним цілям, особливо в спосіб, що шкодить (або перешкоджає в реалізації прав) іншій стороні спору або відкрито підриває суспільний інтерес. Реалізація процесуальних прав особою, що притягається до відповідальності, не може вважатися зловживання правом за умови відсутності визначення такого поняття й критеріїв у КУпАП і бути предметом тиску на таку особу. При цьому за умови закріплення в подальшому в КУпАП поняття й ознак зловживання правом уважаємо, що обставини такого зловживання повинні бути розглянуті окремо від розгляду справи по суті й висвітлені в окремій ухвалі суду.

Установлення факту «зловживання правом» має відображатися в рішеннях виключно з посиланням на наявні факти й докази, бути обґрунтованим.

Неприпустимо пов'язувати «зловживання правом» з виною або невинуватістю особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Під час унесення змін до КУпАП потрібно розмежовувати такі дії, як «припинення зловживання правом», що є суто процесуальним поняттям і належить до розпорядчих функції судді в процесі, і «притягнення особи до відповідальності за «зловживання правом», що фактично є розглядом справи про правопорушення особою, яка зловживає правами, така особа має бути наділена правами щодо захисту власних інтересів.

Список використаних джерел:

1. Jerzy Parchomiuk. Abuse of Procedural Rights in Administrative Law / Jerzy Parchomiuk. URL: https://www.academia.edu/31740499/Abuse_of_Procedural_Rights_in_Administrative_Law?fbclid=IwAR0zuRUBW9DO_mBEihlB1Bsyw5aISojlPOP_f0SCCfZA1HlOjUMPXwXr7cA.

2. Заборовський В.В., Соханич В.М. До питань про поняття зловживання процесуальними правами. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2018. Вип. 53 (2). С. 66–70.

3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2006. № 30. Ст. 260.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (зі змінами та доповненнями, унесеними Протоколом від 11 травня 1994 року № 11, Протоколом від 13 травня 2004 року № 14). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

6. Кримінальний процесуальний кодекс від 13.04.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

7. Полянський Т.Т. Феномен зловживання правом (загальнотеоретичне дослідження). *Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України. Серія І «Дослідження та реферати»* / редкол. : П.М. Рабінович (голов. ред.) та ін. Вип. 25. Львів : Галицький друкар, 2012. 456 с.

8. Похиленко І.С. Неприпустимість зловживання процесуальними правами в господарському та адміністративному процесах. URL: https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/40286/1/Похиленко_І.С_тези.pdf.

9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мюрсел Ерен проти Туреччини» від 7 лютого 2006 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO4075.html.

10. Справа «Меньшакова проти України» від 7 червня 2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_766.

11. Станев против Болгарии [Stanev v. Bulgaria] (жалоба № 36760/06). Постановление от 17 января 2012 г. URL: http://hrlib.kz/wp-content/uploads/2016/08/2012-Станев-против-Болгарии.pdf.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.31

КОЗІН А.О.

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОТИДІЇ БУЛІНГУ (ЦЬКУВАННЮ)

У статті наголошено, що дослідження будь-якого наукового об'єкта потребує всебічного розгляду всіх його властивостей, форм прояву та способів використання. Тільки внаслідок подібного розроблення можлива побудова об'єктивної теоретичної моделі останнього, яка буде ґрунтуватися не тільки на домислах і суб'єктивних думках, а й на обставинах дійсності, беззаперечних факторах, які показують не окремі, загалом не типові моменти, проте дають можливість побачити реальні закономірності. Формування настільки точного дослідження в правовій галузі можливо виключно на основі розгляду зарубіжного досвіду юридичного регламенту того чи іншого питання. З'ясовано, що проблема булінгу у Великобританії повністю регулюється антидискримінаційною лінійкою нормативно-правових актів. Тобто зазначене явище фактично визнається дискримінацією прав осіб, які навчаються в школі. Крім того, законодавство Великобританії чітко визначає, у чому конкретно булінг у закладах освіти виражається, а саме: нападах, мордуваннях, застосуванні фізичної сили учасниками освітнього процесу одне до одного; здійсненні крадіжки особистих речей жертви булінгу; систематичних домаганнях, залякуваннях, погрозах та образах, які можуть відбуватися як вербально, так і за допомогою засобів зв'язку, зокрема електронних листів, повідомлень, дзвінків тощо. Зроблено висновок, що сьогодні в нашій державі, на відміну від багатьох інших країн, створено дієвий правовий механізм протидії булінгу, який має власні нормативні джерела та суб'єктів реалізації. Проте цей факт не свідчить, що Україні в питанні боротьби з булінгом немає до чого прагнути. Так, ураховуючи той факт, що булінг є соціальним явищем, виключно юридичних важелів для його подолання недостатньо. На прикладі таких країн, як Іспанія, Фінляндія, Швеція та Норвегія, варто запровадити в середовищі освітянської діяльності спеціальні програми, метою яких стане виховання молоді в дусі толерантного поводження одне з одним, демократизму, необхідності людяного ставлення до своїх однолітків та інших позитивних аспек-

© КОЗІН А.О. – аспірант (Науково-дослідний інститут публічного права)

тів. У тандемі з численними правовими механізмами такий підхід дасть змогу викоренити булінг (цькування) не тільки на практиці, а й у свідомості представників українського суспільства.

Ключові слова: *зарубіжний досвід, організація, правове регулювання, законодавство, протидія булінгу.*

The article emphasizes that the research of any scientific object requires a thorough consideration of all its properties, forms of manifestation and methods of use. Only through such development is it possible to construct an objective theoretical model of the latter, which will be based not only on conjectures and subjective thoughts, but on circumstances of reality, indisputable factors, which show not individual but generally not typical moments, but make it possible to see the real patterns. The formation of such an accurate study in the legal field is possible solely on the basis of consideration of foreign experience of legal regulation of a particular issue. It has been found that the problem of bullying in the UK is fully regulated by the anti-discrimination line of regulations. That is, this phenomenon is in fact recognized as discrimination against the rights of persons attending school. In addition, UK law clearly defines how specifically bullying in educational institutions is expressed, namely: assaults, snorts, the use of physical force by participants in the educational process with each other; the theft of the personal belongings of the victim of the billing; systematic harassment, intimidation, threats and harassment that can occur both verbally and through communications such as emails, messages, calls, and more. It is concluded that today in our country, unlike many other countries, there is an effective legal mechanism for counteracting billing, which has its own regulatory sources and actors. However, this fact does not indicate that Ukraine has nothing to strive for in the fight against bullying. Thus, given the fact that bulling is a social phenomenon, legal leverage alone is not enough to overcome it. For example, such countries as Spain, Finland, Sweden and Norway should introduce special programs in the educational environment. The purpose of which is to educate young people in a spirit of tolerant treatment towards one another, democracy, the need for a humane attitude towards their peers and other positive aspects. In tandem with numerous legal mechanisms, this approach will allow eradicating bullying not only in practice, but in the minds of representatives of Ukrainian society.

Key words: *foreign experience, organization, legal regulation, legislation, counteraction to bulling.*

Вступ. Дослідження будь-якого наукового об'єкта потребує всебічного розгляду всіх його властивостей, форм прояву та способів використання. Тільки внаслідок подібного розроблення можлива побудова об'єктивної теоретичної моделі останнього, яка буде ґрунтуватися не тільки на домислах і суб'єктивних думках, а й обставинах дійсності, беззаперечних факторах, які показують не окремі, загалом не типові моменти, проте дають можливість побачити реальні закономірності. Формування настільки точного дослідження в правовій галузі можливо виключно на основі розгляду зарубіжного досвіду юридичного регламенту того чи іншого питання. Чому це так? Якщо взяти тематику дослідження, то протидія булінгу (цькуванню) є проблематикою, яка добре відома в багатьох інших країнах. У зв'язку із цим дослідження зарубіжного досвіду надасть відповіді на питання, по-перше, щодо найбільш ефективної моделі боротьби з булінгом, по-друге, побудови шляхів подальшого вдосконалення системи протидії цьому негативному явищу на території нашої держави.

Натепер проблемі булінгу неодноразово приділялася увага у наукових працях різних науковців. Зокрема, її розглядали В.І. Бабенко, М.В. Руденко, Л.В. Винар, Д.Г. Заброда, Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко, В.М. Гаращук, О.В. Харитонов, О.С. Рождественська, Ю.Є. Атаманова, С.В. Крисюк, Т.О. Лукіна, Д.В. Молчанова, Р.Ф. Рамкулов, А.Л. Худобородов і багато інших. Утім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, малодослідженим є питання застосування в Україні зарубіжного досвіду організації протидії булінгу (цькуванню), що є суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Постановка завдання. Саме тому метою статті є визначити можливості застосування в Україні зарубіжного досвіду організації протидії булінгу (цькуванню).

Результати дослідження. Говорячи про світовий досвід протидії булінгу, варто відзначити Швецію – одну з перших країн, де цю проблему почали обговорювати на національному та законодавчому рівнях. Тут, окрім законів, що захищають жертв цькування, упроваджено закріплену в законодавстві системну профілактичну роботу, яку здійснюють державні установи та некомерційні організації, на кшталт «Friends». Доволі дієвим способом протидії цькуванню у Швеції став так званий «Метод Фарста», що полягає у створенні в школах спеціальних «антибулінгових» команд з учнів і вчителів, завданням яких є захист інших учнів – з першого по дев'ятий клас. До подібних команд відбирають школярів із лідерськими якостями, призначають їм по кілька підшефних із молодших класів. Кожен «лідер» повинен хоча б раз за день підходити до ввірених йому учнів, дізнаватися, чи все гаразд, і давати зрозуміти про готовність допомогти у вирішенні проблем зі цькуванням [1].

Схожий підхід до протидії булінгу (цькуванню) існує натепер також в іншій скандинавські країні – Норвегії. Так, саме Норвезьку загальнонаціональну антибулінгову програму визнано однією з найефективніших, автором якої є Ден Ольвеус. Результати багатолітнього моніторингу її роботи продемонстрували свою дієвість: вона на 30–50% знижує кількість інцидентів, пов'язаних зі цькуванням. Водночас знижуються й показники антисоціальної поведінки, включаючи пияцтво, крадіжки, вандалізм тощо, а також покращується загальний клімат у школах. Секрет успіху полягає в системному підході до проблеми булінгу: психолог і вчений Ден Ольвеус наполягає на важливості роботи з усім набором соціальних ролей: так званий «bullying circl» становлять не лише жертва та агресор, а й прибічники та пасивні спостерігачі. Ця програма засновується на принципах, що передбачають створення теплого й позитивного шкільного (в ідеалі й домашнього) середовища, ставить акцент не на покаранні, а на заохоченні до мирного співіснування з твердими рамками й обмеженнями неприйнятної поведінки. Реалізація комплексу інформативно-консультативних, діагностичних, корекційних та організаційних дій передбачає три рівні: загальношкільний, груповий (на рівні класу) й індивідуальний. За рішенням уряду Норвегії програма Д. Ольвеуса була включена до реалізації в усіх школах як обов'язкова. До слова, у школах Швеції та Норвегії на початку кожного навчального року укладається трьохсторонній договір, який підписує учень (навіть першокласник), батьки та адміністрація школи. Мета цього договору – запобігти неприйнятній та агресивній поведінці в школі. Так, кожен школяр попереджається про те, що він не має право погрожувати словом чи ділом іншим учням, завдавати фізичну або психологічну шкоду однокласникам, псувати їхнє майно. В іншому випадку шкільний фахівець і директор школи мають право за першої ж нагоди поставити винного на облік до поліції, а за поведінку малюків повністю відповідатимуть їхні батьки. Крім того, батьки зобов'язуються вирішувати проблеми такого роду разом зі шкільними психологами [1].

Формування на нормативно-правовому рівні спеціальних програм антибулінгової спрямованості є засобом, яким користуються також і в інших країнах Єврозони. Наприклад, у Фінляндії в період з 2006 по 2009 роки створено програму «KiVa», яка досить ефективно функціонує й сьогодні. Програма поширюється на всіх учнів загальноосвітніх шкіл від 5 до 11 років. Її мета – зменшити показники шкільного булінгу й знизити рівень віктимізації серед однолітків. Робота з неповнолітніми є одним із центральних питань фінської програми. Робота із цією категорією осіб, залучених до булінгу, полягає в покращенні здібності дітей розпізнавати ситуації цькування й уміти протидіяти їм, використовуючи можливості колективу. Фінська програма включає в себе як універсальні дії щодо запобігання випадків булінгу, так і специфічні дії, що полягають у прямому втручанні в ситуації шкільного цькування. До специфічних дій у рамках «KiVa» можна зарахувати використання відеоігри й анімаційних уроків як доповнення до буклетів і спілкування з педагогами. Також у кожній школі команда з трьох учителів (або іншого шкільного персоналу) разом із класним керівником розглядають кожен випадок булінгу, який засвідчено або виявлено. Випадки розглядаються через низку індивідуальних і невеликих групових обговорень із жертвами й ініціаторами, згодом організовуються систематичні зустрічі. Крім того, учитель у класі зустрічається з двома-чотирма однокласниками з високим соціальним статусом, спонукаючи їх підтримати кожну постраждалу дитину. Універсальні дії щодо боротьби зі шкільним цькуванням включають 20 годин уроків для учнів, які проводяться вчителями в класі протягом навчального року. Основними цілями подібних занять є підвищення обізнаності про роль, яку група відіграє в протидії булінгу; посилення почуття емпатії щодо жертв булінгу. Заняття включають обговорення, групову роботу, рольові вправи. По мірі проведення занять клас формує внутрішні правила щодо уникнення булінгу, запобігання йому [2, с. 30].

Подібна державна антибулінгова модель сформовано свого часу в Іспанії. Засади протидії булінгу в цій державі закладено ще в 90-х роках минулого століття. Зокрема, Першою програмою, розробленою в Іспанії, був проект «SAVE». Проект «SAVE» об'єднує дослідницьку ініціативу з комплексом превентивних дій, спрямованих на скорочення випадків віктимізації та насильства в початковій і середній школі. Подібні дії передусім спрямовані на розвиток почуття захищеності, навичок комунікації в школярів, виділення спільних цінностей у підлітків. Крім того, реалізація проекту передбачала роботу з педагогічним складом, а саме освіту в рамках проблеми протидії булінгу в школі й співпраці вчителів. На особистісному рівні для розвитку емпатії та здатності до рефлексії йшла робота з навичками критичного мислення. Найефективніший вектор роботи проекту «SAVE» – демократизація процесу управління співіснування школярів у колективі, а також емоційне й ціннісне навчання. Демократизація здійснювалася через уведення чітких правил, які були орієнтовані на встановлення позитивних міжособистісних зв'язків [2, с. 16].

Цікавою є система протидії булінгу (цькуванню) у Великобританії. Необхідно відмітити той факт, що проблема булінгу в зазначеній державі повністю регулюється антидискримінаційною лінійкою нормативно-правових актів. Тобто зазначене явище фактично визнається дискримінацією прав осіб, які навчаються в школі. Крім того, законодавство Великобританії чітко визначає, у чому конкретно булінг у закладах освіти виражається, а саме: нападах, мордуваннях, застосуванні фізичної сили учасниками освітнього процесу одне до одного; здійсненні крадіжки особистих речей жертви булінгу; систематичних домаганнях, залякуваннях, погрозах та образах, які можуть відбуватися як вербально, так і за допомогою засобів зв'язку, зокрема електронних листів, повідомлень, дзвінків тощо [3; 4].

Документуванням фактів булінгу та притягненням осіб, які його вчинили, до відповідальності займаються правоохоронні органи Великобританії, зокрема поліція. Разом із тим у системі протидії булінгу важливе місце посідають безпосередньо заклади освіти. Саме на них і науково-педагогічний персонал, який працює в цих закладах, покладається обов'язок профілактики булінгу, забезпечення безпечного середовища для здійснення освітнього процесу, виховання в осіб, які навчаються, толерантності одне до одного, а також негайного звернення до поліції в разі виявлення фактів булінгу. Із цією метою в кожній школі розробляється й у подальшому реалізовується спеціальна антибулінгова політика, яка включає заходи, спрямовані на реалізацію вищенаведених питань [3].

Визначаючи найкращі міжнародні практики протидії булінгу (цькування) з метою їх перейняття та імплементації в національну правову систему, поза увагою не можемо залишити досвід держав пострадянського простору, у кожній із яких боротьба з досліджуваним негативним явищем має власні особливості. Так, наприклад, у Республіці Білорусь натепер булінг не має належного законодавчого закріплення, а отже, не існує в цій державі цільових систем протидії йому. У правовому полі цькування не виділяється з великого числа інших проявів підліткової девіантної поведінки. Основою запобігання їй і її профілактики в Республіці Білорусь є Закон «Про основи системи профілактики бездоглядності та правопорушень неповнолітніх» від 31.05.2003 № 200-З. У зазначеному акті визначається, що головними завданнями діяльності з профілактики бездоглядності й правопорушень неповнолітніх є запобігання бездоглядності, безпритульності, правопорушенням чи іншим антисоціальним діям неповнолітніх, виявлення й усунення їх причин та умов; забезпечення захисту прав і законних інтересів неповнолітніх; соціальна психолого-педагогічна реабілітація неповнолітніх і сімей, які знаходяться в соціально небезпечному становищі; виявлення й припинення випадків залучення неповнолітніх до скоєння злочинів чи інших антигромадських дій [5].

Діяльність із профілактики бездоглядності й правопорушень неповнолітніх ґрунтується на принципах законності, демократизму, гуманного поводження, підтримки сім'ї та взаємодії з нею, індивідуального підходу до виховання неповнолітніх із дотриманням конфіденційності отриманої інформації, державної підтримки органів, установ та інших організацій, що здійснюють діяльність, пов'язану з профілактикою бездоглядності й правопорушень неповнолітніх, забезпечення відповідальності посадових осіб і громадян за порушення прав та інтересів неповнолітніх [5].

Одним із суб'єктів протидії негативній та антисоціальній поведінці неповнолітніх є органи управління освітою й заклади освіти безпосередньо. У рамках своєї компетенції зазначені суб'єкти запобігають неправомірній поведінці неповнолітніх, а також здійснюють профілактику неправомірної поведінки неповнолітніх у рамках освітнього процесу, зокрема дій, які мають ознаки цькування учасників освітнього процесу одне одного. Із цією метою органи державного управління освітою та заклади освіти в межах своєї компетенції контролюють дотримання законодавства у сфері освіти неповнолітніх осіб; здійснюють заходи з профілактики бездоглядності

неповнолітніх та організують індивідуальну профілактичну роботу щодо бездоглядних і безпритульних, їхніх батьків, усиновителів, опікунів або піклувальників, які не виконують або неналежним чином виконують свої обов'язки з виховання, навчання або утримання неповнолітніх або негативно впливають на їхню поведінку; беруть участь в організації відпочинку, дозвілля та зайнятості неповнолітніх; розробляють і впроваджують у практику роботи закладів освіти програми й методики, спрямовані на формування законослухняної поведінки неповнолітніх; створюють центри корекційно-розвивального навчання й реабілітації, що виявляють неповнолітніх, які мають відхилення в розвитку або поведінці, проводять їх комплексне обстеження й готують рекомендації з надання їм психологічної медико-педагогічної допомоги та визначення форм подальшого навчання й виховання; надають соціально-психологічну та педагогічну допомогу неповнолітнім; забезпечують організацію в установах освіти загальнодоступних спортивних секцій, технічних та інших гуртків, клубів і залучення до участі в них неповнолітніх тощо [5].

Безпосереднім запобіганням правопорушенням і їх профілактикою займаються співробітники Органів внутрішніх справ Республіки Білорусь, а саме інспекції у справах неповнолітніх. Останні виконують такий набір функцій: вивчають стан виховної роботи з неповнолітніми, які перебувають на обліку в інспекціях у справах неповнолітніх, у навчальних, культурно-розважальних, спортивно-оздоровчих установах, інших організаціях, гуртках і клубах за місцем проживання, а також за місцем навчання (роботи) неповнолітніх; доставляють у підрозділи органів внутрішніх справ неповнолітніх, які вчинили правопорушення або інші неправомірні дії; уносять до відповідних державних органів та в інші організації пропозиції про застосування заходів впливу, передбачених законодавством, щодо неповнолітніх, які вчинили правопорушення або інші неправомірні дії, їхніх батьків, усиновителів, опікунів або піклувальників, інших осіб, які не виконують або неналежним чином виконують свої обов'язки з виховання, навчання або утримання неповнолітніх; уносять до відповідних державних органів та в інші організації пропозиції з усунення причин та умов, що сприяють учиненню неповнолітніми правопорушень чи інших антигромадських дій, тощо [6].

Як бачимо, спектр функціональної направленості інспекцій у справах неповнолітніх Органів внутрішніх справ Республіки Білорусь є досить широким. На них покладається обов'язок профілактики та запобігання всьому масиву правопорушень, які вчиняються неповнолітніми, зокрема на території закладів освіти, коли подібні правопорушення мають ознаки цькування.

Висновки. Отже, проаналізований досвід доводить, що українські реалії в означеному напрямі характеризуються прогресивністю. Сьогодні в нашій державі, на відміну від багатьох інших країн, створено дієвий правовий механізм протидії булінгу, який має власні нормативні джерела та суб'єктів реалізації. Проте цей факт не свідчить, що Україні в питанні боротьби з булінгом немає до чого прагнути. Так, ураховуючи той факт, що булінг є соціальним явищем, виключно юридичних важелів для його подолання недостатньо. На прикладі таких країн, як Іспанія, Фінляндія, Швеція та Норвегія, варто запровадити в середовищі освітянської діяльності спеціальні програми, метою яких стане виховання молоді в дусі толерантного поводження одне з одним, демократизму, необхідності людяного ставлення до своїх однолітків та інших позитивних аспектів. У тандемі з численними правовими механізмами такий підхід дасть змогу викоренити булінг (цькування) не тільки на практиці, а й у свідомості представників українського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Миськевич Т. Регулювання проблеми булінгу на законодавчому рівні: перші кроки України та світовий досвід. *Громадська думка про правотворення.* 2019. № 1 (166). С. 18–22.

2. Молчанова Д.В., Новикова М.А. Противодействие школьному буллингу: анализ международного опыта / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. Москва : НИУ ВШЭ, 2020. 72 с.

3. Bullying at school. *Офіційний веб-портал уряду Великобританії.* URL: https://www.gov.uk/bullying-at-school.

4. Discrimination: your rights. *Офіційний веб-портал уряду Великобританії.* URL: https://www.gov.uk/discrimination-your-rights.

5. Об основах системы профилактики безнадзорности правонарушений несовершеннолетних : Закон от 31.05.2003 № 200-З. *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.* URL: http://pravo.by/document/?guid=2012&oldDoc=2003-64/2003-64(009-034).pdf&oldDocPage=1.

6. Об утверждении Инструкции по организации работы инспекций по делам несовершеннолетних органов внутренних дел : Постановление от 27.10.2003 № 242. *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.* URL: http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic35/text650.htm.

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.32

КОЛОСОВСЬКА Д.В.

ЗНАЧЕННЯ ТА ПРАКТИЧНЕ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ СТАБІЛЬНОСТІ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

Принцип стабільності податкового законодавства є одним із галузевих принципів податкового права. Його значення важко переоцінити: лише за наявності стабільного податкового законодавства платники податків мають можливість регулювати свою поведінку, належним чином розраховувати свої кошти, а отже, мають змогу виконувати свої податкові зобов'язання без шкоди для власних прав та інтересів. Належне функціонування цього принципу, безперечно, в інтересах як платників податків, так і держави. Незважаючи на це, на жаль, із моменту включення положення про принцип стабільності до Податкового кодексу України його порушення під час установлення чи зміни основних, додаткових і навіть факультативних елементів податків відбуваються майже щороку. Звичайно, це негативно впливає на умови виконання платниками податків податкових зобов'язань, за таких обставин їх навряд чи можна вважати сприятливими. Незадоволення платників податків тягне за собою велику кількість судових справ, але водночас судова практика із цього питання є досить суперечливою. Виходячи з вищезазначеного, існує низка питань, на які й надано відповідь у статті. Стаття присвячена дослідженню принципу стабільності податкового законодавства та його дії під час установлення окремих елементів місцевих податків, зокрема ставок податку й податкових пільг, унесення змін до них, а також у разі порушення цього принципу та можливих наслідків. Автор звертає увагу на найважливіші питання порушення принципу стабільності, а також на конфлікти, які можуть виникнути під час унесення змін до податкового законодавства. Автор також висвітлює найбільш розповсюджені випадки вищезазначених порушень, посилаючись на прецедентне право Верховного Суду. Крім того, автор робить спробу простежити зв'язок між принципом стабільності податкового права й іншими галузевими принципами, а також із загальними принципами права (принципами верховенства права та правової визначеності), використовуючи прецедентне право Європейського суду з прав людини. На закінчення автор на підставі проведеного дослідження пропонує можливі шляхи до вирішення цієї проблеми.

Ключові слова: *податки, збори, принцип стабільності, податкове законодавство, податкова ставка, податкова пільга.*

The principle of tax law stability is one of the sectoral principles of tax law. It can hardly be overestimated – only in the presence of a stable tax legislation taxpayers have the opportunity to regulate their behavior, adjust their funds, and therefore be able to fulfill their tax obligations without prejudice to their own rights and interests. "Stability" means the constancy, reasonable invariability of the law, the predictability of amendments thereto – in general, so the basic purpose of the above principle can be briefly described. The proper functioning of the principle of stability is undoubtedly in the interests of both taxpayers and the state. In spite of this, unfortunately, since the inclusion of the provision on the principle of stability in the Tax Code of Ukraine, its violation in the establishment or amendment of basic and additional elements of taxes occur almost every year. Of course, this has a negative effect on the conditions of taxpayers' fulfillment of tax obligations – in such circumstances they can hardly be considered favorable. Dissatisfaction of taxpayers entails a large number of court cases, but at the same time, the case law on this issue is quite controversial. Based on the above mentioned, there are a

© КОЛОСОВСЬКА Д.В. – студентка V курсу господарсько-правового факультету (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

number of questions that are answered in the article. The article is devoted to exploring the nature of the principle of tax law stability and its effect in establishing individual elements of local taxes, in particular tax rates and tax benefits, amending them, as well as in cases of breach of this principle and possible consequences. The author draws attention to the most important issues of breach of the principle of stability, as well as of the conflicts that may arise during the amending of tax legislation. The author also highlights the most frequently occurring cases of the above-mentioned violations, referring to the case law of the Supreme Court. In addition, the author attempts to trace the link between the principle of the stability of tax law and other sectoral principles, as well as with the general principles of law, using the case law of the European Court of Human Rights. In conclusion, the author based on the conducted research suggested possible ways to solve this problem.

Key words: *taxes, fees, stability principle, tax law, tax rate, tax privilege.*

Вступ. Податковий кодекс України в ст. 4 наводить вичерпний перелік принципів, на яких ґрунтується податкове законодавство. Принципи (від лат. principium – основа, початок) – це основоположні, фундаментальні засади, що характеризуються непорушністю, загальною значущістю, універсальністю та вищою імперативністю і створюють умови для побудови єдиної цілісної системи взаємозв'язків учасників податкових правовідносин, слугують певним загальним орієнтиром. Загалом початковою метою їх існування є рівний захист як публічних, так і приватних інтересів, а також ефективне функціонування системи оподаткування. Беручи до уваги той факт, що з 2014 року в Україні триває реформа, метою якої є децентралізація влади, що, у свою чергу, передбачає підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, реалізація загальних принципів податкового законодавства під час місцевого оподаткування є надзвичайно важливою умовою досягнення відповідності сучасним ринковим умовам і потребам правового суспільства.

Актуальність цієї проблеми зумовлена передусім частими порушеннями принципу стабільності податкового законодавства під час установлення ставок місцевих податків, правил пільгового оподаткування тощо, що, безперечно, негативно позначається на рівні довіри громадян до держаних органів і їхній зацікавленості в належному виконанні податкового обов'язку, а також нерідко стає причиною недоотримання місцевими бюджетами необхідних для ефективного функціонування місцевого самоврядування коштів.

Вагомий внесок у дослідження з визначеної проблеми зробили такі науковці, як Л.К. Воронова, М.І. Байтін, М.П. Кучерявенко, І.І. Кучеров, С.Г. Пепеляєв, Н.Ю. Пришва, П.С. Пацурківський, Г.В. Петрова, Ю.А. Равінський, В.М. Реуф, І.Т. Тарасов, Н.І. Хімічева й інші.

Чимало наукових праць і досліджень присвячено питанням загальних принципів податкового законодавства. Особливої актуальності ця тема набула після прийняття у 2010 році Податкового кодексу України, де загальні принципи систематизовано й викладено у вигляді вичерпного переліку. Проте питання щодо застосування та подальшого належного функціонування принципу стабільності під час установлення, обчислення і стягнення саме місцевих податків усе ще потребує вирішення, нерідко виникають колізії, про що говорить досить велика кількість судових справ з приводу порушення принципів (зокрема принципу стабільності податкового законодавства та презумпції правомірності рішень платника податку).

Постановка завдання. Метою статті є встановлення особливостей застосування принципу стабільності податкового законодавства під час установлення місцевих податків і зборів в їх елементів, а також формування пропозицій щодо змін до українського законодавства з метою забезпечення ефективного функціонування зазначеного принципу.

Результати дослідження. Одним із аспектів узятого Україною курсу на децентралізацію держави є перенесення деяких питань податково-бюджетної політики із загальнодержавного на місцевий рівень.

На думку М.П. Кучерявенка, причинами такої диференціації, окрім співвідношення податкової компетенції в установленні приписів для учасників податкових відносин, є також природна неоднорідність різних частин території держави, різниця між регіонами з погляду кліматичних, етнографічних, економічних тощо умов [1, с. 208]. Отже, за територією дії можна виділити 2 типи податково-правових норм: такі, що діють на всій території держави, і такі, що діють лише в окремих регіонах.

Д.В. Головін за цим критерієм вирізняє триступеневу видову структуру дії податково-правових норм [2, с. 21]. За такого поділу найвищу ланку займатимуть податково-правові норми, що діють на всій території держави (для України це передусім закони – нормативно-правові акти, видані Верховною Радою України, у тому числі ті, якими вносяться зміни до Податкового кодексу України). Такі норми можуть стосуватися як державної податкової політики загалом, так й окремих елементів загальнодержавних або місцевих податків і зборів або ж факультативних елементів на кшталт податкових пільг, порядку їх застосування.

До другої ланки класифікації варто зарахувати норми, що діють у межах автономних утворень у складі унітарної держави або суб'єктів федеративної держави. Для України як приклад таких норм можна навести податково-правові норми, дія яких поширюється лише на територію Автономної Республіки Крим. Такі норми можуть бути як закріплені в Податковому кодексі України й поширюватися (унаслідок належного застосування юридичної техніки) лише на територію АРК, так і бути закріпленими в рішеннях Верховної Ради АРК. Так, відповідно до п. 284.1 ст. 84 Податкового кодексу України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування встановлюють ставки плати за землю й пільги щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території. Так місцеві представницькі органи публічної влади отримують можливість самостійно регулювати податковий тиск за окремими податками на місцях, що, відповідно, підвищує ефективність реалізації його фіскальної функції.

До третьої ланки за наведеною класифікацією належать податково-правові норми, що діють лише на території окремих територіальних громад. Зазвичай ці норми приймаються органами місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень і регулюють визначені питання місцевих податкових систем. Зокрема, такі норми можуть бути спрямовані на деталізацію окремих елементів місцевих податків і зборів, а також уведення їх у дію на території територіальної громади.

Також можна пов'язати вищенаведену класифікацію з розподілом податково-правових норм за таким критерієм, як рівень публічної влади, що їх санкціонувала. Так, правом установлювати норми, що поширюються на всю територію держави, наділені лише органи державної влади. А от у двох інших випадках спостерігається певний розподіл повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. У цьому разі співвідношення компетенції цілком залежить від рівня децентралізації в державі: що менш централізованою є країна, то більше податкових повноважень мають органи місцевого самоврядування.

Отже, згідно з положеннями Податкового кодексу України, установлення податків і зборів здійснюється місцевими радами. У статті 10 Податкового кодексу України наведено вичерпний перелік місцевих податків і зборів, усього два види податків (податок на майно та єдиний податок) і два види зборів (туристичний збір і збір за місця для паркування транспортних засобів) [3]. Згідно з п. 10.2 (1), місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок і податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі), але п. 10.3 водночас надає місцевим радам право в межах своїх повноважень вирішувати питання відповідно до вимог Податкового кодексу України щодо встановлення податку на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору й земельного податку за лісові землі. Пункт 10.4 Податкового кодексу України чітко закріплює недопустимість установлення податків і зборів, не передбачених цим Кодексом. Наведені положення Податкового кодексу України, як убачається, цілком відповідають вищенаведеній класифікації.

Згідно з п. 12.3.1 Податкового кодексу України, установлення місцевих податків і зборів здійснюється в порядку, визначеному цим Кодексом, а п. 4.1.9 установлює принцип стабільності податкового законодавства, який полягає в тому, що зміни до будь-яких елементів податків і зборів не можуть уноситися пізніш як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, у якому будуть діяти нові правила і ставки, а також у тому, що податки та збори, їх ставки, податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року.

Випадки порушення цього принципу, на жаль, не рідкість у вітчизняних реаліях, що підтверджується досить об'ємною судовою практикою із цього питання.

Окрім прямого закріплення в п. 4.1.9, принцип стабільності простежується й в інших положеннях Податкового кодексу України. Наприклад, у ст. 12, що загалом передбачає порядок установлення місцевих податків і зборів, зокрема в п. 12.3.4, передбачено, що рішення про встановлення місцевих податків і зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, у якому планується засто-

совування встановлюваних місцевих податків і зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом.

28 грудня 2014 року прийнято Закон України про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи, яким із 1 січня 2015 року введено в дію транспортний податок як складник податку на майно [4]. Очевидно, що Закон прийнято всупереч імперативному припису Податкового кодексу України щодо встановлення податку або збору до 15 липня року, що передує бюджетному періоду.

При цьому в п. 4 Прикінцевих положень Закон містив рекомендацію місцевим радам у місячний термін із дня опублікування цього Закону переглянути рішення щодо встановлення на 2015 рік податку на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) для об'єктів житлової нерухомості, а також прийняти й оприлюднити рішення щодо встановлення у 2015 році податку на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) для об'єктів нежитлової нерухомості, податку на майно (у частині транспортного податку) та акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів. Виходить, що Верховна Рада шляхом надання такої рекомендації фактично нехтує положеннями п. 12.3.4 Податкового кодексу України.

Проте наявність такої рекомендації зовсім не означає, що встановлення рішення місцевої ради є правомірним, оскільки не можна вважати, що така рекомендація відміняє норму, установлену Податковим кодексом України.

Оскільки збіг планового періоду та періоду, коли приймається рішення, є неприпустимим (виходячи з положень п. 12.3.4 Податкового кодексу України), якщо рішення місцевою радою прийняте у 2015 році, то плановим міг бути тільки 2016 рік. Отже, унаслідок прийняття цього Закону порушено принцип стабільності податкового законодавства й порядок установлення місцевих податків і зборів, передбачений Податковим кодексом України.

Указане порушення принципів податкового законодавства мало наслідком появу численних звернень до суду. Платники податків уважали вимогу щодо сплати транспортного податку у 2015 року незаконною й такою, що порушує принцип стабільності податкового законодавства, тоді як податкові органи вважали зовсім інакше і продовжували надсилати податкові повідомлення-рішення.

Так, в одній зі справ відповідач (Галицька об'єднана державна податкова інспекція Головного управління Державної фіскальної служби у Львівській області) у цій ситуації головним чином посилався на положення, що міститься в п. 13.3.5 ст. 12 Податкового кодексу України, щодо того, що в разі неприйняття сільською, селищною, міською радою або радою об'єднаних територіальних громад, що створена згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, рішення про встановлення відповідних місцевих податків і зборів, що є обов'язковими згідно з нормами цього Кодексу, такі податки до прийняття рішення справляються виходячи з норм цього Кодексу із застосуванням їх мінімальних ставок, а плата за землю справляється із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передує бюджетному періоду, у якому планується застосування плати за землю. Згідно з позицією податкового органу, ця норма є спеціальною щодо норми, викладеної в п. 13.3.4, ст. 13, а тому транспортний податок має стягуватися відповідно до Податкового кодексу України (ст. 267) із 1 січня 2015 року, незважаючи на недотримання процедури, відповідно до п. 13.3.4 ст. 13. Фактично Законом від 28 грудня 2014 року не змінено один з елементів чинного, а запроваджено новий податок.

Із цим аргументом складно погодитися, оскільки, якщо проаналізувати п. 13.3.5, стає зрозуміло, що її застосування зумовлене неприйняттям рішення місцевою радою. У свою чергу, про неприйняття рішення можна вести мову лише після спливу строків, а таким, як ми вже з'ясували, є період прийняття рішення, що завжди передує плановому й не може з ним збігатися.

Також важливо звернути увагу на те, що до компетенції Верховної Ради України належить лише встановлення переліку місцевих податків, а не введення їх у дію на місяцях, а тому в жодному разі просте передбачення в Податковому кодексі України транспортного податку не може замінити собою рішення місцевої ради як підстава для справляння цього податку.

У Постанові від 22 серпня 2018 року № 813/3221/17 Верховний Суд прийняв рішення на користь платника податку [5]. Із посиланням на положення п. 12.3.4 ст. 12 Податкового кодексу України щодо порядку опублікування рішень органів місцевого самоврядування стосовно встановлення місцевих податків (до яких, зокрема, належить і транспортний податок) суд постановив, що лише у 2015 році місцеві ради отримали повноваження й водночас набули обов'язку

щодо встановлення транспортного податку. Відповідно, лише після цієї дати місцеві ради мали юридичні підстави для прийняття рішення про встановлення транспортного податку.

При цьому, виходячи з неможливості збігу між періодом опублікування рішення та плановим періодом, у 2015 році не можна було визначити плановим періодом 2015 рік. Отже, на думку Суду, транспортний податок мав справлятися не раніше 2016 року.

Проте цікаво також зазначити той факт, що коли постало питання щодо правомірності справляння транспортного податку в наступному (2016) році, Верховний Суд в окремих рішеннях дійшов висновку про відсутність порушення принципу стабільності податкового законодавства, хоча знову ж таки наприкінці 2015 року змінено один із елементів транспортного податку. Нагадаємо, що п. 4.1.9 ст. 4 Податкового кодексу України забороняє внесення змін пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду до будь-яких елементів податків і зборів, відповідно до ст. 7 Податкового кодексу України, об'єкт оподаткування належить до елементів податку.

У кінці 2015 року до ст. 267 Податкового кодексу України Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24 грудня 2015 року внесено зміни [6]. Замість автомобілів із певним об'ємом двигуна, податком стали обкладати транспортні засоби, середньоринкова вартість яких становить понад 750 розмірів мінімальної заробітної плати, установленої законом на 1 січня податкового (звітного) року. Така вартість визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку й торгівлі, за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України, виходячи з марки, моделі, року випуску, типу двигуна, об'єму циліндрів двигуна, типу коробки переключення передач, пробігу легкового автомобіля, і розміщується на його офіційному веб-сайті.

Така зміна об'єкта оподаткування як основного елемента транспортного податку наприкінці року теоретично мала б бути розцінена як порушення принципу стабільності, проте в п. 22 Постанови Верховного Суду від 16 жовтня 2018 року у справі № 815/771/17 колегія суддів зазначає, що у 2016 році до прийнятих рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів на 2016 рік не застосовуються вимоги, установлені підпунктом 12.3.4 п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України, а отже, зазначення судом апеляційної інстанцій у рішенні, що рішення Одеської міської ради, яким унесено зміни та доповнення до транспортного податку, порушує принцип стабільності, є помилковим [7].

Отже, можливим убачається висновок, що, на думку Верховного Суду, саме по собі порушення принципу стабільності без поєднання з іншими порушеннями (у розглядуваному випадку – порушенням порядку опублікування рішень місцевої ради про встановлення місцевих податків) не може бути причиною для незастосування змінених правил оподаткування.

Доволі часто у зв'язку з принципом стабільності податкового законодавства згадується загальноправовий принцип правової визначеності [8]. У літературі правова визначеність зазвичай визначається як розумна стабільність, стійкість правових норм, їх незмінність протягом певного часу з метою забезпечення суб'єктам права можливості регулювати свою поведінку та передбачати наслідки того чи іншого вчинку. Позицію стосовно цього принципу Верховний Суд висловив у Постанові від 7 вересня 2018 року у справі № 826/18755/15 стосовно збільшення ставки податку за користування надрами [9]. У цій Постанові Суд надав принципам податкового законодавства досить великого значення, зазначивши, зокрема, що вони визначають зміст і спрямованість податкових правовідносин і мають застосовуватися на всіх етапах процесу оподаткування – від установлення податку до його стягнення. Щоправда, Суд при цьому послався лише на ст. 4 Податкового кодексу України загалом, знехтувавши наявністю спеціального пункту щодо стабільності податкового законодавства.

Суд звернув увагу на положення п. 4.1.4 Податкового кодексу України, де закріплений також принцип презумпції правомірності рішень платника податку «у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу» [3]. Пунктом 56.21 ст. 56 Податкового кодексу України передбачено, що «у разі коли норма цього Кодексу чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі цього Кодексу, або коли норми різних законів чи різних нормативно-правових актів, або коли норми одного і того ж нормативно-правового акта суперечать між собою та припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків

платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків» [3].

Отже, Суд погодився з висновком судів попередніх інстанцій, що під час одночасного регулювання спірних правовідносин положеннями підрозділу 9-1 розділу XX «Перехідні положення» і ст. 263 Податкового кодексу України, які по-різному встановлюють ставку податку за користування надрами, застосуванню підлягають положення ст. 263 Податкового кодексу України, які є більш сприятливими для платника податків.

Крім того, Суд також послався на рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) по справі «Щокін проти України» [10], яке набрало статусу остаточного 14 січня 2011 року, згідно з яким тлумачення та застосування національного законодавства є прерогативою національних органів, однак суд зобов'язаний переконатися в тому, що спосіб, у який тлумачиться й застосовується національне законодавство, призводить до наслідків, сумісних із принципами Конвенції з погляду тлумачення їх у світлі практики ЄСПЛ (рішення у справі «Скордіно проти Італії» [11]). Відсутність у національному законодавстві необхідної чіткості й точності, які передбачали можливість різного тлумачення такого важливого фінансового питання, порушує вимогу «якості закону», передбачену Конвенцією, і не забезпечує адекватний захист від свавільного втручання публічних органів державної влади в майнові права заявника [12].

У вказаному рішенні ЄСПЛ із посиланням на закріплений у законодавстві України принцип in dubio pro tributario зазначив, що органи державної влади надали перевагу найменш сприятливому тлумаченню національного законодавства, що призвело до накладення на заявника додаткових зобов'язань зі сплати податку. У зв'язку з наведеним дійшов висновку, що втручання в майнові права заявника було незаконним у контексті ст. 1 Першого протоколу [10].

Загалом недотримання Україною принципу правової визначеності досить часто стає причиною скарг до ЄСПЛ, який, у свою чергу, неодноразово звертав увагу на недосконалість українського законодавства в контексті недостатньої стабільності, чіткості, зрозумілості й передбачуваності його норм. У зв'язку з цим доцільно згадати такі справи, як «Щокін проти України» [10], «Салов проти України» [13], «Єлоєв проти України» [14], «Новік проти України» [15] тощо.

Варто також зазначити, що необхідність дотримання принципу стабільності поширюється на процес установлення та зміни не лише основних елементів податку, а й факультативних (зокрема податкових пільг), хоча часом у деяких наукових працях можна зустріти спроби звузити дію принципу стабільності лише до основних елементів податку.

Як слушно зазначає із цього М.І. Вишемирський, під час витлумачення змісту принципу стабільності в оподаткуванні можна дійти характерного висновку, що однаково суттєвою, рівнозначною вважається потенційна зміна як самих податкових платежів, так і податкових пільг. Відповідно, як установлені податки, так і передбачені податкові пільги мають ураховуватися під час оцінювання співвідношення публічного й законних приватних інтересів у податкових відносинах, задля досягнення балансу яких у підсумку й призначається та функціонує цей принцип.

Звідси якщо допустити можливість, що принцип стабільності поширюватиметься лише на основні й додаткові елементи податкового механізму, не зачіпаючи факультативних, то приватні законні інтереси платників податків будуть збережені в будь-якому разі (звісно, ми виходимо з того, що саме встановлення та введення в дію такого податкового механізму здійснено в повній відповідності до закону). Але за цих умов унаслідок необмеженого використання податкових пільг цілком може виникнути ситуація невиконання відповідних бюджетів, до яких такі податки справляються, як за доходами, так і за видатками, у результаті чого значної шкоди буде завдано публічному інтересу [16, с. 123].

Показовою як приклад порушення принципу стабільності податкового законодавства під час установлення ставок податкових пільг є Постанова Верховного Суду від 15 травня 2019 року у справі № 825/1496/17. Сутність спору зводилася до такого: рішенням Ніжинської міської ради від 21–26 січня 2016 року змінено правила пільгового оподаткування, зокрема в Положенні про податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, уточнено, що від сплати податків звільняються інваліди I та II груп на один об'єкт житлової нерухомості, хоча в попередній редакції не було зазначено чіткої кількості об'єктів, на які поширюється пільга. Рішення мало набути чинності з 1 січня 2016 року [17].

Зміни внесено на виконання Положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24 грудня 2015 року № 909-VIII щодо рекомендації здійснити перегляд рішень, прийнятих на 2016 рік стосовно встановлення місцевих податків і зборів.

Позивач уважав, що податковий орган порушив принцип стабільності податкового законодавства, застосувавши вищезгадане рішення міськради для нарахування податку на майно, оскільки, відповідно до підпункту 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України, зміни до будь-яких елементів податків і зборів не можуть уноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, а отже, застосування цих змін є правомірним лише з 2017 року.

Відповідач, у свою чергу, зазначав, що податкову пільгу як таку змінено не було, відбулося лише уточнення кількості об'єктів оподаткування, що означає, що порушення принципу стабільності не було й рішення цілком відповідає Податковому кодексу України.

Верховний Суд, погоджуючись із висновком судів попередніх інстанцій, зазначив, що відповідач, реалізуючи владні управлінські функції, застосував саме ту норму права, яка була чинною на момент прийняття спірних рішень.

Суд дійшов висновку, що, незважаючи навіть на те що Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24 грудня 2015 року № 909-VIII уносив зміни до податкового законодавства всупереч принципу стабільності, він, однак, не визнаний Конституційним Судом ні таким, що суперечить конституції України, ані таким, що суперечить іншим нормативно-правовим актам, більше того, він навіть не оскаржений. Отже, немає жодних підстав уважати його нечинним. Натомість Суд наголосив на тому, що підпункт 4.1.9 Податкового кодексу України хоча й установлює обмеження, проте не передбачає жодних наслідків у разі порушення цих приписів.

Отже, Суд погодився з тим, що мало місце порушення принципу стабільності, проте дійшов висновку, що цей факт не може бути підставою для визнання протиправними дій контролюючого органу та скасування податкових повідомлень-рішень, оскільки на момент прийняття податкових повідомлень-рішень відповідач діяв на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що визначені законами України.

Беручи до уваги той факт, що в цьому випадку контролюючий орган (відповідач у справі) діяв згідно з рішенням міської ради, що прийняте на виконання чинного на момент його прийняття Закону України та з дотриманням приписів Кодексу адміністративного судочинства України (ч. 2 ст. 2) [18], на нашу думку, таке рішенням Верховного Суду вбачається обґрунтованим.

Уважаємо за потрібне зазначити, що існує ще один цікавий підхід до цієї проблеми. Так, на думку деяких науковців і фахівців, Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган України має необмежені повноваження приймати нові закони, при цьому не будучи пов'язаною законами, прийнятими нею ж раніше. Існує концепція так званого «мовчазного скасування», коли новий закон скасовує дію попереднього, оскільки містить нові за змістом норми, що суперечать попередньому закону [12].

Як приклад наводиться та сама Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду № 826/18755/15, де Законом України від 31 липня 2014 року (який набував чинності з дня його опублікування) унесено зміни до Перехідних положень Податкового кодексу України, а саме додано підрозділ 9-1, який передбачав підвищені ставки податку за користування надрами на чітко визначений період – від набуття чинності цим Законом (03.08.2014) до 1 січня 2015 року. Наголошується, що в цьому випадку не можна вести мову про порушення підпункту 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України, оскільки, по-перше, Закон прийнято пізніше, ніж ст. 4 Податкового кодексу України, а отже, діє правило «мовчазного скасування», а по-друге, положення ст. 4 Податкового кодексу України є нормою-принципом, яка має загальний характер і стосується всіх податків і зборів загалом, тоді як зміни, унесені Законом України від 31 липня 2014 року, стосувалися окремого податку, а отже, мають, безперечно, спеціальний характер щодо ст. 4 Податкового кодексу України.

У нашому розумінні складно погодитися з наведеною думкою, оскільки такий підхід суперечить загальноправовому принципу правової визначеності, однією з вимог якого в розумінні ЄСПЛ є спрямованість правових норм на прогнозованість і передбачуваність регульованих ними правовідносин. Так, у рішенні «Щокін проти України» [10] ЄСПЛ дійшов висновку про порушення прав заявника, гарантованих ст. 1 Першого протоколу до ЄКПЛ, тому що національне законодавство не було достатньо чітким, послідовним та узгодженим, а тому не відповідало вимогам «якості закону». Оскільки в Україні діє Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року, цей аргумент убачається досить вагомим.

Підсумовуючи стосовно розглядуваної ситуації з принципом стабільності податкового законодавства, з огляду на вищенаведене, можемо констатувати, що платник податку, щоб належним чином виконувати свій податковий обов'язок, має бути впевненим у тому, що жоден з елементів податку не буде змінено раптово, що, у свою чергу, дасть йому можливість бути готовим сплатити відповідні податки та збори в належний час.

Висновки. Принцип стабільності податкового законодавства, викладений у підпункті 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України, є галузевим принципом, із чого випливає, що він, безперечно, має свою специфіку, але має й ознаки більш загальної категорії – принципів права. Принцип стабільності податкового законодавства має тісний зв'язок із більш загальними та основоположними принципами, зокрема з принципами верховенства права й правової визначеності, деталізує, продовжує їх і працює на забезпечення їх виконання.

Судова практика з питань застосування принципу стабільності є досить широкою, проте й нехтування цим принципом з боку Верховної Ради України й місцевих рад відбувається мало не щороку. Основною проблемою, на наш погляд, є той факт, що принцип стабільності податкового законодавства закріплений лише в Податковому кодексі України, що ставить норму, яка його закріплює, на один рівень з іншими законами, а отже, зумовлює виникнення колізій, що не в кожному випадку вирішуються на користь дотримання принципу стабільності податкового законодавства. У разі місцевих податків і зборів ситуація ускладнюється ще й тією обставиною, що рішення стосовно зміни певних елементів податку приймається на виконання актів єдиного органу законодавчої влади – Верховної Ради України. Це призводить знову ж таки до колізій: рішення місцевої ради водночас суперечить принципу стабільності (а отже, ст. 4 Податкового кодексу України), але є правомірним, оскільки приймається на основі Закону. Вдалим рішенням задля розв'язання цієї проблеми могло б стати закріплення принципу стабільності на рівні Конституції України, яка, як відомо, має вищу юридичну силу щодо будь-якого закону. У цьому разі все податкове законодавство мало б відповідати принципу стабільності, а отже, можна було б виключити відразу всі можливі колізії.

Користь від подібного кроку є очевидною: важливість принципу стабільності як для платників податків, так і для держави важко переоцінити. Якщо законодавство щодо оподаткування є розумно незмінним і послідовним, платники мають можливість бути впевненими в платоспроможності, бізнес – приймати правильні рішення щодо своєї подальшої діяльності й розвитку, щодо обсягів виробництва тощо, а це, у свою чергу, стимулюватиме підвищення рівня довіри до державних органів з боку населення та, як наслідок, забезпечить стабільне й безперебійне наповнення державного та місцевих бюджетів.

Список використаних джерел:

1. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права : в 6 т. Харьков : Легас ; Право, 2004. Т. 2 : Введение в теорию налогового права. 600 с.

2. Головін Д.В. Територіальні податкові преференції : дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2016. 204 с.

3. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 13–17. Ст. 112.

4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28.12.2015 № 71-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19 (дата звернення: 05.05.2020).

5. Постанова Верховного Суду від 22 серпня 2018 року, судова справа № 813/3221/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76027846 (дата звернення: 05.05.2020).

6. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році : Закон України від 24.12.2015 № 909-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-19 (дата звернення: 05.05.2020).

7. Постанова Верховного Суду від 16 жовтня 2018 року, судова справа № 815/771/17. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/77160310 (дата звернення: 05.05.2020).

8. Монаєнко А.О. Законність нарахування та утримання транспортного податку з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. *Підприємництво, господарство і право :* електрон. наук. фахове вид. 2018. Вип. 2. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/2/26.pdf (дата звернення: 05.05.2020).

9. Постанова Верховного Суду від 9 вересня 2018 року, судова справа № 826/18755/15. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76381181 (дата звернення: 05.05.2020).

10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Щокін проти України» від 14.10.2010, заяви № 23759/03 та № 37943/06. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858?lang=uk (дата звернення: 05.05.2020).

11. Case of SCORDINO v. ITALY (No. 1), application no. 36813/97. Judgement of the European Court of human rights of 29 March 2006. URL: http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-72925 (Last accessed: 05.05.2020).

12. Поляничко А.О. Принципова нестабільність чи нестабільна принциповість? Знову про теоретичні засади і практичне застосування принципів податкового законодавства України. *Закон і бізнес :* веб-сайт. URL: https://zib.com.ua/ua/136658-principova_nestabilnist_chi_nestabilna_principovist_znovu_pr.html (дата звернення: 05.05.2020).

13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Салов проти України» від 06.09.2005, заява № 65518/01. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_428 (дата звернення: 05.05.2020).

14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Єлоєв проти України» від 06.11.2008, заява № 17283/02. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_433 (дата звернення: 05.05.2020).

15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Новік проти України» від 18.12.2008, заява № 48068/06). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_442 (дата звернення: 05.05.2020).

16. Вишемирський М.І. Особливості принципів податкового права та їх види : дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2015. 205 с.

17. Постанова Верховного Суду від 15 травня 2019 року, судова справа № 825/1496/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81795617 (дата звернення: 05.05.2020).

18. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України.* 2017. № 48. Ст. 436.

19. Податкове право України : підручник / за ред. : М.П. Кучерявенко. Харків : Право, 2018. 512 с.

УДК 35.088.6
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.33

КОРНУТА Л.М.

ФОРМИ ТА ЗАСОБИ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ

Сучасний рівень становлення й розвитку публічно-управлінських процесів і державної служби в Україні, а також стрімкий розвиток інформаційних процесів визначають важливість нормативного та практичного переосмислення питань професійної підготовки й професійного навчання державних службовців. В умовах прискореного процесу розвитку інформаційно-телекомунікаційних ресурсів, а також оновлення підходу до отримання професійних знань і практичної підготовки професійних кадрів для державної служби побудова нової ефективної системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців є одним із пріоритетних завдань для уповноважених осіб та органів апарату публічного управління. Можна стверджувати, що сьогодні наявна потреба в удосконаленні кадрового ресурсу органів державної служби в Україні, що вміють грамотно використовувати новітні інформаційні технології, інформаційні ресурси та сучасні засоби зв'язку не лише з метою обміну особистої інформації, а і як окрему форму реалізації професійної освіти й можливість підвищення рівня професійної компе-

© КОРНУТА Л.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права (Національний університет «Одеська юридична академія»)

тентності. Одним зі шляхів підвищення професіоналізму державних службовців є ефективне функціонування й удосконалення системи навчання державних службовців. Водночас, ураховуючи ситуацію, що склалася у зв'язку з поширенням нової вірусної інфекції, особлива роль тут належить саме дистанційному навчанню. Загалом можна визначити, що дистанційне навчання державного службовця – це індивідуалізований процес набуття професійних знань, умінь і практичних навичок щодо практичного виконання завдань і функцій держави, а також підвищення компетентності в управлінській діяльності, який відбувається в основному за опосередкованої взаємодії віддалених один від одного учасників навчального процесу у сфері державної служби та функціонує на базі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Однак в Україні сьогодні, незважаючи на певні спроби створити систему дистанційного навчання для державних службовців, такий вид забезпечення освіти не надто широко застосовується. Основними причинами цього можна назвати недостатній рівень комп'ютеризації на всіх рівнях державної служби та комп'ютерної грамотності державних службовців; відсутність нормативної визначеності порядку реалізації дистанційного навчання; відсутність системи заохочень і стимулів для підвищення зацікавленості службовців у такому виді навчання; наявність стереотипів щодо якості заочних форм навчання та дистанційного в тому числі тощо. Серед характерних особливостей дистанційного навчання державних службовців можна визначити гнучкість, економічність, можливість поєднувати з професійною діяльністю, технологічність, можливість установлення модульності й корегування курсів, соціальну рівність. Проаналізувавши особливості та переваги дистанційної освіти у сфері державної служби, необхідно визначити можливі форми дистанційного навчання державних службовців. З огляду на можливості застосування інформаційних ресурсів та особливості їх роботи, можна виділити основні дві форми дистанційного навчання державних службовців: формат реального часу (online) і формат відкладеного часу. Кожен із визначених форматів має свої особливі інструменти реалізації та певний алгоритм організації.

Ключові слова: *державна служба, освіта державного службовця, професійна підготовка, компетентність, дистанційне навчання.*

The current level of formation and development of public-administrative processes and civil service in Ukraine, as well as the rapid development of information processes, determines the importance of normative and practical rethinking of the issues of training and professional training of civil servants. In the context of accelerated process of development of information and telecommunication resources, as well as updating the approach to obtaining professional knowledge and practical training of professional personnel for the civil service, building a new effective system of training, retraining, improving the qualification of civil servants is one of the priority tasks for authorized persons and bodies of the apparatus. public administration. It can be argued that today there is a need to improve the human resources of the civil service in Ukraine, able to use the latest information technologies, information resources and modern means of communication not only for the purpose of exchange of personal information, but also as a separate form of realization of professional education and opportunity raising the level of professional competence. One of the ways to increase the professionalism of civil servants is to effectively operate and improve the system of training of civil servants. At the same time, given the current situation with the spread of new viral infection, the special role here belongs to distance learning. In general, it can be defined that distance learning of a civil servant is an individualized process of acquiring professional knowledge, skills and practical skills in practical implementation of the tasks and functions of the state, as well as increasing competence in management activity, which occurs mainly through the indirect interaction of remote participants. educational process in the field of public service and operates on the basis of modern information and communication technologies.

However, in Ukraine today, despite some attempts to create a distance learning system for civil servants. This type of education is not widely used. The main reasons for this are: insufficient level of computerization at all levels of the civil service and com-

puter literacy of civil servants; lack of normative definition of the order of realization of distance learning; lack of incentives and incentives to increase the interest of employees in this type of training; the presence of stereotypes about the quality of distance learning and distance learning, including others. Distinctive features of distance learning of civil servants include: flexibility, economy, ability to combine with professional activity, adaptability, ability to establish modularity and adjustment of courses, social equality. Having analyzed the features and advantages of distance education in the civil service, it is necessary to identify possible forms of distance learning for civil servants. Considering the possibilities of using information resources and the peculiarities of their work, there are two main forms of distance learning for civil servants: the online format and the deferred time format. Each of the formats has its own specific implementation tools and a specific organization algorithm.

Key words: *civil service, education of civil servant, vocational training, competence, distance education.*

Вступ. Звертаючи увагу на сучасний рівень становлення й розвитку публічно-управлінських процесів і державної служби в Україні, а також стрімкий розвиток інформаційних процесів, важливим є нормативне та практичне переосмислення питань професійної підготовки та професійного навчання державних службовців. В умовах прискореного процесу розвитку інформаційно-телекомунікаційних ресурсів, а також оновлення підходу до отримання професійних знань і практичної підготовки професійних кадрів для державної служби побудова нової ефективної системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації державних службовців є одним із пріоритетних завдань для уповноважених осіб та органів апарату публічного управління. Окрім того, ситуація, що складається у процесі забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення у зв'язку з поширенням нової вірусної інфекції вимагає підвищеної уваги й відповідальності, а також професіоналізму з боку службових осіб, які сьогодні займають посади в державних органах. Україні потрібні здібні та рішучі державні службовці, котрі здатні активізувати процеси розбудови держави в умовах пандемії та приймати необхідні державно-управлінські рішення. Умови життя й професійної діяльності, що складаються в період надзвичайної ситуації, уносять корективи у звичний ритм здійснення професійних повноважень і проходження службової кар'єри, а також вимагають пошуку нових підходів до реалізації професійного навчання та професійної підготовки державних службовців. У таких умовах упровадження дистанційних технологій професійного навчання на базі сучасних інформаційно-комунікативних засобів є безумовною необхідністю. Можна стверджувати, що сьогодні наявна потреба в удосконаленні кадрового ресурсу органів державної служби в Україні, що вміють грамотно використовувати новітні інформаційні технології, інформаційні ресурси та сучасні засоби зв'язку не лише з метою обміну інформацією чи онлайн зв'язку, а і як окрему форму реалізації професійної освіти й можливість підвищення рівня професійної компетентності.

Постановка завдання. Зважуючи на умови, що склалися на сучасному етапі державотворення та враховуючи інформаційно-технологічний потенціал, а також тенденцію закордонного досвіду та практики впровадження дистанційної професійної освіти для публічних службовців, метою статті є дослідити теоретико-методичні засади дистанційної освіти державних службовців в Україні, на основі чого визначити форми й засоби дистанційного навчання державних службовців як інструменту підвищення рівня професійної компетентності.

Результати дослідження. Незважаючи на майже повну відсутність нормативного регулювання питань дистанційного навчання державних службовців, науковці все ж приділяють достатньо уваги проблемам професійної підготовки державних службовців і її особливостей у дистанційному форматі. Дослідження проблеми дистанційної освіти державних службовців відображено в працях багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців. Зокрема, питання впровадження дистанційних освітніх технологій у професійну підготовку державних службовців вивчали Н.О. Алюшина, С.Г. Білорусов, С.М. Верба, С.Е. Зелінський, В.Є. Лукін, О.В. Овчарук, Б.І. Шуневич та ін.

Важливим складником системи та процесу професійної управлінської діяльності державних службовців є інформаційна діяльність, яка передбачає сукупність інформаційних процесів пошуку, збирання, створення, систематизації, аналітичної обробки, використання, поширення, зберігання та захисту інформації на основі новітніх інформаційних технологій з метою реалізації відповідної державної політики у відповідній профільній сфері, прийняття управлінських рішень

і їх виконання [6, с. 6]. У таких умовах відповідальність і професіоналізм державних службовців відіграють ключову роль для благополуччя населення й розвитку країни. Одним зі шляхів підвищення професіоналізму державних службовців є ефективне функціонування й удосконалення системи навчання державних службовців. Водночас, ураховуючи ситуацію, що склалася натепер, особлива роль тут належить саме дистанційному навчанню.

Проводячи аналіз сучасного стану реалізації дистанційного навчання державних службовців, можемо констатувати, що, незважаючи на те що технологія дистанційного навчання сьогодні є якісно новим прогресивним способом здобуття освіти на основі ідей «відкритої освіти» завдяки можливостям сучасних інформаційних технологій, механізм реалізації такого способу професійного навчання майже відсутній [2, с. 2]. Варто зазначити, що Закон України «Про державну службу» не визначає такого способу професійного навчання. Також відсутні профільні нормативні акти, котрі б закріпили порядок чи особливості дистанційного навчання державних службовців. Серед нормативних актів можна визначити Положення про дистанційне навчання, однак такий акт визначає загальний порядок дистанційного навчання всіх рівнів у сфері загальної освіти [1]. Однак, з огляду на особливості забезпечення підвищення рівня професійної освіти державних службовців, застосування вказаного акта не є доцільним. Також варто звернути увагу на те, що система органів державного забезпечення дистанційного навчання та перевірки його якості відсутня. Фактично єдиним органом, робота якого спрямована на практичне забезпечення дистанційного навчання державних службовців, є Центр дистанційного навчання Національної академії державного управління при Президентові України. Проте такий стан речей не відповідає сучасним вимогам і ситуації, що склалася в країні.

Загалом можна визначити, що дистанційне навчання державного службовця – це індивідуалізований процес набуття професійних знань, умінь і практичних навичок щодо практичного виконання завдань і функцій держави, а також підвищення компетентності в управлінській діяльності, який відбувається в основному за опосередкованої взаємодії віддалених один від одного учасників навчального процесу у сфері державної служби та функціонує на базі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Однак в Україні сьогодні, незважаючи на певні спроби створити систему дистанційного навчання для державних службовців, такий вид забезпечення освіти не надто широко застосовується. Основними причинами цього можна назвати недостатній рівень комп'ютеризації на всіх рівнях державної служби та комп'ютерної грамотності державних службовців; відсутність нормативної визначеності порядку реалізації дистанційного навчання; відсутність системи заохочень і стимулів для підвищення зацікавленості службовців у такому виді навчання; наявність стереотипів щодо якості заочних форм навчання та дистанційного в тому числі тощо.

Серед характерних особливостей дистанційного навчання державних службовців можна визначити: 1) гнучкість – службовці, що звертаються до дистанційної освіти, навчаються в зручний для себе час і в зручному місці; 2) економічність – ефективне використання навчальних середовищ і платформ, відповідних технічних засобів, концентроване й уніфіковане представлення інформації, використання й розвиток комп'ютерного моделювання є неабияким заощадженням бюджетних коштів і власне коштів самих державних службовців, котрі навчаються; 3) паралельність – навчання здійснюється без відриву від виконання професійних повноважень, не потребує оформлення відпусток тощо; 4) технологічність – використання в навчальному процесі нових досягнень інформаційних технологій, які сприяють входженню державних службовців у світовий інформаційний простір та орієнтують їх на євроінтеграційний розвиток [3]; 5) можливість установлення модульності й корегування курсів: із набору незалежних курсів-модулів формується програма професійного навчання, що відповідає індивідуальним чи груповим потребам службовців, має спрямованість залежно від сфери управління чи рівня відповідної посади тощо; 6) соціальна рівність службовців і можливість корегування аудиторії слухачів: рівні можливості одержання освіти для державного службовця незалежно від посади, яку він займає, місця проживання, стану здоров'я, сімейного становища, соціального статусу та можливостей. Окрім того, одночасне звернення до багатьох джерел наукової й практичної інформації великої кількості державних службовців певної сфери чи рівня управління та їх спілкування за допомогою телекомунікаційного зв'язку з викладачами й між собою, що дає можливість паралельно освоїти теоретичну частину та застосувати практику отриманих навичок і знань. Такі особливості дистанційного навчання, безумовно, підтверджують свої позитивні відмінності серед можливих способів забезпечення професійної освіти для уповноважених на таке забезпечення органів і способів підвищення рівня професійної компетентності для самих державних службовців.

Проаналізувавши особливості й переваги дистанційної освіти у сфері державної служби, необхідно визначити можливі форми дистанційного навчання державних службовців. Зважуючи можливості застосування інформаційних ресурсів та особливості їх роботи, можна виділити основні дві форми дистанційного навчання державних службовців: формат реального часу (online) і формат відкладеного часу. Кожен із визначених форматів має свої особливі інструменти реалізації та певний алгоритм організації.

Щодо дистанційного навчання, що проходить у форматі реального часу, варто зазначити, що це є найбільш оптимальна форма дистанційного навчання, що зберігає безпосередній контакт між викладачем і здобувачем знань і службовцями, які підвищують професійні знання. Можливість обміну досвідом, розгляд та обговорення практичних ситуацій дає змогу отримання безпосередніх навиків, що можна використовувати в професійній діяльності. Практична організація онлайн формату вимагає дотримання певного алгоритму дій, що допоможе отримати високі результати від організації такої форми дистанційного навчання. Цей алгоритм передбачає таке: 1) визначення напряму професійної освіти, вибір теми та вибір викладача або експерта, відповідно до обраної теми; 2) вибір оптимального програмного забезпечення для трансляції зустрічей; 3) розроблення й підготовка програми для курсу дистанційного навчання, підготовка інструкцій для учасників, підготовка розкладу конференцій, підготовка презентацій та іншого роздаткового матеріалу, що буде необхідним для засвоєння необхідної інформації; 4) створення анкет-форм для реєстрації учасників, формування груп учасників (залежно від напряму підготовки, наявного професійного стажу, відповідно до категорії займаної посади тощо) та розсилка запрошень для приєднання до конференції; 5) власне підключення учасників до вебзв'язку чи конференції з можливістю налаштуватися заздалегідь (можливість налаштування камери, установлення задовільної роботи провайдера, усунення фонових звуків тощо) і можливістю ознайомитися з підготовленими презентаціями відповідно до заявленої навчальної теми; 6) власне проведення самого навчального заняття. У цьому випадку ідеальним убачається викладення викладачем чи експертом основної інформації у вигляді лекції та подальший обов'язків діалог з учасниками щодо дискусійних моментів, законодавчих прогалин, проблемних практичних питань тощо.

Водночас формат відкладеного часу в дистанційному навчанні має свої особливості реалізації та порядок організації. Серед значних переваг такої форми варто зазначити зручність і мобільність проходження дистанційного навчання, адже в умовах постійного навантаження й особливостей режиму державної служби, а також із урахуванням особистих і сімейних пріоритетів державних службовців досить часто основною перепоною для професійного розвитку державного службовця є брак часу на саморозвиток і відсутність зручного графіку навчання, що дало б змогу поєднати професійну діяльність, особисті чи сімейні обов'язки та навчання. Алгоритм організації дистанційного навчання в режимі відкладеного часу передбачає: 1) вибір платформи для організації дистанційного навчання, що має бути зручною та доступною для державних службовців не залежно від посади, регіону країни чи соціального стану; забезпечити доступ до обраної платформи та налаштувати платформу для зручної роботи має профільний орган, що організовує таке дистанційне навчання; 2) вибір теми підвищення професійної освіти й розроблення відповідної програми, розроблення методичних, дидактичних матеріалів, графіків і їх розміщення на платформі; 3) оприлюднення програми, що передбачається створеним курсом, і реєстрація учасників на платформі; 4) розсилка листів-запрошень до державних органів з детальною інструкцією щодо порядку, строків реєстрації на платформі учасників та умов проходження відповідного навчання, відповідно, у подальшому підтвердження облікових запитів на проходження навчання; 5) власне проходження навчання на платформі за відповідною затвердженою програмою; 6) проведення підсумкового контролю результатів навчання, відповідно, таким контролем можуть бути тестові завдання чи вирішення кейсів або практичних ситуацій. Убачається, що результатом дистанційного навчання будь-якої з визначених форм і свого роду підтвердженням успішного освоєння відповідної теми чи курсу може бути підготовка та видача сертифікатів про успішне проходження навчання.

Визначаючи особливості реалізації форм дистанційного навчання, необхідно звернути увагу також на засоби забезпечення дистанційної освіти. Саме за допомогою їх використання дистанційна освіта може бути реалізована та практично втілена в життя. Засоби забезпечення дистанційної освіти є інструментами її практичної реалізації. Особливістю засобів забезпечення є те, що вони не мають чіткої прив'язки до форм дистанційного навчання, а, навпаки, можуть використовуватися в сукупності для отримання кращого результату. Звісно ж, є такі засоби, які можуть застосовуватися лише в онлайн навчанні чи, навпаки, у режимі відкладеного часу. Однак

передусім є необхідність у їх визначені й офіційному сприйняття уповноваженими та профільними органами й установами, які мають забезпечувати дистанційне навчання для державних службовців. Тому серед засобів дистанційного навчання, що можуть застосовуватися в забезпеченні дистанційної освіти державних службовців, можна визначити такі:

1. Смартфон є основним засобом, завдяки застосуванню якого дистанційна освіта стає можливою, доступною та зручною. Тут варто відзначити можливість телефонних дзвінків і смс-повідомлень. Хоча таку комунікацію складно назвати справжнім дистанційним навчанням, проте повністю забувати про телефонні дзвінки також не варто. Особливість такої комунікації полягає в тому, що вона є індивідуальною, тобто можливе лише спілкування викладач-слухач. Також необхідно зважати, що за допомогою смс-повідомлень можна, наприклад, проінформувати особу про необхідність виконання завдання, однак така форма не дає змоги таке завдання надати, отримати й перевірити. Не варто забувати про можливість установлення мобільного додатку, котрий може містити, наприклад, відповідний дистанційний курс. Також це можуть бути онлайн месенджери (Viber, Telegram тощо). Перевагою месенджерів є можливість створювати чати, у яких може бути присутня одразу група учасників-слухачів і відповідне обговорення конкретного питання чи проблеми одразу стає груповим. Легкість у використанні таких месенджерів забезпечує оперативність спілкування. Однак таке спілкування обмежене лише текстовим обміном невеликих за обсягом повідомлень, провести повноцінне заняття в такий спосіб неможливо.

2. Ресурси інтернет мережі такі: сервіс Google, власне електронна пошта, створення Google дисків, Google документів, використання Google Classroom. Зокрема, варто зазначити, що розглядати інтернет сервіс Google дисків окремо від інших способів дистанційного навчання не варто, однак він спроможний значно спростити процес дистанційного навчання. На Google диск викладач може завантажувати файли з подальшим наданням доступу до них слухачам через електронну пошту. Певною мірою такий сервіс можна розглядати як наочне поширення матеріалу для навчання. Крім того, викладач може дозволити редагування Google документів окремими учасникам або одразу групі учасників, так забезпечивши групову роботу над письмовим документом. Водночас у сервісі Google Classroom викладач може створювати навчальні курси, наповнювати їх відповідними матеріалами, створювати завдання та контролювати хід їх виконання, визначати строки виконання завдань і контролювати хід їх виконання.

3. Онлайн аудіоспілкування (Discord, TeamSpeak тощо) та відеоспілкування (конференції Zoom, Skype тощо), також як варіант запис відеолекції на особистому каналі YouTube. Окремий «рівень» дистанційного навчання державних службовців – це забезпечення живого спілкування. Серед зазначених сервісів можна виділити Zoom. Сервіс розрахований на відеоконференції з активною участю всіх, хто залучається до такої конференції. Також саме Zoom уважається найбільш «трендовим» сервісом здійснення дистанційного навчання не лише в Україні, а й за кордоном, наслідком чого є велика кількість відеоінструкцій щодо налаштування та роботи сервісу. Zoom дає змогу негайно або на запланований час створювати відеоконференції, у яких можуть брати участь державні службовці. Zoom забезпечує аудіо- та відеозв'язок, що інколи є критично важливим, особливо в онлайн навчанні. Zoom також має текстовий чат і кнопку для учасників «Підняти руку», що може бути використано для перевірки присутності учасників у конференції. Ще один спосіб поширення навчального матеріалу для слухачів у дистанційному навчанні, який найкраще підходить для публікації лекційного матеріалу, є відеолекції на каналі YouTube. Його плюс полягає в тому, що сам запис лекції відбувається не в режимі онлайн, тобто у викладача є можливість записати лекцію з декількох спроб і в зручний для нього час. Також, на відміну від Zoom, відеозаписи на YouTube можуть бути поширені серед необмеженої кількості слухачів, які, у свою чергу, можуть ознайомитися з лекційним матеріалом необмежену кількість разів у зручний для них час [5].

4. Віртуальні навчальні середовища та платформи, освітні хаби (Prometheus, Coursera, Moodle, ВУМonline тощо). Варто зазначити, що використання онлайн платформ є досить зручним способом отримання професійних навиків і знань для державних службовців у тому числі. Віртуальні навчальні середовища надають викладачам, слухачам та адміністраторам дуже розвинутий набір інструментів для дистанційного комп'ютеризованого навчання. Окрім того, важливим позитивним моментом застосування таких засобів є можливість використання міжнародних платформ, що дають змогу державним службовцям освоїти закордонну практику управління, лідерства тощо. Однак через їх велику кількість і розгалуженість напрямів навчання важливим є офіційне визнання та вибір пріоритетних серед них саме для державних службовців. Натепер таке офіційне визнання має Prometheus [4]. Зокрема, окремі курси, що є доступні на платформі,

розроблені уповноваженими органами управління у сфері державної служби, а саме Національним агентством з питань державної служби та Національним агентством з питань запобігання корупції (наприклад, «Конфлікт інтересів: треба знати!», «Як подати е-декларацію» тощо).

Висновки. Отже, варто зазначити, що натепер дистанційна професійна освіта для державного службовця є одним із ефективних шляхів підвищення рівня професійної компетенції. Використовуючи сучасні засоби теле- й інтернет ресурсів можна досягти успішних результатів в освоєнні курсів та окремих тематик професійної орієнтації осіб, які посідають відповідні посади в державних органах і їх апараті. Вибір певної форми навчання, що є зручною як для викладача чи спікера, так і для слухачів, що мають бажання отримати нові знання та практичні навики, має бути затверджений на рівні нормативного документа.

Також проблемними залишаються питання теоретико-методичного забезпечення дистанційного навчання державних службовців і питання фінансово-економічного підґрунтя його реалізації, уніфіковані програмні ресурси тощо. Вирішення цих проблем сприяло б швидшому входженню України у світову освітню спільноту, зміцнило б імідж державного службовця на міжнародному рівні й дало б змогу залучати інвестиції в систему професійної освіти із-за кордону.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про дистанційне навчання : Наказ Міністерства освіти і науки України від 25 квітня 2013 р. № 466 / Міністерство освіти і науки України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0703-13 (дата звернення: 25.04.2020).

2. Алюшина Н.О. Психолого-педагогічні та акмеологічні особливості дистанційного навчання державних службовців. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/ds/05anonds.pdf (дата звернення: 25.04.2020).

3. Овчарук О.В. Концептуальні підходи до застосування технологій відкритої освіти та дистанційного навчання у зарубіжних країнах та їх роль у процесах модернізації освіти. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/ITZN/em1/content/06oovemp.htm (дата звернення: 25.04.2020).

4. Платформа масових відкритих онлайн-курсів Prometheus. URL: https://prometheus.org.ua/about-us/ (дата звернення: 25.04.2020).

5. Торбас О. Використання інформаційних ресурсів при дистанційному навчанні юридичних дисциплін. URL: https://www.hsa.org.ua/blog/vykorystannya-informatsijnyh-resursiv-pry-dystantsijnomu-navchanni-yurydychnyh-dystsyplin/ (дата звернення: 25.04.2020).

6. Требик Л.П. Основні принципи дистанційного навчання у підвищенні кваліфікації управлінських кадрів регіону. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Trebik.pdf (дата звернення: 12.04.2020).

УДК 342.951:347.793 (477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.34

КУЗНЄЦОВ С.С.

ПІДГОТОВКА МОРЯКІВ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ НА МОРІ: ЩОДО ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті досліджено окремі аспекти сучасного стану правового й організаційного забезпечення механізму підготовки, перепідготовки та дипломування моряків в Україні. Відзначається роль професійного складника в розбудові морської галузі держави та його належність до системи національних інтересів України на морі, що визначені програмними документами галузі – Морською доктриною на період до 2035 року і Транспортною стратегією на період до 2030 року. Означено нові тенденції, що є характерними для процесу імплементації міжнародних і європейських стандартів цього напряму в національний правовий простір України. Зауважується про базування європейських актів у сфері підготовки та дипломування моряків на чинних нормах міжнародних угод. Акцентовано увагу на тому, що світове мореплавство, змінюючись відповідно до нових викликів і загроз, а також ураховуючи новітні технології, упроваджує нові й нові вимоги до спеціалістів морської галузі, поступово підвищує та оновлює вимоги до професійної компетентності. Це зумовлює динамічність внутрішньодержавних механізмів як власне самої підготовки моряків, так і її державного адміністрування. Відзначається, що натепер в Україні система правового забезпечення підготовки та дипломування моряків нарешті отримала досить упорядковану структуру, що має своїм підґрунтям міжнародні стандарти галузі та отримує розвиток у внутрішньодержавному законодавстві. Звернено увагу на важливість удосконалення військово-морської освіти й підготовки майбутніх морських офіцерів з метою надійного захисту територіальної цілісності та суверенітету України. Наголошується на тому, що поряд із якісною морською освітою в Україні відсутня можливість належного працевлаштування для випускників морських навчальних закладів через відсутність власного торговельного флоту й неувагу держави до одного зі стратегічних напрямів своєї активності – морської діяльності та суднобудування, адже саме будування суден є великою справою кожної сучасної держави, що свідчить про посилення її присутності в морях, долучення до відповіді на терористичні виклики й загрози на загальносвітових морських транспортних коридорах.

Ключові слова: *дипломування моряків, морська освіта, моряк, диплом моряка, документи моряка, визнання документів моряків.*

The article examines some aspects of the current state of legal and organizational support of the mechanism of training, retraining and certification of the seafarers in Ukraine. It is noted the role of the professional component in the development of the maritime industry of the state and its belonging to the system of national interests of Ukraine at sea, defined by the program documents of the industry – Maritime Doctrine for 2035 and Transport Strategy for 2030. New trends that are characteristic of the process of the implementation of international and European standards in this area in the national legal space of Ukraine are identified. It is noted that European acts in the field of training and certification of seafarers are based on the current rules of international agreements. Emphasis is placed on the fact that the world shipping, changing in accordance with new challenges and threats, as well as taking into account the latest technologies, introduces new and new requirements for maritime professionals, gradually increases and updates the requirements for professional competence. This determines the dynamism of domestic mechanisms, both the actual training of seafarers and its public

© КУЗНЄЦОВ С.С. – кандидат політичних наук, директор (Навчальний центр фахівців морського транспорту)

administration. It is noted that nowadays in Ukraine the system of legal support for the training and certification of seafarers has finally received a fairly orderly structure, which is based on international industry standards and is being developed in domestic legislation. Attention is drawn to the importance of improving naval education and training of future naval officers in order to reliably protect the territorial integrity and sovereignty of Ukraine. It is emphasized that along with quality maritime education, in Ukraine there is no possibility of proper employment for graduates of maritime schools due to the lack of its own merchant fleet and the state's inattention to the one of the strategic areas of its activity – maritime activities and shipbuilding. After all, shipbuilding itself is a great work of every modern state, which testifies to the strengthening of its presence in the seas, involvement in responding to terrorist challenges and threats in the global maritime transport corridors.

Key words: *seafarers' graduation, maritime education, seafarer, seafarer's diploma, seafarer's documents, recognition of seafarers' documents.*

Вступ. У Морській доктрині України на період до 2035 року [1] зазначається, що Україна є однією з найбільших країн-постачальників висококваліфікованої робочої сили на світовий ринок праці, у т. ч. моряків. В умовах суттєвого зменшення кількості суден під українським прапором, високого рівня внутрішньогалузевого безробіття зовнішня трудова міграція є для українських моряків фактично єдиною можливістю працювати за фахом, підтримувати відповідний рівень кваліфікації та зберігати професійну придатність. Дійсно, упродовж уже близько тридцяти років українські моряки працевлаштовуються на судна під іноземними прапорами через практичну відсутність вітчизняного флоту. І натепер український сегмент морського ринку праці є одним із найбільших у світі (відомо, що Україна належить до п'ятірки держав у світі за кількістю моряків, які працюють на суднах «світового» флоту [2]).

Постановка завдання. Метою статті є означення сучасного стану організаційно-правового забезпечення підготовки моряків як складника системи національних інтересів України на морі, окреслення його недоліків і вироблення пропозицій щодо їх усунення. Розробленням різноманітних аспектів, що стосувалися проблематики вдосконалення правової бази й організації підготовки та дипломування моряків, займалися Т.В. Аверочкіна, К.П. Вихренко, С.В. Ківалов, О.П. Кратюк, І.В. Підпала й інші. Їхні праці сформували теоретичний базис цього дослідження й набудуть у ньому подальшого розвитку.

Результати дослідження. Згідно з нормами Морської доктрини України, національні інтереси на морі – це сукупність матеріальних та інтелектуальних потреб українського народу й держави у сфері морської діяльності, що реалізуються на основі морського потенціалу. У дослідницькій літературі під національними інтересами розуміють стратегічно важливі цілі, що їх ставить перед собою кожна держава, і засоби, за допомогою яких вона розраховує їх досягти [3]. Теперішній час значно актуалізував саме морський вектор національних інтересів нашої держави. Окупація, що триває з 2014 року, не лише суходільних територій, а й прибережних морських просторів України проявила вагому недосконалість вітчизняного законодавства у сфері підтримання й захисту національного суверенітету, юрисдикції та суверенних прав держави у внутрішніх водах, територіальному морі, прилеглій, виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі. А отримання українськими моряками місця працевлаштування переважно на суднах під іноземними прапорами свідчить про занепад галузі й відсутність настійної політичної волі до її відродження.

До кола пріоритетних національних інтересів України на морі Морською доктриною, зокрема, зараховано забезпечення безпеки шляхом підготовки та перепідготовки моряків. Звісно, безпека є найважливішим фактором мореплавства з давніх часів і дотепер. Принцип забезпечення безпеки є провідним у всьому масиві нормативного регулювання мореплавства або, ширше, судноплавства. І невипадково він отримав своє закріплення в програмному документі галузі – Морській доктрині на період до 2035 року. Крім того, напрямами відродження й розвитку вітчизняного торговельного мореплавства цим документом визначено розвиток складників державної системи підготовки, перепідготовки та дипломування моряків; збереження кадрового потенціалу українських моряків на конкурентному світовому рівні шляхом належного виконання вимог міжнародних конвенцій про стандарти підготовки та дипломування (сертифікації) моряків (персоналу риболовних суден) і несення вахти 1978 [4] та 1995 років [5], приведення національних стандартів, що стосуються знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобува-

чів вищої освіти, у відповідність до зазначених конвенцій; здійснення спеціальної підготовки та підвищення кваліфікації осіб командного складу у вищих навчальних закладах; розроблення й виконання комплексного плану оновлення кадрового потенціалу морського транспорту відповідно до інноваційної моделі розвитку морської індустрії, відновлення системи післядипломної підготовки фахівців.

Безперечно, тривалі традиції морської освіти в Україні, існування впродовж довгих століть морської справи в нашій державі та успішна підготовка майбутніх моряків до складної праці в умовах природних небезпек виробили власні стандарти, кращі практики і сталі звичаї. Нелегка морська праця обирається поколіннями українських громадян, і навіть якщо раніше ця професія приваблювала переважно чоловіків, то натепер жіночій сегмент морського ринку праці засвідчує стійкі тенденції до зростання. При цьому світове мореплавство, змінюючись відповідно до нових викликів і загроз, а також ураховуючи новітні технології, упроваджує нові й нові вимоги до спеціалістів морської галузі, поступово підвищує та оновлює вимоги до професійної компетентності. Конвенція про стандарти підготовки та дипломування моряків і несення вахти 1978 року (далі – Конвенція STCW) з наступними змінами й доповненнями діє в Україні з квітня 1997 року [6]. При цьому спірні аспекти її дії, зокрема тривала відсутність офіційного перекладу й опублікування, суперечливі внутрішньодержавні механізми імплементації її норм [7], хоча й ставали на певний період часу певними «гальмами» для всієї національної системи підготовки та перепідготовки моряків, проте не зупинили її адаптації й руху в напрямі входження до загальносвітової системи та забезпечили українським морякам можливість працевлаштування на світовому ринку «морської» праці. Згідно з повідомленням Міністерства інфраструктури України від 5 травня поточного року, секретаріат Міжнародної морської організації (International Maritime Organization, IMO) схвалив рекомендацію, що Україна дотримується всіх вимог Конвенції STCW [8]. Це є достатньо визначною подією для всієї галузі, адже дає можливість українським морякам отримувати стабільну та високооплачувану роботу над суднах під іноземними прапорами не лише «зручних» юрисдикцій, а й відомих своїми жорсткими вимогами традиційних морських держав.

Проте сучасне внутрішньодержавне адміністрування процесу видачі дипломів моряків, складання ними екзаменів тощо досі потребує вдосконалення. Невипадково в Національній транспортній стратегії України на період до 2030 року, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р [9], до переліку завдань, які необхідно виконати з метою вирішення проблем транспортної галузі, зараховано «спрощення і підвищення ефективності системи дипломування українських спеціалістів, забезпечення дотримання міжнародних стандартів підготовки та оцінки кваліфікації, зокрема шляхом укладення угод про визнання дипломів моряків України з іншими країнами». У зв'язку з цим важливо звернути увагу на те, що Україною, відповідно до вимог Правил I/10 Конвенції STCW, визнання дипломів українських моряків у державах-сторонах Конвенції STCW та, відповідно, моряків цих держав в Україні, проводиться на підставі двосторонніх угод (меморандумів). Згідно з указівками щодо заходів між сторонами Конвенції STCW, ухвалених Комітетом з безпеки на морі IMO, зокрема Циркуляром MSC.1/Circ.1450 від 24 січня 2013 року [10] і попередніми циркулярами із цього питання, підтвердження видаються лише за наявності письмового меморандуму між країною, що видала диплом моряка, і країною, що визнає диплом моряка. Такі меморандуми про визнання українських дипломів моряків, згідно з інформацією, розміщеною на офіційному сайті Інспекції з питань підготовки та дипломування моряків Міністерства інфраструктури України, підписані з 53 країнами, меморандуми про визнання дипломів моряків інших держав підписані Україною з 19 державами-членами IMO (Азербайджан, Марокко, Монголія, В'єтнам, Коморські острови, Чеська Республіка, Ізраїль, Філіппіни, Швейцарія, Фінляндія тощо) [11, с. 12; 12].

Необхідно відзначити, що сьогодні в Україні система правового забезпечення підготовки та дипломування моряків нарешті отримала достатньо впорядковану структуру, має своїм підґрунтям міжнародні стандарти галузі й отримує розвиток у внутрішньодержавному законодавстві. Як приклад можна навести такі нормативні акти, як Положення про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння, затверджене Наказом Міністерства інфраструктури України від 07.08.2013 № 567 [13]; Порядок підтвердження кваліфікації та дипломування осіб командного складу суден та суднової команди морських суден, затверджений Наказом Міністерства інфраструктури України від 18.10.2013 № 813 [14], тощо. А підписання Угоди про асоціацію з ЄС у 2014 році [15] зумовило певні коригування імплементаційних процесів і додало до документів, що мають бути виконані, ще й регіональні (європейські), зокрема Директиву 2008/106/ЄС [16]. До речі, відповідно до Плану заходів з імплементації положень дирек-

тив та регламентів Європейського Союзу у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.10.2017 № 747-р [17], розроблення і прийняття нормативно-правових актів Міністерства інфраструктури й Міністерства освіти і науки України щодо процедур схвалення програм підготовки моряків у навчальних закладах, а також щодо підвищення кваліфікації моряків мало завершитися у 2017 році. При цьому необхідно відзначити, що, хоча в ЄС і прийнято регіональні акти щодо підготовки та дипломування моряків, вони все ж є «трансляцією» давно чинних норм міжнародних угод, відповідають їм, не є цілковито новими для України та не викликають побоювань імплементаційних процесів.

Зважаючи на значний правовий базис української системи підготовки та дипломування моряків, відзначення в програмних документах галузі її провідної ролі для формування й підтримання морської могутності України та закріплення за нею одного з провідних місць у системі національних інтересів України на морі, а також схвальної оцінки Міжнародної морської організації, єдине, що залишається на порядку денному, – побудова власного флоту, забезпечення робочими місцями й гідними заробітками вітчизняних моряків. Також дуже важливим є максимальне усунення адміністративних перешкод на шляху до отримання диплому та вирішення організаційних проблем у сфері видачі документів моряків, адже, як зазначають представники морської спільноти України, натепер процес дипломування моряків в Україні не є достатньо прозорим і зберігає багато корупційних ризиків [18]. А призначення Морською адміністрацією нових («других») капітанів морських портів України й обмеження доступу до системи дипломування моряків раніше призначених капітанів [19] жодним чином не сприяло поліпшенню системи публічного адміністрування галузі. Саме тому й висловлюються нині пропозиції щодо передання функцій з адміністрування цього процесу від Інспекції з питань підготовки та дипломування моряків до Морської адміністрації [18]. Але чи надасть таке реформування позитивного ефекту – питання майбутнього, а теперішній час уже вимагає чіткої організації механізму дипломування та підвищення довіри до чинної системи. Цього, на наш погляд, можна досягти лише зваженими та послідовними діями з усунення корупційного складника й побудови ефективної, прозорої системи дипломування.

Варто також зауважити, що оновлена Морська доктрина України на період до 2035 року приділяє значну увагу відновленню системи підготовки кадрів, задіяних у військово-морській діяльності, що не було характерним для її попередньої редакції [20]. Так, напрямами розвитку цієї системи визначено розвиток системи військово-морської освіти як складника системи військової освіти, збереження (оновлення) та розвиток наявних і створення нових закладів освіти; удосконалення системи підготовки фахівців оперативно-тактичного й оперативно-стратегічного рівня підготовки; розвиток вітчизняної військово-морської науки; забезпечення переходу до підготовки фахівців усіх рівнів за європейськими стандартами і стандартами НАТО, широке використання можливостей міжнародного співробітництва в підготовці фахівців тощо. Дійсно, ці завдання для сучасної України є найважливішими, зважаючи на необхідність ефективного захисту суверенітету й територіальної цілісності, відновлення юрисдикції в прибережних морських просторах, але, як й у випадку з невійськовою (торговельною) компонентою, їх якісне виконання залежить від збільшення фінансової підтримки держави, від відбудови галузі та поступового оновлення флоту. Закладення нових суден і військових кораблів – велика справа кожної держави, що свідчить про посилення її присутності в морях, підтримання іміджу морської держави, долучення до відповіді на терористичні виклики та загрози на загальносвітових морських транспортних коридорах.

Висновки. Отже, за умови наявності впорядкованої нормативної бази та схвальної оцінки Міжнародної морської організації сучасній системі підготовки, перепідготовки та дипломування моряків в Україні бракує лише виваженої, ефективної внутрішньодержавної підтримки її розвитку як на макрорівні – шляхом підвищення фінансування відродження й розбудови галузі з майбутнім поверненням Україні звання потужної морської держави, так і на мікрорівні – шляхом усунення корупційних складників системи та впорядкування організаційного механізму її роботи.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Морської доктрини України на період до 2035 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1108. *Офіційний вісник України.* 2019. № 2. Ст. 53.

2. Сергеев Ю. И в море, и в радости. *Юридическая практика.* № 36. URL: https://pravo.ua/articles/i-v-more-i-v-radosti/.

3. Ковалюк Р.Т. Національні інтереси України в новій геополітичній ситуації. URL: // https://vmv.kymu.edu.ua/v/06/kovaluk.htm.

4. International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978. URL: https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800d6d42.

5. International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel, 1995. URL: https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/conv_stcw-f_ingles.pdf.

6. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року : Закон України від 01.11.1996. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 50. Ст. 284.

7. Аверочкіна Т.В. Шляхи імплементації міжнародно-правових стандартів професійної підготовки плавскладу в українському законодавстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 20 с.

8. Україна дотримується всіх вимог Міжнародної конвенції про підготовку моряків – Криклій. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3019072-ukraina-dotrimuetsa-vsih-vimog-miznarodnoi-konvencii-pro-pidgotovku-morakiv-kriklij.html.

9. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 № 430-р. *Офіційний вісник України.* 2018. № 52. Ст. 1848.

10. Guidance on arrangements between parties to allow for recognition of certificates under regulation I/10 of the STCW convention: MSC.1/Circ.1450. 24 January 2013. URL: http://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/TrainingCertification/Documents/1450.pdf.

11. Ківалов С.В. Професійні стандарти в морській галузі: історичний розвиток правового регулювання та сучасне оновлення. *Lex Portus.* 2018. № 1. С. 5–20. URL: https://doi.org/10.26886/2524-101X.1.2018.1.

12. Довідка про хід підготовки та підписання Меморандумів про визнання дипломів моряків відповідно до Правила I/10 Конвенції ПДНВ. URL: https://itcs.net.ua/wp-content/uploads/2020/02/memorandums.pdf.

13. Положення про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння, затверджене Наказом Міністерства інфраструктури України від 07.08.2013 № 567. *Офіційний вісник України.* 2013. № 70. Ст. 2579.

14. Порядок підтвердження кваліфікації та дипломування осіб командного складу суден та суднової команди морських суден, затверджений Наказом Міністерства інфраструктури України від 18.10.2013 № 813. *Офіційний вісник України.* 2013. № 91. Ст. 3361.

15. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014. *Офіційний вісник України.* 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.

16. Directive 2008/106/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the minimum level of training of seafarers (OJ L 323, 3.12.2008, p. 33). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2008.323.01.0033.01.ENG&toc=OJ:L:2008:323:TOC.

17. План заходів з імплементації положень директив та регламентів Європейського Союзу у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.10.2017 № 747-р. *Офіційний вісник України.* 2017. № 86. Ст. 2622.

18. Морская администрация заблокировала выдачу документов моряков. URL: https://nikvesti.com/news/politics/153036.

19. Ниякий И. Моряки приносят Украине $3 млрд в год. Они могут потерять работу. URL: https://biz.liga.net/ekonomika/transport/opinion/moryaki-prinosyat-ukraine-3-mlrd-v-god-no-mogut-poteryat-rabotu.

20. Морська доктрина України на період до 2035 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 № 1307. *Офіційний вісник України.* 2009. № 94. Ст. 3216 (утр. чин.).

УДК 336.747.5:004.78
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.35

ЛОЗОВИЦЬКИЙ А.В.

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕБАНКІВСЬКОЇ ЕЛЕКТРОННОЇ ПЛАТІЖНОЇ СИСТЕМИ

Дослідження еволюції становлення правового регулювання функціонування електронної платіжної системи в Україні зумовлено необхідністю виявлення конкретних проблем і прогалин у регулюванні цих відносин, збирання інформації про види електронних платіжних систем, що діяли та діють на території України, систематизації знань про актуальний стан правового регулювання для подальшого пошуку шляхів його вдосконалення. Аналіз еволюції підходів до розуміння електронних платіжних систем дасть змогу перевірити правильність висновків щодо поняття небанківської електронної платіжної системи та визначити сутність нових типів платіжних систем, що досі існують поза правовим регулюванням. Крім того, результати такої розвідки стануть основою для висновків щодо подальшого утвердження правового статусу небанківських електронних платіжних систем та отримання ними права на емісію електронних грошей.

Аналіз сучасних платіжних систем за правовим режимом їх функціонування дає можливість виявити низку проблем правового регулювання електронних платіжних систем в Україні, а саме: домінування адміністративного методу управління їхньою діяльністю, превалювання імперативних норм над договірним регулюванням цих відносин, пригнічення ринкових механізмів і конкуренції платіжних засобів, обмеження участі юридичних осіб приватного права в емісії електронних платіжних засобів, неспроможність ефективно реагувати на технологічні зміни й еволюцію платіжних систем.

Становлення правового регулювання електронних платіжних систем в Україні має два великі періоди, кожен із яких складається з етапів. Перший період охоплює 1991–2001 роки й характеризується утвердженням однорівневої електронної платіжної системи, створення якої очолив НБУ. Кожен з етапів цього періоду ознаменовував появу нових платіжних засобів, які наближали електронну платіжну систему до сучасного вигляду (паперові розрахунки змінювалися електронними документами, а ті, у свою чергу, пластиковими картками тощо). Початок другого періоду ми відраховуємо з часу прийняття Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні», разом із ним утвердження багаторівневої платіжної системи, який триває й до сьогодні. Етапи цього періоду характеризують становлення правового статусу небанківських установ і їхньої участі в діяльності платіжних систем та емісії електронних грошей, що зумовлено загальносвітовою тенденцією.

Ключові слова: *платіжні послуги, електронні гроші, платіжний засіб, грошовий оборот, правовий режим, періодизація, безготівкові розрахунки.*

The study of the evolution of the legal regulation of the electronic payment system in Ukraine is due to the need to identify specific problems and gaps in the regulation of these relations, collecting information on types of electronic payment systems operating and operating in Ukraine, systematize knowledge of the current state of legal regulation and its improvement. Analysis of the evolution of approaches to understanding electronic payment systems will allow to verify the correctness of the conclusions about the concept of non-bank electronic payment system and to determine the essence of new types of payment systems that still exist outside the legal regulation. In addition, the results of such intelligence will be the basis for conclusions on the further approval of the legal status of non-bank electronic payment systems and obtaining the right to issue electronic money.

© ЛОЗОВИЦЬКИЙ А.В. – аспірант кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки (Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету)

Analysis of modern payment systems by the legal regime of their operation makes it possible to identify a number of problems of legal regulation of electronic payment systems in Ukraine, namely: the dominance of the administrative method of managing their activities, the prevalence of mandatory rules over contractual regulation of these relations. participation of legal entities of private law in the issuance of electronic means of payment, inability to respond effectively to technological changes and e olution of payment systems.

The formation of legal regulation of electronic payment systems in Ukraine has two major periods, each of which consists of stages. The first period covers the years 1991–2001 and is characterized by the approval of a one-tier electronic payment system, the creation of which was headed by the NBU. Each of the stages of this period marked the emergence of new means of payment, which brought the electronic payment system closer to its modern form (paper calculations were replaced by electronic documents, and those in turn by plastic cards, etc.). We count the beginning of the second period from the time of adoption of the Law of Ukraine "On Payment Systems and Funds Transfer in Ukraine" and together with it the approval of the multilevel payment system, which continues to this day. The stages of this period characterize the formation of the legal status of non-banking institutions and their participation in the activities of payment systems and the issuance of electronic money, due to the global trend.

Key words: *payment services, electronic money, means of payment, money turnover, legal regime, periodization, non-cash payments.*

Вступ. Ефективне функціонування електронних платіжних систем потребує правил, що регулюватимуть права й обов'язки всіх учасників платіжної операції. Особливого значення це набуває в процесі появи нових учасників платіжного ринку, платіжних засобів і типів платіжних систем. Розробити ідеальну нормативно-правову базу неможливо, але є виправданою спроба збалансувати законодавчу основу та практику у вигляді різного роду договорів і контрактів між учасниками платіжних систем, які мають бути забезпечені чітким і повним комплексом правил для своєї ефективної діяльності.

Постановка завдання. Метою розвідки є дослідження розвитку правового регулювання небанківської електронної платіжної системи, а завданням – характеристика періодів правової регламентації її функціонування на території України.

Результати дослідження. Функціонування електронних платіжних систем в Україні регламентується статтями 9, 10, 12, 15 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні», статтями 7, 40, 56, 67 Закону України «Про Національний банк України», Положенням про електронні гроші в Україні, затвердженим Постановою Національного банку України від 04.11.2010 № 481, Законом України «Про електронну комерцію» від 03.09.2015 № 675-VIII, Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III й іншими нормативно-правовими актами.

Звернувшись до історії становлення інституту платіжної системи в Україні, можемо прослідкувати, що нинішня ситуація з правовим регулюванням діяльності електронних платіжних систем є наслідком незавершеної реформи, яка бере свій початок із 1991 року.

Після проголошення незалежності в 1991 році Україна постала перед необхідністю реорганізації державної фінансової системи шляхом реформування платіжної системи. У цей час існувала лише національна платіжна система на чолі з державним банком. Прийнятий у 1991 році Закон УРСР «Про банки та банківську діяльність» від 20.03.1991 № 872-XII передбачав можливість комерційних банків здійснювати на договірних умовах кредитно-розрахункове обслуговування народного господарства. Визначення форм розрахунків було зараховано до компетенції новоствореного Національного банку України (далі – НБУ). Утім у самому Законі про безготівкові розрахунки йшлося лише в рамках діяльності Ощадного банку Української РСР.

У 1992–1993 роках діяла модель міжбанківських розрахунків за кореспондентськими рахунками, що відкриті в регіональних управліннях НБУ. Міжбанківські розрахунки здійснювалися за участі спеціалізованих підрозділів НБУ – розрахунково-касових центрів (далі – РКЦ) при регіональних управліннях, де були відкриті кореспондентські рахунки для комерційних банків, що знаходилися у відповідному регіоні України. Перерахування коштів на адресу банку-кореспондента мало наслідком їх відображення на рахунках, що відкриті в РКЦ. Це зумовлювало створення великої кількості платіжних документів у паперовій формі, що уповільнювало час обробки платежів.

Невідкладним завданням структурних перетворень того часу стало створення надійної та високоефективної платіжної системи, яка б задовольнила потреби юридичних і фізичних осіб у здійсненні ними платіжно-розрахункових операцій, а також прискорила виконання міжбанківських розрахунків, підвищила їх надійність і безпеку, сприяла б нормалізації безготівкового обороту [1].

Отже, можемо виокремити так званий етап «паперових розрахунків» у становленні платіжної системи України, що тривав із 1991 по 1993 роки.

Наприкінці 1992 року Національним банком України розроблено Концепцію створення системи електронного грошового обігу, яка проваджувала розвиток традиційних видів платіжних послуг на основі нової методології. Відповідно до Концепції, на першому етапі визначено завдання побудови й упровадження системи електронних міжбанківських розрахунків, а на другому – системи масових розрахунків населення з використанням пластикових карток. Ця концепція передбачала впровадження нової технології обслуговування платіжних операцій за безпаперовою комп'ютерною технологією. Така система отримала назву «Система електронного переказу фінансових послуг або електронного грошового обігу» – СЕГО.

На той час комерційні банки не мали власних систем міжбанківських розрахунків, єдиної мережі електронних взаєморозрахунків. Тому НБУ, ініціюючи створення такої системи, мав на меті цілковиту відмову від паперових носіїв інформації, використання персональних комп'ютерів, ієрархічно-мережеву побудову системи.

Постановою Правління НБУ від 15.07.1993 № 57 затверджено Положення про міжбанківські розрахунки в Україні, яким уведено такі платіжні інструменти, як електронні документи (документи передані на магнітних носіях і по каналах електронного зв'язку (файли), паперові документи у формі зведених платіжних повідомлень), а також електронні повідомлення (файли).

Станом на 1 січня 1994 року практично всі філії комерційних банків були підключені до системи електронних міжбанківських платежів, ознаменувавши цим початок нового етапу в становленні платіжної системи в Україні та перший крок у створенні електронних платіжних систем.

Упровадження Системи електронних платежів фактично в період із 1993 по 1996 роки є другим етапом становлення платіжної системи, що зумовив появу спеціальної законодавчої бази для цього.

Третій етап пов'язаний із появою Положення про впровадження пластикових карток міжнародних платіжних систем у розрахунках за товари, надані послуги та при видачі готівки, затвердженого Постановою Правління НБУ від 24.02.1997 № 37. У цьому положенні з'являються такі складники сучасної електронної платіжної системи, як учасник платіжної системи, еквайєр, процесинговий центр, емітент, платіжна картка тощо. Цей документ створив правові основи, щоб міжнародні платіжні системи почали діяти на території України з 1997 року, коли провідні банки почали ставати повноправним членами таких платіжних систем, як Visa International, MasterCard Incorporated, American Express, Diners Club, JCB, Europay International тощо.

Затверджене Постановою Правління НБУ від 24.09.1999 № 479 Положення про порядок емісії платіжних карток і здійснення операцій з їх застосуванням уже передбачало можливість емісії пластикових карток учасниками внутрішньої платіжної системи – платіжної системи, сфера діяльності якої обмежена територією України й у якій платіжна організація є резидентом України. На відміну від зазначеного вище Положення про впровадження пластикових карток, цей документ розумів платіжну систему вже як сукупність платіжної організації, членів платіжної системи, учасників платіжної системи та відносин, що виникають між ними під час здійснення розрахунків за операції, що виконуються із застосуванням платіжних карток цієї системи.

Власне поява та нормативне врегулювання використання таких платіжних інструментів, як пластикова картка й електронний гаманець, стали третім етапом становлення електронної платіжної системи України протягом 1997–2001 років.

Становлення правового регулювання платіжних систем у сучасному розумінні цього поняття завершилося у 2001 році з набранням чинності Законом України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» (далі – Закон) [3], яким визначено загальні засади функціонування платіжних систем в Україні: урегульовано загальні принципи побудови платіжної системи, її організаційну структуру, умови членства, порядок вступу та виходу із системи, взаємовідносини між її членами й учасниками тощо.

Згідно із Законом, в Україні виникла можливість створення поряд із внутрішньодержавними банківськими платіжними системами внутрішньодержавних небанківських платіжних систем, які мають право здійснювати діяльність, пов'язану з переказом коштів, виключно після їх реєстрації в НБУ й отримання відповідного дозволу НБУ.

Отже, станом на 2001 рік однорівнева національна електронна платіжна система, яку НБУ побудувала на основі СЕП і НСМЕП, була трансформована в багаторівневу електронну платіжну систему, у якій брали участь міжнародні платіжні системи, внутрішньодержавні платіжні системи в тому числі за участі нефінансових установ. Власне, світова тенденція щодо усунення монополії банківського сектору на емісію платіжних інструментів та електронних грошей визначила й подальші процеси в розвитку електронних платіжних систем на території України.

Комплексною програмою розвитку банківської системи України на 2003–2005 роки визначено, що з метою забезпечення конкурентного середовища у фінансовому секторі, гармонійного співіснування банків і небанківських фінансових установ на основі рівності вимог до їхньої діяльності розроблена правова основа для створення та функціонування небанківських фінансових установ.

Що ж стосується небанківських фінансових установ, які могли б отримати право на емісію електронних грошей, то остаточне закріплення їхнього статусу відбулося у 2014–2017 роках із прийняттям постанови НБУ «Про затвердження Положення про порядок реєстрації платіжних систем, учасників платіжних систем та операторів послуг платіжної інфраструктури» від 04.02.2014 № 43 та Положення про порядок видачі небанківським фінансовим установам ліцензії на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків, затвердженого Постановою Правління Національного банку України 17.08.2017 № 80. У цих документах надано визначення небанківської фінансової установи.

Світовий досвід свідчить, що саме небанківські установи показали себе найефективнішими в упровадженні новітніх платіжних інструментів, таких як електронні платіжні засоби й електронні гаманці. На території України небанківські фінансові установи залишилися на ринку платіжних послуг, але програли битву за право здійснювати емісію електронних грошей.

Постановою Правління Національного банку України від 25.06.2008 № 178, якою затверджувалося Положення про електронні гроші в Україні [2], установлено виключне право банків здійснювати емісію електронних грошей. Указане Положення приводило визначення «системи електронних грошей» як сукупності відносин, які виникають між емітентом і держателями, у тому числі торговцями та користувачами, щодо здійснення випуску, обігу й погашення електронних грошей. Уперше надано й офіційне визначення поняття «електронні гроші», під яким варто розуміти одиниці вартості, які зберігаються на електронному пристрої, приймаються як засіб платежу іншими, ніж емітент, особами і є грошовим зобов'язанням емітента. Також визначено порядок емісії, розповсюдження електронних грошей. Нова редакція цього Положення затверджена Постановою Правління НБУ від 04.11.2010 № 481.

У подальшому норми цього Положення перенесені до Закону у 2012 році. Відповідно до пунктів 14.2 та 15.1 чинної редакції Закону, емісія електронних грошей та електронних платіжних засобів у межах України проводиться виключно банками [3]. Разом із тим, згідно з пунктом 10.1 Закону, банки й/або небанківські установи-резиденти мають право створювати та бути учасниками внутрішньодержавних і/або міжнародних платіжних систем. Отже, небанківські платіжні системи можуть брати участь у створенні електронних платіжних систем, здійснювати переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків, але не мають можливості здійснювати емісію електронних грошей.

Період провадження законодавчого регулювання електронних грошей та електронних платіжних інструментів, пов'язаних із їх обігом, тривав із 2001 року, коли вперше відбулося законодавче закріплення статусу платіжних систем і створення багаторівневої платіжної системи на території України, по 2012 рік, коли електронні платіжні системи як середовище обігу електронних грошей фактично набули законодавчого врегулювання.

У рамках Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу й виконання положень Угоди про асоціацію між Україною та країнами Європейського Союзу [6] варто вести мову про приведення вітчизняного законодавства у відповідність до низки документів. Стаття 3 Додатку XVII до Угоди «Нормативно-правове наближення України» передбачає, що Україна транспонує та на постійній основі впроваджує чинне законодавство ЄС у національну правову систему.

Нормативну основу регулювання електронного грошового обігу в країнах Європейського Союзу становлять директиви Європейського парламенту й Ради Європи, а саме директиви № 2006/48/ЄС, № 2009/110/ЄС, 2015/2366/ЄС тощо.

Нині Національний банк України із залученням зовнішньої юридичної експертизи за технічної підтримки Європейського банку реконструкції та розвитку розробив пропозиції до Проекту Закону України «Про платіжні послуги» (далі – Законопроект НБУ), який ґрунтується на чинних ви-

могах європейського законодавства та враховує норми європейських регуляторних актів, зокрема Другої платіжної директиви (PSD2) [4], Директиви з електронних грошей (EMD) [7], у тому числі застереження, що сформувалися в практиці застосування Другої платіжної директиви (PSD2).

Згідно із цими пропозиціями, розширюється коло суб'єктів, які мають право на емісію електронних грошей та електронних платіжних засобів, серед яких указані небанківські фінансові установи, а також інші некредитні установи. Відповідно до пункту 57.1 Законопроекту НБУ, емітентами електронних грошей в Україні можуть бути виключно такі особи: банки; установи електронних грошей; оператори поштового зв'язку; Національний банк України; державні органи й органи місцевого самоврядування [5].

Законопроект НБУ майже повністю дублює поняття платіжної системи, що застосовується в Другій платіжній директиві (PSD2), де в статті 4 зазначено, що «платіжна система означає систему переказу коштів на основі стандартизованих домовленостей і загальних правил у частині обробки, клірингу та/або розрахунку по платіжних операціях», і пропонує встановити, що платіжною системою є система для виконання платіжних операцій із формальними і стандартизованими домовленостями й загальними правилами щодо процесингу, клірингу та/або виконання розрахунків.

Висновки. Правове регулювання інституту платіжної системи в Україні потребує реформування й приведення у відповідність до європейського законодавства. Зокрема, небанківські платіжні системи мають отримати право емісії електронних грошей та електронних платіжних засобів як основне середовище здійснення безготівкових розрахунків у грошовому обороті. Зазначене створює підґрунтя для подальших досліджень проблем правового регулювання функціонування небанківських електронних платіжних систем на території України.

Список використаних джерел:

1. Федюрко В.М. Генезис платіжної системи України. *Наукові праці НДФІ.* 2006. № 4. С. 98–107.

2. Про затвердження Положення про електронні гроші в Україні : Постанова Правління Національного банку України / Національний банк України, 2008.

3. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні : Закон України / Верховна Рада України, 2001.

4. European Parliament. Directive 2015/2366 (Payment Service Directive 2). Official Journal of the European Union. 2015.

5. Про платіжні послуги : Проект Закону України / Національний банк України. 2019. : https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Draft_Law_Ukraine_Payment Services_2020.pdf.

6. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України / Верховна Рада України, 2014.

7. European Parliament. Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Dire / European Parliament and of the Council, 2009.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.36

МИКОЛАЄЦЬ В.А.

КЛАСИФІКАЦІЯ ЗРАЗКОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті проаналізовано специфіку видів зразкових справ в адміністративному судочинстві. Наведено авторську класифікацію зразкових справ в адміністративному судочинстві за конкретними критеріями. Досліджено зміст кожного з них та виведено їхні особливості. Зроблено висновок, що інститут зразкових справ в адміністративному судочинстві є специфічним, а отже, закономірності, які поширюються на усі різновиди адміністративних справ, до нього застосувати проблематично. Крім того, встановлення різновидів зразкових справ потребує аналізу практики Верховного Суду, а саме ухвалених рішень у таких справах. Виокремлено закономірності зразкових справ в адміністративному судочинстві, до яких віднесено: а) зразкові справи можна класифікувати за суб'єктом публічно-правового спору, якого наділено публічно-владними управлінськими функціями та який виступає відповідачем у таких справах. З'ясовано, що нині у провадженні Верховного Суду перебували дві категорії таких справ: справи, у яких відповідачем був суб'єкт, який здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема, на виконання делегованих повноважень, та справи, у яких відповідачем був суб'єкт, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги саме цього суб'єкта. Акцентовано, що найчастіше відповідачем у таких справах притягувалися територіальні органи Пенсійного фонду України, що свідчить про необхідність реформування діяльності цього органу; б) предмет публічно-правового спору, який зумовив необхідність розгляду такого спору Верховним Судом. Найчастіше предметом зразкових справ нині виступає протиправна бездіяльність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, проте у провадженні Верховного Суду перебувала низка інших зразкових справ з іншими предметами. Останній виокремлений критерій – це результат розгляду справи. Встановлено, що в більшості випадків Верховним Судом було прийнято рішення про задоволення позовних вимог позивача, проте має місце практика відмови в задоволенні. В обох випадках під час виникненні справ з аналогічним предметом та відповідачем суди мають керуватись обома видами рішень.

Ключові слова: *класифікація, зразкові справи, адміністративне судочинство, адміністративне законодавство, адміністративні правовідносини.*

In the article the specifics of the types of exemplary cases in administrative proceedings are analyzed. The author's classification of exemplary cases in administrative proceedings according to specific criteria is given. The content of each of them is studied and their features are derived. It is concluded that the institution of exemplary cases in administrative proceedings is specific, and therefore, the laws that apply to all types of administrative cases, it is problematic to apply. In addition, the establishment of types of exemplary cases requires an analysis of the practice of the Supreme Court, namely the decisions made in such cases. The regularities of exemplary cases in administrative proceedings are singled out, which include: a) exemplary cases can be classified according to the subject of public law dispute, which is endowed with public authority management functions, and which acts as a defendant in such cases. It was found that there were currently two categories of such cases in the Supreme Court's proceedings: cases in which the defendant was an entity exercising public authority, in particular to perform delegated powers, and cases in which the defendant was an entity, which provides administrative services on the basis of legislation that authorizes or obliges to provide such services to this entity. It was emphasized that the territorial bodies of the Pension Fund of Ukraine

© МИКОЛАЄЦЬ В.А. – докторант (Міжрегіональна Академія управління персоналом)

were most often involved in such cases, which indicates the need to reform the activities of this body; b) in the subject of a public law dispute, which necessitated the consideration of such a dispute by the Supreme Court. The most frequent subject of exemplary cases today is the illegal inaction of an entity endowed with power, but the Supreme Court has conducted a number of other exemplary cases with other subjects. The last selected criterion is the result of consideration of the case. It has been established that in most cases the Supreme Court has decided to satisfy the plaintiff's claims, but there is a practice of denial of satisfaction. In both cases, when dealing with cases with a similar subject matter and defendant, the courts must be guided by both types of decisions.

Key words: *classification, exemplary cases, administrative proceedings, administrative legislation, administrative legal relations.*

Вступ. Серед багатьох новацій адміністративного судочинства останніх років, спрямованих на формування єдиної правозастосовної діяльності, зразкові справи є однією із ключових. Нові законодавчі норми, якими було доповнено Кодекс адміністративного судочинства України [1], передбачили цілу низку особливостей розгляду таких справ: було визначено поняття зразкових справ, регламентовано особливості провадження у зразковій справі, встановлено вимоги до подання про розгляд справи. Однак, очевидно, що, керуючись винятково законодавчими формулюваннями, неможливо загалом встановити специфіку зразкових справ в адміністративному судочинстві, адже норми законодавства про адміністративне судочинство розкривають лише окремі аспекти досліджуваного інституту. Для формування наукової теорії зразкових справ в адміністративному судочинстві необхідно заповнити низку теоретичних прогалин, однією з яких є їхня класифікація.

З огляду на проведений аналіз поняття «зразкова справа», її значення, роль та ознаки можна зробити висновок про можливість визначення різних специфічних особливостей зразкових справ в адміністративному судочинстві: в них може відрізнятися суб'єктний склад; провадження у зразкових справах виникають із приводу різних предметів спору; в порядку адміністративного судочинства можуть вирішуватися справи, пов'язані з іншими галузями права (екологічним, земельним, фінансовим тощо). Проте законодавець у нормах Кодексу адміністративного судочинства України [1] не акцентує на цьому увагу, обмежуючись урегулюванням загальних особливостей проваджень у зразкових справах, а також їхньої процедури. Так само і звернення до наукової літератури засвідчило відсутність сформульованих поглядів вітчизняних науковців щодо здійснення класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві.

Встановлення специфіки зразкових справ в адміністративному судочинстві має передбачати і здійснення їхньої класифікації, адже будь-який різновид зразкових справ в адміністративному судочинстві, передусім, являє собою приклад вирішення аналогічних справ у майбутньому. Тому встановлення їх різновидів дасть підстави визначити, які справи адміністративної юрисдикції можуть станом на сьогодні вирішуватися за зразком, якою є специфіка кожної з них та чим саме зумовлене прийняття зразкового рішення з них.

Стан дослідження. Питання класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві є новим для вітчизняної науки, тому його зміст нині є фактично невстановленим. Науковці, які досліджували сутність зразкових справ в адміністративному судочинств: К.А. Бабенко, С.В. Банах, Ю.О. Буглак, В.В. Галунько, О.В. Глуханчук, М.В. Григор'єв, О. С. Дніпров, О.Ю. Дрозд, Ю.М. Дьомін, Д.В. Журавльов, І.В. Завальнюк, І.А. Качур, М.М. Клемпарський, С.О. Короєд, О.М. Кравченко, О.В. Кудрявцев, Я.В. Лазур, М.В. Лошицький, А.І. Оксюта, О.М. Олійник, Н.М. Оніщенко, С.Є. Петров, Т.С. Подорожна, С.М. Прилипко, О.В. Прудивус, О.В. Рой, М.А. Самборська, Т.М. Северенчук, М.І. Соф'їн, К.І. Чижмарь. У своїх працях науковці розглядали окремі аспекти зразкових справ в адміністративному судочинстві. Однак,питання класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві є новим для наукової літератури. А отже, це питання є актуальним для дослідження.

Виклад основного матеріалу. Так, аналіз наукової літератури засвідчив, що питання класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві є новим для вітчизняної науки. Ті дослідження, які наявні у правовій доктрині, переважно присвячені питанням сутності зразкових справ в адміністративному судочинстві та їх правового регулювання, і з них встановити видовий склад досліджуваного інституту неможливо. Аналіз норм Кодексу адміністративного судочинства України засвідчив те саме [1]. Зокрема, стаття 290 цього нормативно-правового акта присвячена врегулюванню питань передання типових адміністративних справ на розгляд до Вер-

ховного Суду з метою: прийняття типового рішення; відкриття провадження у зразковій справі; власне, провадження у зразковій справі; рішення у зразковій справі. При цьому із зазначених норм неможливо виділити якісь видові характеристики, які дадуть змогу здійснити класифікацію зразкових справ в адміністративному судочинстві.

Під час здійснення класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві необхідно передусім враховувати, що зразкова справа є специфічним різновидом судових справ та адміністративних справ. У науковій літературі наявні десятки варіантів класифікації судових справ та адміністративних справ за безліччю критеріїв, проте їх все-таки проблематично застосувати до зразкових справ з огляду на те, наскільки специфічним є цей інститут. Однак, аналізуючи різноманітні класифікації, можна виокремити певні закономірності щодо обов'язкових критеріїв, якими керуються більшість дослідників.

Зокрема, О.М. Нечитайло дійшов висновку, що універсальними критеріями для класифікації судових справ є: 1) зміст (характер) матеріальних правовідносин (базовий критерій під час виділення категорій судових справ); 2) суб'єкти правовідносин; 3) зміст вимоги [2, с. 84]. Так, зміст матеріальних правовідносин – це ті права та обов'язки сторін, які належать суб'єктам такого правовідношення, який при цьому виникає на основі норм матеріального права, а саме адміністративного. У результаті невиконання одним із суб'єктів своїх обов'язків відбувається порушення прав іншого, і це призводить до виникнення спору між ними. Зміст адміністративних правовідносин можуть становити такі суб'єктивні юридичні права, як право на державну службу, право на звернення у встановленому порядку до суб'єкта, який надає адміністративні послуги тощо. Юридичні обов'язки в таких відносинах пов'язані з діяльністю суб'єктів, наділених владними повноваженнями. У контексті цього можна зробити висновок, що специфіка зразкових справ в адміністративному судочинстві зумовлює необхідність розгляду цього критерію дещо в інший спосіб. Зразкові справи в адміністративному судочинстві доцільно класифікувати за предметом публічно-правового спору, із приводу якого розглядається судова справа. Проведене дослідження засвідчило, що зразкова справа – це передусім публічно-правовий спір, який розглядається Верховним Судом та за результатами розгляду якого постановлено зразкове рішення. Особливості публічно-правового спору визначені в п. 2 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [1], і вони, передусім, пов'язані з предметом спору та суб'єктами публічно-правового спору. З огляду на зміст цієї норми предметом публічно-правового спору може виступати: 1) виконання або невиконання суб'єктом, який здійснює публічно-владні управлінські функції, його функцій; 2) надання або ненадання суб'єктом, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги, винятково суб'єкта владних повноважень, адміністративних послуг; 3) порушення прав суб'єкта виборчого процесу або процесу референдуму в такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи. Правовідносини, у яких відбулися такі порушення та які стали причиною виникнення публічно-правового спору, і становлять зміст (характер) матеріальних правовідносин, за яким можна класифікувати зразкові справи в адміністративному судочинстві. Тому,цей критерій є прийнятним для здійснення класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві.

У контексті суб'єктів правовідносин як критерію для класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві можна стверджувати, що в цьому дослідженні необхідно відштовхуватися від того, які з-поміж них є специфічними суб'єктами публічно-правового спору. Зважаючи на норму п. 2 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [1], можна зробити висновок, що ними є: 1) суб'єкт, який здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень; 2) суб'єкт, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, що уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги винятково суб'єкта владних повноважень; 3) суб'єкт виборчого процесу або процесу референдуму. Тобто класифікувати зразкові справи в адміністративному судочинстві за цим критерієм також можливо, адже законодавством передбачено, що в них обов'язково має брати участь одна з передбачених груп суб'єктів.

Зміст вимоги, як критерій для класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві, передбачений ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України [1]. Так, у цій нормі встановлено, що кожна особа має право звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності

суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень, коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю. Тобто предметом у таких справах є захист порушених прав, свобод або законних інтересів особи, а відповідно, зміст вимоги становлять вище перелічені способи їх захисту.

Згідно з інформацією, зазначеною на офіційному веб-ресурсі Верховного Суду, станом на початок вересня 2019 року Верховним Судом було прийнято 11 зразкових рішень [3]. Тому для встановлення змісту вимог у зразкових справах в адміністративному судочинстві необхідно проаналізувати кожне з них. Так само аналіз практики Верховного Суду дасть підстави здійснити класифікацію зразкових справ і за іншими критеріями, а також виявити додатково нові критерії для класифікації, якщо це можливо.

Отже, критеріями для класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві є:

1) предмет публічно-правового спору;

2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями;

3) зміст вимоги.

Аналіз практики Верховного Суду України під час розгляду зразкових справ свідчить про існування таких закономірностей, які дадуть змогу здійснити їх класифікацію. По-перше, у всіх проаналізованих справах зміст вимог є ідентичним: визнання протиправною бездіяльність суб'єкта публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями, та зобов'язання його вчинити ті дії, які є предметом публічно-правового спору. Таким чином, згідно із цим критерієм виділення різних видів зразкових справ нині є неможливим, адже всі зразкові справи, які вже були вирішені, характеризуються однаковими вимогами. По-друге, предмети та суб'єкти спорів все-таки відрізняються, хоча в більшості зразкових справ відповідачем були територіальні органи Пенсійного фонду України, проте загалом вони представлені широким колом органів, наділених публічно-владними управлінськими функціями. По-третє, у процесі було акцентовано, що в частині зразкових справ було ухвалено рішення щодо задоволення позовних вимог позивача, проте в частині справ позивачу було відмовлено. З огляду на це одним із критеріїв для класифікації зразкових справ доречно обрати розподіл на справи, в яких ухвалено рішення про задоволення позовних вимог, та справи, в яких у задоволенні відмовлено.

Отже, на основі здійсненого дослідження **доречно здійснити класифікацію зразкових справ в адміністративному судочинстві за такими критеріями та виокремити такі види зразкових справ:**

1. За суб'єктом публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями:

1) справи, в яких відповідачем є суб'єкт, який здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень:

– зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Управління Міністерства внутрішніх справ України;

– зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Державної фіскальної служби України;

– зразкові справи, у яких відповідачем є органи прокуратури;

– зразкові справи, у яких відповідачем є військові частини.

2) справи, у яких відповідачем є суб'єкт, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги саме цього суб'єкта:

– зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Пенсійного фонду України;

– зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Державної міграційної служби України.

2. За предметом публічно-правового спору:

1) справи, у яких предмет публічно-правового спору становить виконання або невиконання суб'єктом, який здійснює публічно-владні управлінські функції, його функцій:

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить зобов'язання суб'єкта вчинити управлінські функції за запитом позивача;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить звільнення від застосування штрафних санкцій та нарахування пені;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить визнання неправомірними дій суб'єкта, який здійснює публічно-владні управлінські функції, щодо відмови у здійсненні його функцій;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить припинення здійснення суб'єктом, який здійснює публічно-владні управлінські функції, своїх функцій;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить протиправна бездіяльність суб'єкта, який здійснює публічно-владні управлінські функції.

2) справи, у яких предмет публічно-правового спору становить надання або ненадання суб'єктом адміністративних послуг:

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить бездіяльність суб'єкта, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, що уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить відмова суб'єкта, який надає адміністративні послуги, надавати такі послуги.

3. За результатом розгляду справи:

1) зразкові справи, у яких ухвалено рішення про задоволення позовних вимог позивача;

2) зразкові справи, у яких позивачу відмовлено в задоволенні позовних вимог.

Висновки. З огляду на проведене дослідження можна зробити висновок, що інститут зразкових справ в адміністративному судочинстві є специфічним, а отже, закономірності, які поширюються на всі різновиди адміністративних справ, до нього застосувати проблематично. Крім того, встановлення різновидів зразкових справ потребує аналізу практики Верховного Суду, а саме ухвалених рішень у таких справах. Станом на початок вересня 2019 року такі справи було розглянуто та винесено рішення з них лише в 11 випадках, проте й ці 11 рішень дали підстави виокремити певні закономірності.

Перша з них полягає в тому, що зразкові справи можна класифікувати за суб'єктом публічно-правового спору, якого наділено публічно-владними управлінськими функціями та який виступає відповідачем у таких справах. З'ясовано, що нині у провадженні Верховного Суду перебували дві категорії таких справ: справи, у яких відповідачем був суб'єкт, який здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема виконання делегованих повноважень, та справи, у яких відповідачем був суб'єкт, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги саме цього суб'єкта. Акцентовано, що найчастіше відповідачем у таких справах притягувалися територіальні органи Пенсійного фонду України, що свідчить про необхідність реформування діяльності цього органу. Ще одна встановлена закономірність полягає у предметі публічно-правового спору, який зумовив необхідність розгляду такого спору Верховним Судом. Найчастіше предметом зразкових справ нині виступає протиправна бездіяльність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, проте у провадженні Верховного Суду перебувала низка інших зразкових справ з іншими предметами. Останній виокремлений критерій – це результат розгляду справи. Встановлено, що в більшості випадків Верховним Судом було прийнято рішення про задоволення позовних вимог позивача, проте має місце практика відмови в задоволенні. В обох випадках під час виникнення справ з аналогічним предметом та відповідачем суди мають керуватись обома видами рішень.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005 р. № 35. 35–37. С. 1358. Ст. 446.

2. Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ : ВАІТЕ, 2015. 288 с.

3. Зразкові справи: веб-ресурс «Верховний Суд». URL : https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi_spravu/ (дата звернення 03.09.2019 року).

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.37

ПАЙДА Ю.Ю.

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті досліджено суспільні відносини, що виникають у процесі розгляду адміністративних справ. Предметом дослідження є проблема правового регулювання адміністративного судочинства. Метою дослідження є аналіз судової процедури щодо адміністративних справ і недоліків чинного законодавства, що перешкоджає прийняттю розумного та правового рішення судом. Відповідно до мети, описано поняття адміністративного провадження; визначено деякі проблемні питання правового регулювання адміністративного провадження; запропоновано шляхи вдосконалення адміністративного провадження. Визначено, що правом надавати докази користуються особи, що беруть участь у провадженні у справі (особа, що притягується до відповідальності, потерпілий, законні представники, адвокат), та інші особи. Докази можуть бути витребувані органом або посадовою особою, що розглядає справу, від підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою.

Проблемами правового регулювання є: 1) відсутність можливості касаційного оскарження постанови апеляційного суду; 2) відсутність чітко встановленої процедури судового розгляду справи про адміністративне правопорушення, а також можливості зупинити розгляд справи; 3) відсутність протоколу про адміністративне правопорушення щодо особи, у діях якої може вбачатися склад адміністративного правопорушення; 4) можливість участі в розгляді справи про адміністративне правопорушення фахівця в галузі права, незважаючи на конституційне закріплення участі в розгляді справи виключно адвоката. Запропоновано вдосконалення адміністративного судочинства шляхом законодавчого закріплення. Ці засоби включають можливість касаційного оскарження рішення апеляційного суду, затвердженого за результатами розгляду адміністративної справи; удосконалення процедури судового перегляду адміністративної справи, а також можливість зупинення провадження у справі; надання можливості скласти адміністративний протокол для двох правопорушників; участь лише адвоката в провадженні.

Ключові слова: *адміністративне правопорушення, провадження, порядок судового розгляду, правове регулювання.*

The social relations arising in the process of consideration of administrative cases are investigated. The subject of the study is the problem of legal regulation of administrative proceedings. The purpose of the study is to analyze the judicial procedure for administrative cases and shortcomings of the current legislation that impede the adoption of a reasonable and legal decision by a court. In accordance with the purpose, the concept of administrative proceedings is described; some problematic issues of legal regulation of administrative proceedings are determined; ways to improve administrative proceedings are suggested. It is determined that the right to give evidence is used by the persons involved in the proceedings (the person prosecuted, the victim, legal representatives, a lawyer), and other persons. Evidence may be requested by the body or officer hearing the case from businesses, institutions, organizations, officials and citizens at the request of the participants in the process or on their own initiative.

The problems of legal regulation are: 1) the inability of cassation appeal against the decision of the court of appeal; 2) the lack of a clearly established judicial procedure for the administrative case, as well as an opportunity to suspend the proceedings; 3) the

© ПАЙДА Ю.Ю. – доктор юридичних наук, доцент, проректор з навчально-наукової роботи (Кам'янець-Подільський податковий інститут)

absence of a protocol on an administrative offense against a person whose actions may constitute the body of an administrative offense; 4) the possibility of participation of a specialist in the field of law during the administrative proceedings, despite the constitutional provision of participation of only a lawyer during the trial. Improvement of administrative proceedings by means of legislative fixing is suggested. These means include the possibility of cassation appeal of the decision of the court of appeal approved with the results of consideration of the administrative case; improving the procedure for judicial review of an administrative case, as well as the possibility to suspend the proceedings; providing the opportunity to draw up an administrative report for two offenders; participation of only a lawyer in the proceedings.

Key words: *administrative offenses, proceedings, judicial procedure, legal regulation.*

Вступ. Актуальність дослідження полягає в тому, що сьогодні досить важливими в нашій державі є проблеми процесуального регулювання засад, умов і порядку реалізації законів, указів Президента, постанов уряду України, інших нормативно-правових актів і матеріальних адміністративно-правових норм.

Постановка завдання. Мета статті є аналіз судової процедури щодо адміністративних справ і недоліків чинного законодавства, що перешкоджає прийняттю розумного та правового рішення судом.

Результати дослідження. Провадження у справах про адміністративні правопорушення в наш час є досить поширеними. Вони охоплюють майже всі сфери нашого життя, діяльності установ, підприємств, організацій і насамперед держави. Розвиток процесуальної форми – необхідна умова й показник стану демократії та законності в державі й у цьому стосунку належить проробити велику роботу в окремих сферах державного життя. Процесуальна форма – це юридична конструкція, яка закріплює правильні шляхи реалізації владних повноважень, рішення юридичних справ.

Під час проведення наукової розвідки використані дослідження вітчизняних спеціалістів у галузі дослідження поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення, проблемні аспекти цього провадження, а саме: Д.М. Лук'янця, О.А. Банчука, В.К. Колпакова, М.Р. Сиротяка, Г.Б. Клименка, О.М. Бандурки, М.М. Тищенка, Ю.П. Битяка, В.В. Зуя та ін.

1. Загальна характеристика провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення є різновидом виконавчо-розпорядчої діяльності, тому в ньому діють загальні принципи управління, такі як законність, демократизм, гласність, широка участь громадськості тощо. Водночас тут діють і специфічні, зумовлені завданнями цієї діяльності принципи. Передусім це принцип об'єктивної істини й принцип забезпечення права на захист.

Думки науковців щодо поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення різняться. Так, Ю.П. Битяк визначає провадження в справах про адміністративні правопорушення як «низку послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови» [1, с. 124]. Інакше визначення дає В.К. Колпаков: «Провадження в справах про адміністративні правопорушення це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень»; і далі: «Адміністративно-процесуальні норми, що входять до інституту провадження в справах про адміністративні правопорушення, регулюють порядок реалізації відповідних матеріальних норм, процедури їх застосування, процес здійснення примусового впливу на винних за допомогою адміністративних стягнень. Іншими словами, вони регламентують комплекс адміністративно-деліктних відносин» [2, с. 85].

Натомість законодавче визначення поняття має місце в ст. 356 Митного кодексу України, де зазначається, що провадження у справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій (під час проведення митного обстеження), розгляд справи та винесення по ній постанови. Разом із тим у теорії митної справи під зазначеним провадженням можна зустріти й такі визначення: «це особливий різновид процедур, який здійснюється посадовими особами

митних органів із метою виявлення, об'єктивної оцінки, припинення й боротьби з порушеннями митних правил», «це система процесуальних дій щодо фіксації, установлення, правильної оцінки скоєного порушення митних правил».

Провадження в справах про адміністративні правопорушення – особливий різновид адміністративного процесу, який значною мірою врегульований правовими нормами, що сконцентровані в розділах IV та V Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі − КУпАП). Проте процесуальні адміністративно-деліктні відносини регулюються й досить великою кількістю інших норм. По-перше, це встановлені законами України специфічні правила розгляду окремих категорій справ, які вносять зміни до загального порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення (наприклад, норми, що регулюють провадження в справах про порушення митних правил і містяться в Митному кодексі України (глава 2). У статті 121 цього Кодексу зазначено, що провадження в справах про порушення митних правил здійснюється згідно з Митним кодексом України, а в частині, яка ним не врегульована, – відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення). По-друге, це норми підзаконних актів, які уточнюють і конкретизують норми КУпАП. Так, стаття 266 КУпАП зазначає, що особи, які керують транспортними засобами і щодо яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння, підлягають відстороненню від керування ними та оглядові на стан сп'яніння в порядку, визначеному Міністерством внутрішніх справ, Міністерством охорони здоров'я й Міністерством юстиції України.

Отже, провадження в справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини й забезпечується вирішення адміністративних справ, а також запобігання адміністративним правопорушенням.

Для провадження характерні такі особливості: виникає у зв'язку з учиненням проступку та необхідністю проведення адміністративного розслідування; реалізується тільки визначеним колом суб'єктів, особливе місце серед яких посідають органи виконавчої влади; процесуальні акти цього провадження мають певну специфіку; за допомогою цього провадження реалізуються норми адміністративної відповідальності; здійснюється, як правило, у позасудовому порядку; з усіх видів адміністративного процесу воно найбільш подібне до юрисдикційних проваджень в інших галузях права (зокрема кримінально-процесуального).

Завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення, згідно зі ст. 245 КУпАП, є своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до законодавства, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Тільки суворо дотримуючись законності (ст. 7 КУпАП), можна розв'язати два комплексні взаємопов'язані завдання. По-перше, юрисдикційне (своєчасне, усебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її відповідно до законодавства; забезпечення виконання винесеної постанови). По-друге, профілактичне виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі додержання законів.

Залежно від виду органів, які здійснюють адміністративне провадження, розрізняють три види провадження: адміністративне, судове й таке, що здійснюється громадськими організаціями.

В адміністративному порядку провадження здійснюється органами виконавчої влади, тобто адміністративними комісіями при місцевих органах державної виконавчої влади; одноосібно службовими (посадовими) особами − представниками органів державної виконавчої влади: річкового, повітряного, автомобільного й електротранспорту, внутрішніх справ, пожежного нагляду, рибоохорони, митного нагляду, нагляду за охороною праці, військовими комісаріатами (тобто інспекторами, контролерами, начальниками цих органів) тощо.

Провадження в справах про порушення митних правил здійснюється тільки уповноваженими посадовими особами Митної служби України та місцевими судами (суддями).

У судовому порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється суддями одноосібно [3, с. 23].

Відповідно до статті 21 КУпАП, особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, крім посадової особи, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення й особи правопорушника до неї доцільно застосувати захід громадського впливу [4].

Також потрібно звернути увагу на те, що притягнутий до відповідальності не зобов'язаний доводити свою невинуватість, хоча й має на це право. З презумпції невинуватості випливає й таке важливе положення: будь-який сумнів тлумачиться на користь особи, що притягається до відповідальності. Воно належить до випадків, коли сумніви не усунені в ході вирішення справи. Ця обставина є однією з підстав винесення виправдних постанов. Звідси випливає, що вирішення завдань адміністративного провадження здійснюється за допомогою доведення, яке включає в себе виявлення, процесуальне оформлення й дослідження доказів [5, с. 41].

Доказами в справі про адміністративне правопорушення (ст. 251 КУпАП) є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) установлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність цієї особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Відповідно до закону, одержання й оцінювання всіх необхідних доказів здійснюється компетентним органом або посадовою особою, правомочними вирішити цю справу (ст. 252 КУпАП) [4].

Правом надавати докази користуються особи, що беруть участь у провадженні в справі (особа, що притягується до відповідальності, потерпілий, законні представники, адвокат), та інші особи. Докази можуть бути витребувані органом або посадовою особою, що розглядає справу, від підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою.

Установлений законом порядок збирання, одержання доказів є надійною гарантією їх істинності, достовірності. Порушення або недодержання цього процесу може викликати лише сумніви в достовірності доказів і в обґрунтованості зроблених з їх допомогою висновків.

У науковій літературі прийнято поділяти докази на первісні та похідні, прямі та непрямі, позитивні та негативні, звинувачувальні та виправдні. Проте для вирішення завдань адміністративного провадження найбільш значущим є їх групування залежно від джерела відповідних відомостей [6, с. 21].

Роль і призначення, зміст та обсяг повноважень, форми й методи участі органів (посадових осіб) і громадян у справі різні. Їх можна поділити на кілька груп: 1) компетентні органи й посадові особи, наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що визначають рух і долю справи; 2) суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: особа, яка притягається до відповідальності, потерпілий і його законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, адвокати). На відміну від суб'єктів першої групи, ніхто з представників цієї групи не користується владними повноваженнями; 3) особи й органи, що сприяють здійсненню провадження: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті. Одні з них (свідки, експерти) повідомляють дані повноважному органу або посадовій особі. Інші (перекладачі, поняті) – потрібні для закріплення доказів або забезпечення необхідних умов адміністративного провадження; 4) особлива група учасників провадження – громадські організації, товариські суди, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи, навчання або проживання правопорушників. Вони співробітничають із державними органами, допомагаючи їм у здійсненні виховної роботи. У низці випадків такі учасники провадження мають бути поінформовані про заходи адміністративного впливу, ужиті до винних. Вони можуть подавати клопотання про скорочення строку позбавлення права. Особа, що вчинила правопорушення, може бути звільнена від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд товариського суду, громадської організації, трудового колективу [7, с. 13].

Діяльність учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення розвивається в часі як послідовний ряд пов'язаних між особою процесуальних дій щодо реалізації прав і взаємних обов'язків. Весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну. Їх прийнято називати стадіями.

Під стадією треба розуміти таку порівняно самостійну частину провадження, яка поряд із його загальними завданнями має властиві тільки їй завдання й особливості. Стадії відрізняються одна від одної й колом учасників провадження, характером проваджуваних дій і їх юридичною функцією.

Розв'язання завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акта розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою, наступна, як правило, починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що зроблено раніше.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення за своєю структурою схоже на кримінальний процес, проте воно значно простіше й містить менше процесуальних дій. Таке провадження має чотири стадії: адміністративне розслідування; розгляд справи; перегляд постанови; виконання постанови [8, с. 30].

На першій стадії з'ясовується факт учинення й обставини правопорушення; дані про винуватця; складається протокол. На другій – компетентний орган розглядає матеріали та приймає постанову. На третій (це факультативна, необов'язкова стадія, її може й не бути) – постанова може бути оскаржена громадянином, опротестована прокурором, переглянута за ініціативою вищого органу. Ця стадія закінчується прийняттям рішення про скасування, зміну або залишення постанови в силі. Четверта – виконання постанови – розпочинається відразу після її прийняття або після розгляду скарги, протесту.

Зазначимо, що не в усіх провадженнях вони досить чітко виражені. Так, у разі стягнення штрафу на місці всі стадії (розслідування, розгляд справи й навіть виконання постанови) нібито поєднуються, ущільнюються, уміщуються в рамки доволі нечисленних і досить простих дій компетентного представника органа державного управління [9, с. 8].

Кожна стадія, у свою чергу, складається з окремих етапів, що являють собою групи взаємопов'язаних дій. Система стадій та етапів провадження може бути представлена так: 1) адміністративне розслідування: а) порушення справи; б) установлення фактичних обставин; в) процесуальне оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю; 2) розгляд справи: а) підготовка справи до розгляду й заслуховування; б) заслуховування справи; в) прийняття постанови; г) доведення постанови до відома; 3) перегляд постанови: а) оскарження, опротестування постанови; б) перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення; 4) виконання постанови: а) звернення постанови до виконання; б) безпосереднє виконання.

Кожний етап, у свою чергу, складається з низки послідовно здійснюваних конкретних дій. Згідно із цим, структура провадження в справах про адміністративні правопорушення є чотирирівневою. Розглянемо кожну зі стадій провадження детальніше.

Щодо адміністративного розслідування, то ця стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення є початковою, являє собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин провини, їх фіксування та кваліфікацію. У цій стадії створюється передумова для об'єктивного і швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законом заходів впливу.

Стадія розслідування починається з етапу порушення адміністративної справи. Підставою порушення адміністративної справи й провадження розслідування є вчинення особою діяння, що має ознаки адміністративної провини.

Порушенню справи передує одержання інформації про діяння, що має ознаки провини. Така інформація, одержана в будь-якій формі, є приводом до порушення адміністративної справи. Правове значення приводу до порушення й розслідування справи полягає в тому, що він викликає громадську публічну діяльність повноважних органів, тобто вимагає від цих органів відповідної реакції на сигнал про скоєння діяння. Приводами до порушення й розслідування адміністративних справ можуть бути заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, підприємств та організацій, преси й інших засобів масової інформації, а також безпосереднє виявлення провини уповноваженою особою.

Останній привід відрізняється від інших передусім тим, що питання про порушення адміністративної справи вирішується за власною ініціативою осіб, що здійснюють адміністративний нагляд. Тут немає зовнішнього спонукального початку, поштовху до того, щоб ці особи зайнялися вирішенням питання. Цей привід має такі характерні особливості: а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а тому не завжди піддається контролю; б) припущення про провину виникає лише у свідомості уповноваженої особи, у разі підтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростувати його винесенням будь-якого спеціального документа; в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб'єктом.

Наступний етап – установлення фактичних обставин у справі. Його сутність полягає в провадженні дій, спрямованих на збирання доказів, які підтверджують або спростовують винуватість у вчиненні правопорушення.

Фактичні обставини вчиненої провини можна поділити на дві групи: а) обставини, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність або відсутність складу провини; б) обставини, що перебувають за рамками складу правопорушення, але мають значення для індивідуалізації відповідальності.

Вони можуть бути встановлені різними способами: опитуванням осіб, що володіють інформацією, яка має значення для справи (правопорушники, потерпілі, свідки, експерти); проведенням експертизи; освідуванням; вилученням, наприклад, документів; знаходженням речових

доказів на місці вчинення правопорушення; огляду тощо. Усі встановлені обставини фіксуються у відповідних процесуальних документах. Такими документами є пояснення, висновки, акти, протоколи. На цьому завершується етап установлення фактичних обставин.

Етап процесуального оформлення результатів розслідування починається з аналізу зафіксованих у перелічених документах усіх обставин у справі й завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення. Саме протокол є процесуальним документом, що фіксує закінчення розслідування. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством (ст. 258).

Протокол про адміністративне правопорушення не належить до документів відносно вільної форми, таких як, наприклад, пояснення або акт. Закон (ст. 256) установлює обов'язковий перелік відомостей та атрибутів, що повинні в ньому міститися. Вони поділяються на три групи.

По-перше, це відомості, що стосуються обставин учинення адміністративного правопорушення. У протоколі вказується місце, дата й сутність учиненої провини. В обов'язковому порядку точно вказується стаття КУпАП, що передбачає адміністративну відповідальність за це правопорушення. У разі вилучення в порушника предметів або документів до протоколу вноситься відповідний запис. По-друге, це відомості про особу правопорушника: прізвище, ім'я по батькові, вік, рід занять, матеріальне становище, місце проживання й роботи, документ, що посвідчує особу (паспорт або інший документ). По-третє, це відомості, які стосуються форми протоколу. Тут вказуються дата й місце його складення, прізвище й посада укладача (відсутність відомостей про укладача протоколу робить його дефектним, оскільки невідомо, чи складений він повноважною на те особою чи ні); прізвище й адреса свідків і потерпілих, якщо вони є.

Протокол скріплюється низкою підписів. Насамперед він має бути підписаний особою, що його склала, і правопорушником. За наявності свідків і потерпілого протокол підписується також цими особами. Особі, яка притягається до відповідальності, треба роз'яснити її права й обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, про що робиться відмітка в протоколі. Вона має право ознайомитися зі змістом протоколу, унести в нього власні пояснення, підписати його або відмовитися від підпису та вказати мотиви відмови, надати пояснення або зауваження щодо змісту протоколу, які до нього додаються. Відмова правопорушника підписати протокол не зупиняє подальшого руху справи, але вона має бути зафіксована спеціальним записом.

У разі вчинення провини групою осіб протокол складається на кожного порушника окремо. Складення одного протоколу на всіх правопорушників не дає змоги конкретизувати звинувачення, що ставиться кожному з них, і позбавляє можливості прямо в протоколі дати свої пояснення щодо сутності провини. Цим обмежується право особи на захист у разі притягнення її до адміністративної відповідальності.

Завершальним етапом першої стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення є направлення протоколу й усіх матеріалів розслідування на розгляд органу (посадовій особі), уповноваженого розглядати відповідну категорію справ про адміністративні правопорушення (ст. 257).

На стадії розгляду справ, згідно зі ст. 213 КУпАП, справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах, селищних і сільських рад; 2) виконавчими комітетами селищних, сільських рад; 3) районними, (міськими) судами (суддями); 4) органами внутрішніх справ та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Конкретні повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції зафіксовані в статтях 218–2447 КУпАП (глава 17).

Значення стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення визначається тим, що саме тут приймається акт, у якому компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинним і визначає міру його відповідальності. Відповідно, і всі етапи цієї стадії набувають важливого юридичного значення й регламентовані статтями 278–286 КУпАП.

На етапі підготовки справи до розгляду орган (посадова особа) зобов'язаний вирішити такі питання: 1) чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; 2) чи правильно складені протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; 3) чи оповіщені особи, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду; 4) чи затребувані необхідні додаткові матеріали; 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їхніх законних представників та адвоката.

Етап слухання справи починається з оголошення складу колегіального органу й представлення посадової особи, що його розглядає. Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до

адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, котрі беруть участь у розгляді справи, їх права й обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, що беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази й дозволяються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

У процесі заслуховування орган (посадова особа) зобов'язаний з'ясувати: чи вчинене адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують відповідальність, чи завдана майнова шкода, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадськості, а також з'ясувати інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи.

За результатами заслуховування виноситься одна з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 241 КУпАП (заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх); 3) про припинення справи.

Постанова в справі про адміністративне правопорушення повинна містити: найменування органу (посадової особи), що винесла постанову; дату розгляду справи, відомості про особу, щодо якої розглядається справа; викладення обставин, установлених під час розгляду справи; посилання на нормативний акт, що передбачає відповідальність за це адміністративне правопорушення; прийняте в справі рішення. Якщо під час вирішення питання про накладення стягнення водночас вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові в справі вказується розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування. Постанова в справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі та документи, а також указівки про порядок і строк її оскарження. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні. Постанова в справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, що розглядала справу, а постанова колегіального органу – головуючим на засіданні й секретарем цього органу.

Постанова виконавчого комітету селищної, сільської ради по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення. На заключному етапі стадії розгляду справи здійснюються такі дії: постанова (оголошується одразу після закінчення розгляду справи) доводиться до відома суб'єктів провадження, що мають особистий інтерес у справі, а також до відома осіб або організацій, яким вона адресована. Про прийняте рішення повідомляється адміністрації або громадській організації за місцем роботи, навчання або проживання винуватця, уносяться пропозиції щодо ліквідації причин та умов правопорушень. Копія постанови протягом трьох днів вручається або надсилається особі, у справі якої вона винесена. На прохання потерпілому йому теж має бути видана така копія [11, с. 1].

Важливою гарантією законності й обґрунтованості застосування адміністративних стягнень є наявність стадії перегляду постанов. Під переглядом розуміють розгляд справ, на які покладено контроль за законністю постанов у справах про адміністративні правопорушення. Перегляд – це новий розгляд справи суб'єктом, наділеним правом скасувати, змінити або залишити прийняту постанову без змін. Перегляд треба відрізняти від повторного розгляду справи, який провадиться в тих випадках, коли прийняту раніше постанову скасовано і справу направлено на новий розгляд. У першому випадку діє постанова в справі, законність та обґрунтованість якої перевіряється; у другому – стару постанову скасовано й у справі необхідно прийняти нову постанову.

Стадія перегляду є факультативною, необов'язковою. Лише невелика кількість справ розглядається в порядку контролю, але вже сам факт існування такої можливості має велике превентивне значення, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення [12].

Виконання постанов – завершальна стадія провадження по адміністративних правопорушеннях. Її сутність полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, призначеного правопорушнику юрисдикційним органом (посадовою особою). У процесі виконання постанови особа, що вчинила адміністративне правопорушення, зазнає відповідних нестатків та обмеження особистого, морального або матеріального характеру [13, с. 220].

Постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними й громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями посадовими особами та громадянами.

Адміністративні стягнення виконують свою соціальну функцію лише тоді, коли вони виконані (приведені до виконання) й ефективність їх зумовлена тим, наскільки виконана постанова; повністю чи реалізована частково. Необхідною умовою виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є вступ його в законну силу. Це означає, що постанова підлягає реалі-

зації. Постанова охоплює не тільки діяльність повноважних державних органів (посадових осіб), а й поведінку самого порушника, обумовлену розпорядженнями цього акта. Але при цьому дії юридичних і фізичних осіб у зв'язку з виконанням постанови, що вступила в законну силу, різні. Особа, притягнута до адміністративної відповідальності, повинна виконати ті чи інші обов'язки, покладені на неї постановою (сплатити, наприклад, накладений штраф не пізніше п'ятнадцяти днів із дня вручення їй постанови). Ухилення від добровільного стягнення призводить до необхідності застосування щодо порушника примусових заходів впливу. Орган, уповноважений привести у виконання постанову, своєчасно й точно проводить у зв'язку з цим низку дій, установлених КУпАП та іншими нормативними актами, оформляє необхідні документи, направляє їх по належності. Усі інші юридичні та фізичні особи, причетні до своєчасного й точного виконання постанови (адміністрація підприємств, установ та організацій, банківські установи, торгові організації тощо), зобов'язані сприяти органам, що виконують постанову, у її реалізації. Орган (посадова особа), що виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, покликаний здійснювати контроль за правильною й своєчасною реалізацією цього акта, розв'язувати питання, пов'язані з його виконанням [14, с. 592].

Постанова про накладення адміністративного стягнення (ст. 299 КУпАП) підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено законодавством України, КУпАП та іншими актами законодавства. У цій статті містяться правила, які регулюють початкову стадію практичної реалізації постанов про накладення адміністративних стягнень, звернення цих актів до виконання [15, с. 1].

У разі оскарження чи опротестування постанови її виконання припиняється на визначений час, а потім відновляється, якщо скарга (протест) залишилися без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у разі накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення. Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу підлягає примусовому виконанню після закінчення строку, установленого частиною 1 статті 307 КУпАП. Вони виконуються негайно, незалежно від того чи будуть згодом оскаржені [16, с. 123].

Постанова про накладення адміністративного стягнення виконується уповноваженим на те органом у порядку, установленому законодавством України, КУпАП та іншими актами законодавства.

Отже, провадження в справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини й забезпечується вирішення адміністративних справ, а також запобігання адміністративним правопорушенням.

2. Окремі проблемні питання правового регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Розглядаючи питання щодо проблеми правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, уважаємо, що потрібно звернути увагу на такі аспекти, як невідповідність законодавства загальновизнаним стандартам захисту прав і гарантування свобод людини та громадянина. Згідно з чинним КпАП, суд апеляційної інстанції, розглядаючи справи зазначеної категорії, має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін; 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі; 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову; 4) змінити постанову.

Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає.

Скасування повноважень судді щодо перегляду прийнятої ним постанови, усунення Верховного Суду від перегляду ухвалених місцевими й апеляційними судами постанов у справах про адміністративні правопорушення може мати негативні наслідки не лише для порушника чи потерпілого, а й для цивільного та адміністративного судочинства, у яких постанови суддів у справах про адміністративні правопорушення мають преюдиціальне значення, а також зробить неможливим виправлення в таких постановах описок і помилок [17, с. 912].

Також небезпеку становить неповнота правового регулювання, яка суттєво ускладнює забезпечення високих стандартів правосуддя, під час вирішення спірних питань, що виникають у процесі розгляду справи. У чинному КУпАП не встановлено порядку судового розгляду справ, зокрема не визначено стадії судочинства в провадженні в зазначених справах, не врегульовано процес їх розгляду та відсутні конкретно визначені повноваження судів під час розгляду таких справ, що ускладнює виконання завдань цього виду судочинства загалом.

Іноді виникає необхідність уточнити дані, зібрані під час оформлення матеріалів щодо адміністративного правопорушення. У виняткових випадках доцільно було б запровадити надання судових доручень органам, які оформляли первинні матеріали [18, с. 1].

Наступним проблемним фактором є інститут зупинення провадження в справі, закріплений у нормах цивільного, адміністративного, господарського, а також кримінального процесуального законодавства.

У нормах чинного КУпАП, на жаль, не передбачена можливість під час судового розгляду справ про адміністративні правопорушення приймати рішення про зупинення провадження в цих справах, що є недоліком, який необхідно якнайшвидше усунути [19].

Складнощів у цій сфері також додає недосконалість певних юридичних конструкцій. На практиці, зокрема під час розгляду справ про адміністративні правопорушення на транспорті, досить часто виникають проблеми щодо вирішення питань визначення вини обох водіїв (учасників дорожньо-транспортної пригоди). У більшості випадків протокол про адміністративне правопорушення складають лише на одного учасника ДТП, у діях якого уповноважена на складання такого протоколу особа вбачає ознаки складу адміністративного правопорушення. Водночас може виникнути ситуація, коли за висновками проведених у справі подальших судово-автотехнічних експертиз або безпосередньо самим суддею під час розгляду справи встановлено ознаки складу адміністративного правопорушення в діях іншого учасника ДТП, щодо якого протокол про адміністративне правопорушення не складався.

Через відсутність протоколу про адміністративне правопорушення щодо особи, у діях якої може вбачатися склад адміністративного правопорушення, суд не уповноважений розглядати питання визнання винною такої особи в учиненні правопорушення, передбаченого нормами КУпАП. Через відсутність протоколу про адміністративне правопорушення щодо особи, у діях якої може вбачатися склад адміністративного правопорушення, суд не уповноважений розглядати питання визнання винною такої особи в учиненні правопорушення, передбаченого нормами КУпАП.

Щодо надання правової допомоги в провадженні в справах про адміністративне правопорушення, то статтею 268 КУпАП, зокрема, передбачено, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який, за законом, має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Крім того, за статтею 271 КУпАП, у розгляді справи про адміністративне правопорушення можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі права, який, за законом, має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Ці особи мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України.

Разом із тим статтею 131-2 Конституції України передбачено, що виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення.

На підставі наведеного можна зробити висновок, що, з одного боку, нормами КУпАП передбачена участь у розгляді справи про адміністративне правопорушення фахівця в галузі права, а з іншого – статтею 131-2 Конституції України зазначено, що виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді.

3. Шляхи вдосконалення правового регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Ураховуючи проблемні аспекти правового регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення, уважаємо, що для його вдосконалення потрібно здійснити такі заходи.

По-перше, щодо неможливості оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення, ухваленою судом апеляційної інстанції, уважаємо, що доцільно запровадити порядок касаційного перегляду постанови, оскільки право на оскарження – одна з найважливіших гарантій захисту прав особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, а також потерпілого.

Разом із тим статтею 55 Конституції України передбачено, що права і свободи людини та громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Статтею 129 Конституції України закріплено, що однією з основних засад судочинства є забезпечення права на апеляційний перегляд справи й у визначених законом випадках на касаційне оскарження судового рішення [20].

Отже, установлення цього конституційного принципу судочинства має на меті забезпечення виправлення вищим судом помилок і порушень закону, допущених під час провадження по справі нижчим судом, гарантування прав та охоронюваних законом інтересів учасників судового процесу, утвердження законності й справедливості судочинства.

Також це форма перевірки законності й обґрунтованості прийнятої в справі постанови, найшвидше виправлення допущених помилок, виявлення недоліків у роботі органів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення.

Крім іншого, корисним було б запровадження інститут перегляду постанови у зв'язку з нововиявленими обставинами. Такий перегляд, передбачений у чинному цивільному, кримінальному, адміністративному законодавстві, дав би змогу переглянути постанову суду в разі виявлення обставин, які не були й не могли бути відомі особам, але в разі їх установлення, розглядаючи справи, суд виніс би принципово нову постанову. Інститут перегляду постанови за нововиявленими обставинами був би однією з гарантій дотримання принципу всебічного, повного й об'єктивного розгляду справи.

По-друге, деталізувати та встановити шляхом унесення змін до КУпАП конкретний порядок судового розгляду справ про адміністративні правопорушення для належного виконання суддями завдань, передбачених законодавством, під час здійснення провадження в цих справах.

Іноді виникає необхідність уточнити дані, зібрані під час оформлення матеріалів щодо адміністративного правопорушення. У виняткових випадках доцільно було б запровадити надання судових доручень органам, які оформляли первинні матеріали.

Наприклад, нормами кримінально-процесуального законодавства встановлено, що з метою перевірки й уточнення фактичних даних, одержаних у ході судового слідства, суд мотивованою ухвалою, а суддя постановою вправі доручити органу, який проводив розслідування, виконати певні слідчі дії. В ухвалі (постанові) зазначається, для з'ясування яких саме обставин і які слідчі дії необхідно провести, і встановлюється строк виконання доручення.

Отже, під час розгляду кримінальних справ суду надано право органу, що проводив досудове розслідування, давати доручення про проведення окремих слідчих дій. Реалізація такого права спрямована на подолання невиправданого формалізму й бюрократизму, які мали місце під час судового розгляду, дає змогу прискорити розгляд справи та забезпечує право обвинуваченого (підсудного) на швидкий та об'єктивний розгляд його справи компетентним судом, зменшує кількість справ, які повертаються на додаткове розслідування.

У нормах законодавства у сфері адміністративних правопорушень така можливість, на жаль, не передбачена, що іноді ускладнює, а в деяких випадках унеможливлює розгляд і встановлення всіх необхідних для правильного вирішення справи по суті обставин.

Разом із тим запровадити можливість зупинення провадження в справі про адміністративне правопорушення. Зупинення провадження по справі – це врегульована законом та оформлена ухвалою суду тимчасова перерва в провадженні, викликана наявністю однієї з передбачених у законі обставин, які заважають здійснювати її розгляд. Оскільки процесуальною формою судового розгляду є судове засідання, то й питання про зупинення провадження в справі має розглядатися в судовому засіданні з викликом осіб, які беруть участь у справі.

По-третє, законодавчо закріпити можливість вирішення судами питання про винність особи в порушенні правил дорожнього руху, щодо якої не складався протокол про адміністративне правопорушення, або визначити в законодавстві випадки, коли, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення на транспорті, суд має право вирішувати питання визнання винною особи в учиненні адміністративного правопорушення та притягнення її до адміністративної відповідальності в разі відсутності протоколу про адміністративне правопорушення щодо такої особи.

Метою зазначеного підходу є забезпечення прийняття рішення з урахуванням усіх обставин справи на підставі повного та всебічного її розгляду, вирішення питання про винність особи в порушенні Правил дорожнього руху за відсутності такого процесуального документа, як протокол про адміністративне правопорушення.

Щодо участі захисника в справі про адміністративне правопорушення вважаємо, що варто звернути увагу на таке.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 р., передбачає право кожного обвинуваченого захищати себе особисто або використовувати правову допомогу захисника, вибраного ним на власний розсуд. У Міжнародному пакті про громадянські й політичні права від 16 грудня 1966 р., ратифікованому Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. № 2148-VIII, зазначено, що держава повинна гарантувати кожному, чиї права і свободи порушено, ефективний засіб правового захисту, таке право має встановлюватися судовим або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і можливість вільного вибору обвинуваченим захисника.

Основні принципи, що стосуються ролі юристів, прийняті Восьмим Конгресом ООН з питань запобігання злочинності й поводження з правопорушниками 27 серпня – 7 вересня 1990 р., передбачають, що кожна людина має право звернутися до будь-якого юриста за допомогою для захисту й відстоювання своїх прав і захисту їх на всіх стадіях кримінального судочинства (принцип 1); жодний суд чи адміністративний орган, у якому визнається право на адвоката, не відмовляється визнавати права юриста відстоювати в суді інтереси свого клієнта, за винятком тих випадків, коли юристу відмовлено в праві виконувати свої професійні обов'язки відповідно до національного права і практики та цих принципів.

Зазначені міжнародно-правові акти передбачають право кожного обвинуваченого захищати себе особисто або через вільно вибраного ним на власний розсуд захисника з-поміж юристів, які можуть надати ефективний правовий захист.

Ураховуючи той факт, що Конституцією України встановлено обмеження щодо суб'єктів надання правової допомоги, то й захисником у цій справі має бути саме адвокат.

Висновки. Отже, проаналізувавши правові аспекти правового регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення, можемо зробити такі висновки.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини й забезпечується вирішення адміністративних справ, а також запобігання адміністративним правопорушенням.

Завданням провадження є, по-перше, своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її відповідно до законодавства, забезпечення виконання винесеної постанови, по-друге, виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, виховання громадян у дусі додержання законів.

Залежно від виду органів, які здійснюють адміністративне провадження, розрізняють три види провадження: адміністративне; судове; таке, що здійснюється громадськими організаціями.

Суб'єктами провадження є: 1) компетентні органи й посадові особи, наділені правом приймати владні акти та рішення; 2) особа, яка притягається до відповідальності, потерпілий і його законні представники; 3) особи й органи, що сприяють здійсненню провадження: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті; 4) особлива група учасників провадження – громадські організації, товариські суди, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи, навчання або проживання правопорушників.

Система стадій та етапів провадження може бути представлена так: 1) адміністративне розслідування; 2) розгляд справи; 3) перегляд постанови; 4) виконання постанови.

Проблемами правового регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення є: 1) відсутність можливості касаційного оскарження постанови апеляційного суду; 2) відсутність чітко встановленої процедури судового розгляду справи про адміністративне правопорушення, а також можливості зупинити розгляд справи; 3) відсутність протоколу про адміністративне правопорушення щодо особи, у діях якої може вбачатися склад адміністративного правопорушення; 4) можливість участі в розгляді справи про адміністративне правопорушення фахівця в галузі права, незважаючи на конституційне закріплення участі в розгляді справи виключно адвоката.

Шляхами вдосконалення провадження в справах про адміністративні правопорушення є законодавче закріплення можливості касаційного оскарження постанови суду апеляційної інстанції, ухваленої за результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення; процедури судового розгляду справи про адміністративне правопорушення, а також можливості зупинити розгляд справи; можливості складання протоколу про адміністративне правопорушення щодо двох правопорушників; участі в розгляді справи виключно адвоката.

Список використаних джерел:

1. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України (Загальна частина). Харків : Одіссей, 1999. 224 с.

2. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. 3-е вид. доп. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

3. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. 2-е вид., перероб. і доп. Одеса : Юридична література, 2002. 312 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10 (дата звернення: 30.10.2019).

5. Васильев Л.С. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие. Харьков : Одиссей, 2002. 288 с.

6. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підручник. Київ : Літера ЛТД, 2002. 288 с.

7. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні : навчальний посібник. Київ, 1999. 238 с.

8. Клименко Г.Б. Адміністративне право : навчальний посібник. Харків, 2000. 48 с.

9. Павловский Р.С. Адміністративне право : підручник. Київ: Вища школа, 1986. 43 с.

10. Коваль Л.В. Адміністративне право : навчальний посібник. 3-є видання. Київ : Вентурі, 1998. 208 с.

11. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

12. Про затвердження Інструкції про порядок оформлення в Службі безпеки України матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ СБУ від 22.03.2017 № 173. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0506-17?find=1&text=%EF%E5%F0%E5%E3%EB (дата звернення: 30.10.2019).

13. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.

14. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Том I : Загальна частина. 592 с.

15. Щодо встановлення вини особи під час закриття провадження про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності. URL: http://www.vasu.gov. ua/nkr/pravovi_vusnovky/pravjvi_visnjvki_07.11.2017/ (дата звернення: 30.10.2019).

16. Сиротяк М.Р. Потерпіла особа як учасник провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Львівського юридичного інституту МВС України.* 2005. Вип. 1. С. 123–129.

17. Банчук О.А. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні. Київ : Центр політико-правових реформ, 2007. 912 с.

18. Гладун О.З. Проблема правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення: законодавче врегулювання, практика та проблема застосування. *Вісник Вищої ради юстиції.* 2013. № 3 (15). URL http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik15_03.pdf (дата звернення: 30.10.2019).

19. Курило О.М., Биля С.О. Недоліки правового регулювання судового розгляду справ про адміністративні правопорушення. *Вісник Верховного Суду України.* 2010. URL: https:// irbis-nbuv.gov.ua /vvsu_2010_8_10.pdf (дата звернення: 30.10.2019).

20. Конституція України, чинна редакція від 21.02.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 30.10.2019).

УДК 336.148
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.38

ПАЦКАН В.В.

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ВИЩОГО ОРГАНУ АУДИТУ УКРАЇНИ

Статтю присвячено проблематиці міжнародного співробітництво Рахункової палати як вищого органу аудиту України. Визначено основні засади міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України. Проаналізовано практику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України. З'ясовано, що міжнародне співробітництво є важливим інструментом інституційного розвитку Рахункової палати й посилення спроможності виконувати покладені на неї функції вищого органу аудиту України. У рамках як міжнародних фахових організацій, так і двостороннього співробітництва міжнародне співробітництво забезпечує обмін досвідом і знаннями з метою вдосконалення зовнішнього державного аудиту, а також проведення міжнародних координованих паралельних аудитів за важливими для України напрямами. Наголошено, що структурні підрозділи Рахункової палати беруть участь у заходах міжнародного співробітництва відповідно до визначених функціональних напрямів. Загальну координацію такої участі та сприяння в здійсненні відповідних заходів забезпечує структурний підрозділ, відповідальний за питання міжнародного співробітництва. Зроблено висновок, що міжнародне співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в проектах і програмах міжнародної технічної допомоги має вагоме значення для ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, розвитку двосторонніх і багатосторонніх партнерських взаємовідносин України з іншими державами світу, забезпечення високого рівня довіри до Рахункової палати з боку вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн, міжнародного співтовариства, суспільства, інших органів публічної влади України. Важливим у цьому співробітництві також є навчання й обмін досвідом, вивчення членами та посадовими особами Рахункової палати позитивного зарубіжного досвіду щодо проведення аудиту публічних фінансів, паралельного аудиту, IT аудиту, відповідного спеціалізованого програмного забезпечення й інновацій, а також проведення на їх основі відповідних паралельних аудитів Рахунковою палатою та вищими органами аудиту відповідних країн.

Ключові слова: *Рахункова палата, вищий орган аудиту, міжнародне співробітництво, аудит, фінансовий контроль, INTOSAI, EUROSAI.*

The article is devoted to the problems of the international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine. The basic principles of international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine are determined. The practice of international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine is analysed. It was found that international cooperation is an important tool for the institutional development of the Accounting Chamber and strengthening its capacity to perform its functions as the supreme audit institution of Ukraine. Both within the framework of international professional organizations and within the framework of bilateral cooperation, international cooperation provides exchange of experience and knowledge in order to improve the external state audit, as well as conducting international coordinated parallel audits in important areas for Ukraine. It is emphasized that the structural subdivisions of the Accounting Chamber participate in the activities of international cooperation in accordance with the defined functional areas. The overall coordination of such participation and assistance

© ПАЦКАН В.В. – здобувач кафедри адміністративного, фінансового, інформаційного права (ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)

in the implementation of relevant activities is provided by the structural unit responsible for international cooperation. It is concluded that the international cooperation of the Accounting Chamber as the highest audit body of Ukraine in projects and programs of international technical assistance is important for the effective work of the Accounting Chamber as the highest audit body of Ukraine, development of bilateral and multilateral partnerships between Ukraine and other countries to the Accounting Chamber by the highest audit bodies of certain foreign countries, the international community, society, and other public authorities of Ukraine. Also important in this cooperation is training and exchange of experience, study by members and officials of the Accounting Chamber of positive foreign experience in auditing public finances, parallel audit, IT audit, relevant specialized software and innovations, as well as conducting appropriate parallel audits by the Accounting Chamber chamber and higher audit bodies of the respective countries.

Key words: *Accounting Chamber, Supreme Audit Institution, international cooperation, audit, financial control, INTOSAI, EUROSAI.*

Вступ. У процесі розвитку України як правової й демократичної держави, євроінтеграції України, розвитку Рахункової палати як вищого органу аудиту України, запобігання та протидії корупції в Україні, розвитку міжнародного співробітництва вагомого значення набуває дослідження проблематики міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

Дослідження проблематики міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України має вагоме практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративного законодавства України, міжнародного права, а також для вдосконалення правозастосовної практики в цій сфері. Унаслідок цього дослідження проблематики міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України є важливим для розвитку науки адміністративного права та міжнародного права.

Постановка проблеми. Метою статті є охарактеризувати проблематику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

Завданнями статті є визначити основні засади міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України; проаналізувати практику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

Проблематика міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження окремих сучасних науковців, а саме: О. Гриценко, О. Койчевої, О. Ніконової, Н. Обушної, Ю. Табенської.

Результати дослідження. Відповідно до ст. 98 Конституції України [1], контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата. Аналіз статусу й повноважень Рахункової палати України свідчить, що вона є не просто вищим за субординацією, а дійсно провідним органом державного фінансового контролю в Україні, який відповідає міжнародним стандартам, що важливо, ураховуючи курс на євроінтеграцію [2, с. 157]. Отже, Рахункова палата є вищим органом аудиту в Україні.

Згідно зі ст. 1 Лімської декларації керівних принципів контролю державних фінансів, запровадження контролю є невід'ємним складником управління публічними фінансовими ресурсами, що забезпечує відповідальний і підзвітний характер цього управління [3].

У Резолюції від 19 грудня 2014 року № 69/228 щодо сприяння діяльності вищих органів державного аудиту Генеральна асамблея ООН чітко резюмувала, що вищі органи аудиту можуть об'єктивно й результативно виконувати свої функції лише в тому разі, якщо вони незалежні від структур, що перевіряються ними, і захищені від зовнішнього впливу [4].

Міжнародне співробітництво є важливим інструментом інституційного розвитку Рахункової палати й посилення спроможності виконувати покладені на неї функції вищого органу аудиту України. У рамках як міжнародних фахових організацій, так і двостороннього співробітництва міжнародне співробітництво забезпечує обмін досвідом і знаннями з метою вдосконалення зовнішнього державного аудиту, а також проведення міжнародних координованих паралельних аудитів за важливими для України напрямами.

Рахункова палата здійснює міжнародне співробітництво за такими основними напрямами:

– розвиток двостороннього й багатостороннього співробітництва з ВОА іноземних країн;

– співробітництво з Європейською організацією вищих органів аудиту (EUROSAI) та Міжнародною організацією вищих органів аудиту (INTOSAI);

– забезпечення діяльності робочої групи EUROSAI з аудиту коштів, виділених на запобігання наслідкам і ліквідацію наслідків катастроф під головуванням Рахункової палати;

– участь у робочих і спеціальних групах EUROSAI (з аудиту навколишнього середовища; інформаційних технологій та аудиту муніципалітетів);

– участь у робочих групах INTOSAI (з аудиту навколишнього середовища; державного боргу; з питань боротьби з корупцією та відмиванням коштів);

– участь у роботі інших регіональних об'єднань ВОА;

– співпраця з міжнародними організаціями й участь у проектах і програмах міжнародної технічної допомоги;

– участь Рахункової палати в аудитах програм, що фінансуються за рахунок коштів Європейського Союзу;

– організація та проведення міжнародних координованих паралельних аудитів за участі членів Робочої групи з аудиту коштів, виділених на запобігання наслідкам і ліквідацію наслідків катастроф [5].

Рахунковою палатою підписано двосторонні угоди про співробітництво з вищими органами аудиту 27 країн [6], а саме: Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковим комітетом з контролю за виконанням республіканського бюджету Республіки Казахстан від 22 вересня 2006 року [7], Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Латвійської Республіки від 23 жовтня 2009 року [8], Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Литовської Республіки від 26 жовтня 2013 року [9], Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковим судом Федеративної Республіки Німеччини від 25 грудня 2009 року [10], Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Національним аудиторським офісом Китайської Народної Республіки від 23 жовтня 2013 року [11], Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Естонії від 11 червня 2018 року [12], Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковою палатою Республіки Албанії від 14 червня 2018 року [13].

З-поміж багатосторонніх міжнародних договорів доцільно виокремити такі: Декларацію про партнерство і співпрацю між Вищим офісом аудиту Польщі, Державним офісом аудиту Грузії, Аудиторським судом Республіки Молдова та Рахунковою палатою України від 23 лютого 2015 року [14] і Меморандум про взаєморозуміння між Рахунковою палатою Азербайджанської Республіки, Комітетом державного контролю Республіки Білорусь, Державним аудиторським офісом Грузії та Рахунковою палатою України від 11 липня 2019 року [15].

Відповідно до п. 50.2 Регламенту Рахункової палати, міжнародні угоди про співробітництво згідно з рішеннями Рахункової палати укладаються Рахунковою палатою з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, до компетенції яких належать питання фінансово-економічного контролю державних фінансів, та інституціями міжнародної технічної допомоги.

Вагоме значення серед проектів і програм міжнародної технічної допомоги за участю Рахункової палати має Проект міжнародної технічної допомоги «Розбудова адміністративних потужностей у сфері державних фінансів в Україні» № 2013.2296.5, з метою реалізації якого підписано низку міжнародних договорів з питань міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в проектах і програмах міжнародної технічної допомоги, а саме: Меморандум про співробітництво між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ та Рахунковою палатою України від 25 квітня 2014 року [16], Протокол № 1 про внесення змін до Меморандуму про співробітництво між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ та Рахунковою палатою України від 25.04.2014 від 5 липня 2016 року [17], Лист про наміри між Рахунковою палатою й Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ від 30 січня 2019 року [18].

Згідно з п. 50.2 Регламенту Рахункової палати [19], міжнародні угоди про співробітництво згідно з рішеннями Рахункової палати укладаються Рахунковою палатою з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, до компетенції яких належать питання фінансово-економічного контролю державних фінансів, та інституціями міжнародної технічної допомоги (далі – міжнародні організації).

Проекти міжнародних угод готуються структурним підрозділом, відповідальним за питання міжнародного співробітництва, із залученням інших структурних підрозділів Рахункової палати в разі необхідності за результатами досягнутих домовленостей між Рахунковою палатою і міжнародними організаціями.

Робота з підготовки проектів міжнародних угод містить організацію поточного листування; організацію робочих та офіційних зустрічей, консультацій, переговорів щодо підготовки й погодження проектів міжнародних угод.

За домовленістю сторін переговори, консультації щодо підготовки міжнародних угод можуть проводитися за межами України. Склад делегації Рахункової палати в цих випадках визначається Головою Рахункової палати. Стосовно участі членів Рахункової палати в складі делегацій приймається відповідне рішення Рахункової палати. Голова Рахункової палати затверджує технічне завдання на відрядження за кордон, у якому викладається позиція Рахункової палати стосовно закордонного візиту.

Підписання в Рахунковій палаті погодженої сторонами та оформленої угоди проводиться за затвердженою процедурою. Підписання міжнародних угод за рішенням Рахункової палати здійснює Голова Рахункової палати або уповноважений член Рахункової палати.

Організація виконання зобов'язань Рахункової палати, контроль за дотриманням норм, визначених відповідними угодами, належать до повноважень структурного підрозділу, відповідального за питання міжнародного співробітництва. Структурні підрозділи Рахункової палати беруть участь у заходах міжнародного співробітництва відповідно до визначених функціональних напрямів. Загальну координацію такої участі та сприяння в здійсненні відповідних заходів забезпечує структурний підрозділ, відповідальний за питання міжнародного співробітництва.

На постійній основі відбувається співпраця Рахункової палати зі Світовим банком. Основним напрямом співробітництва є проведення Рахунковою палатою аудитів проектів СБ, що реалізуються в Україні через державний бюджет. Також із 2009 року по 2013 рік Рахункова палата виконувала функції зовнішнього аудитора Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ).

Постійно здійснюється співпраця з міжнародними громадськими й міжнародними фінансовими організаціями. Підписана Угода про співпрацю з Міжнародною асоціацією інженерів-консультантів (FIDIC) дала змогу залучати незалежних експертів для проведення об'єктивних досліджень під час аудитів ефективності, що проводяться Рахунковою палатою. Реалізовуються заходи в рамках співпраці з Європейським офісом боротьби зі шахрайством (OLAF).

Важливим також є співробітництво щодо проведення міжнародних координованих паралельних аудитів. Невід'ємним елементом міжнародного співробітництва Рахункової палати є проведення міжнародних координованих паралельних аудитів за участю фахівців кількох ВОА. Так, із 2005 року Рахункова палата взяла участь у низці міжнародних координованих паралельних аудитів, про що свідчать відповідні звіти за їх результатами.

Аудитори Рахункової палати включені до складу Групи аудиторів за трьома програмами прикордонного співробітництва європейського інструменту сусідства та партнерства (ППС ЄІС) [20].

З-поміж паралельних аудитів за участі Рахункової палати як вищого органу аудиту України можна виокремити координований паралельний аудит EUROSAI з питань зміни клімату. Метою цього координованого аудиту було оцінити, як саме адаптаційна політика та інші заходи впроваджуються на національному рівні, визначити урядові виклики, пов'язані зі зміною клімату, і надати загальні висновки й рекомендації. Крім того, метою кооперативного аудиту був обмін знаннями з іншими ВОА. Очікувалося, що зміна клімату матиме серйозні наслідки для таких секторів, як енергетика, сільське та лісове господарства, а також значний вплив на інфраструктуру, наприклад, на транспорт і водопостачання. Цей аудит показав, що уряди недостатньо підготовлені до очікуваних наслідків зміни клімату й не мають адекватних дій, спрямованих на подолання цих неминучих негативних наслідків [21].

У звіті про координований паралельний аудит EUROSAI з питань зміни клімату зазначено, що ВОА є важливими суб'єктами, що здійснюють контроль за фінансуванням державою екологічної політики й відіграють важливу роль у сприянні ефективності та економічно ефективної реалізації екологічної політики.

Сьогодні в Європі кліматичні зміни є однією з основних екологічних проблем, загальновизнано, що клімат змінюється по всьому регіону. Зміна клімату матиме вплив на навколишнє середовище, суспільство та його громадян, а також вплив на економіку Європи. Необхідна адаптація до зміни клімату, щоб зменшити ці важкі наслідки.

Під час цього спільного аудиту дев'ять європейських вищих аудиторських установ оцінили готовність урядів до клімату зміни та дії для її адаптації. Кооперативний аудит демонструє деякі урядові бар'єри й виклики, які потрібно вирішити в рамках адаптації до кліматичних змін. Отже, звіт підвищує обізнаність і сприяє новому розумінню та знанням урядів відповідей на адаптацію до зміни клімату. Сподіваємося, що це розуміння буде корисним для політичних процесів на національному й міжнародному рівнях [22].

Висновки. Отже, міжнародне співробітництво Рахункової палати як вищого органу аудиту України має вагоме значення для ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, забезпечення високого рівня довіри з боку суспільства, інших органів державної влади, міжнародного співтовариства, вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн. Важливим у цьому співробітництві також є забезпечення діяльності робочої групи EUROSAI з аудиту коштів, виділених на запобігання наслідкам і ліквідацію наслідків катастроф.

Міжнародне співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в проектах і програмах міжнародної технічної допомоги має вагоме значення для ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, розвитку двосторонніх і багатосторонніх партнерських взаємовідносин України з іншими державами світу, забезпечення високого рівня довіри до Рахункової палати з боку вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн, міжнародного співтовариства, суспільства, інших органів публічної влади України. Важливим у цьому співробітництві також є навчання й обмін досвідом, вивчення членами та посадовими особами Рахункової палати позитивного зарубіжного досвіду щодо проведення аудиту публічних фінансів, паралельного аудиту, IT аудиту, відповідного спеціалізованого програмного забезпечення й інновацій, а також проведення на їх основі відповідних паралельних аудитів Рахунковою палатою та вищими органами аудиту відповідних країн.

Вагоме значення має також співпраця Рахункової палати з міжнародними організаціями з питань запобігання та протидії корупції, а саме: ООН, Радою Європи, ОБСЄ, НАТО, ГРЕКО й ОЕСР.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі, зокрема, щодо порівняльно-правового аналізу міжнародного співробітництва Рахункової палати та вищих органів аудиту країн-членів ЄС; міжнародного співробітництва Рахункової палати; адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого орган у аудиту України.

Отже, у статті охарактеризовано проблематику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

2. Койчева О.С. Конституційний статус рахункової палати України в системі органів державного фінансового контролю. *Право і суспільство.* 2014. № 6.1. С. 151–158.

3. The Lima Declaration (ISSAI 1). (1977), Approved at IXth Congress of INTOSAI, Lima/Peru, "INTOSAI Professional Standards Committee". URL: http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf (дата звернення: 11.09.2019).

4. Resolution adopted by the General Assembly № 69/228 (2014), "Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions". URL: http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/RES/69/228&referer=/spanish/&Lang=E (дата звернення: 11.09.2019).

5. Міжнародне співробітництво. URL: https://rp.gov.ua/IntCooperation/ General/ (дата звернення: 12.09.2019).

6. Угоди про співробітництво. URL: https://rp.gov.ua/IntCooperation/ Agreements/ (дата звернення: 12.09.2019).

7. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковим комітетом з контролю за виконанням республіканського бюджету Республіки Казахстан від 22 вересня 2006 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2006Kazahstan_ukr.pdf (дата звернення: 14.09.2019).

8. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Латвійської Республіки від 23 жовтня 2009 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2009Latvia_ukr.pdf (дата звернення: 14.09.2019).

9. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Литовської Республіки від 26 жовтня 2013 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2013Lithuania_Ukr.pdf (дата звернення: 14.09.2019).

10. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковим судом Федеративної Республіки Німеччини від 25 грудня 2009 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/ 2009Germany_ukr.pdf (дата звернення: 14.09.2019).

11. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Національним аудиторським офісом Китайської Народної Республіки від 23 жовтня 2013 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/ Agreements/2013China_Ukr.pdf (дата звернення: 18.09.2019).

12. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Естонії від 11 червня 2018 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/Estonia_RP_Ukr.pdf (дата звернення: 18.09.2019).

13. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковою палатою Республіки Албанії від 14 червня 2018 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/Albania_RP_Ukr.pdf (дата звернення: 18.09.2019).

14. Partnership and cooperation declaration among The Supreme Audit Office of Poland, The State Audit Office of Georgia, the Court of Accounts of the Republic of Moldova and the Accounting Chamber of Ukraine from 23 February 2015. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2015CoopDecl4SAO.pdf (дата звернення: 18.09.2019).

15. Меморандум про взаєморозуміння між Рахунковою палатою Азербайджанської Республіки, Комітетом державного контролю Республіки Білорусь, Державним аудиторським офісом Грузії та Рахунковою палатою України від 11 липня 2019 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2019Memorandum_Ukr.pdf (дата звернення: 19.09.2019).

16. Меморандум про співробітництво між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ та Рахунковою палатою України від 25 квітня 2014 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2014GIZ_RP_UkrEng.pdf (дата звернення: 19.09.2019).

17. Протокол № 1 про внесення змін до Меморандуму про співробітництво між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ та Рахунковою палатою України від 25.04.2014 р. від 5 липня 2016 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2016GIZ_RP_UkrEng.pdf (дата звернення: 19.09.2019).

18. Лист про наміри між Рахунковою палатою і Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ від 30 січня 2019 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2019GIZ_RP_UkrEng.pdf (дата звернення: 24.09.2019).

19. Регламент Рахункової палати, затверджений Рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1_new.pdf (дата звернення: 24.09.2019).

20. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf (дата звернення: 25.09.2019).

21. Координований паралельний аудит EUROSAI з питань зміни клімату. URL: https://rp.gov.ua/IntCooperation/IntAudits/?id=55 (дата звернення: 25.09.2019у).

22. Adaptation to climate change – are governments prepared? A cooperative audit. Joint report. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/IntAudits/31-12-2012%2009-00-00/Zvit_climate_change_2012.pdf (дата звернення: 26.09.2019).

УДК 342.951:347.77
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.39

ПОНОМАРЕНКО І.С.

ОСНОВНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті з'ясовано, що сучасна модель права інтелектуальної власності ґрунтується на поєднанні пропрієтарних підходів, задекларованих у більшості міжнародних конвенцій, учасницею яких є Україна, і теорії виключних прав; ступінь захисту прав інтелектуальної власності є показником розвитку цивілізації та рівня демократії в державі; повноваженнями щодо регулювання сфери інтелектуальної власності в Україні наділені державні органи й громадські організації; суб'єктом злочину проти інтелектуальної власності може бути фізична особа, яка досягла певного установленого законодавством мінімального віку; об'єктами права інтелектуальної власності є твори науки, літератури та мистецтва, відкриття, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, раціоналізаторські пропозиції, знаки для товарів і послуг, результати науково-дослідних робіт та інші результати інтелектуальної праці. Визначено зміст поняття «інтелектуальна власність», основні аспекти правового регулювання відповідальності за порушення прав інтелектуальної власності. На підставі аналізу статистичних даних Державного департаменту інтелектуальної власності Міністерства освіти України встановлено, що нині в Україні простежується тенденція щодо зростання кількості виданих охоронних документів на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, інші об'єкти права інтелектуальної власності. Досліджено сутність права на інтелектуальну власність, з'ясовано їх категорії, особливості захисту й основні проблемні питання. Проаналізовано статистику кримінальних правопорушень у сфері інтелектуальної власності в період із 2015 року по 2019 рік. Теоретично обґрунтовано, що ефективність захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності залежить від досконалості нормативно-правової бази (досягнення термінологічної єдності понять, що стосуються інтелектуальної власності в різних нормативно-правових актах), а також сформованої інфраструктури національної системи правової охорони інтелектуальної власності; вона може бути досягнута шляхом зміцнення основ загальної організації зазначеної діяльності й чіткого визначення засобів і способів, за допомогою яких можна буде досягти дієвості механізму запобігання правопорушенням у сфері інтелектуальної власності.

Ключові слова: *авторські права, інформаційний простір, захист прав на об'єкти, адміністративна відповідальність, цивільна відповідальність, кримінальна відповідальність.*

The article shows that the current model of intellectual property rights is based on a combination of proprietary approaches, declared in most of the international conventions to which Ukraine is, and the theory of exclusive rights, protection of intellectual property rights is an indicator of the development of civilization and the level of democracy in the state; authority for regulation of intellectual property in Ukraine is endowed with state bodies and public organizations; the subject of the crime against intellectual property can be a physical person under certain set by law, the minimum age; the intellectual property objects are works of science, literature and art, discoveries, inventions, utility models, industrial designs, rationalization proposals, trademarks for goods and services, results of research works and other results of intellectual work. Defined the concept of "intellectual property", the main aspects of legal regulation of responsibility for violations of intellectual property rights. Based on the analysis of statistical data from the State Department of intellectual property Ministry of education of Ukraine established that currently in

© ПОНОМАРЕНКО І.С. – магістрант кафедри економічної та інформаційної безпеки (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

Ukraine there is a tendency for increase in the number of issued protection documents for inventions, utility models, industrial designs, other intellectual property rights. It studies the essence of intellectual property rights clarified their category, especially protection and major issues. Analyzed the statistics of criminal offences in the field of intellectual property in the period from 2015 to 2019. Theoretically justified, that the effectiveness of the protection of rights to objects of intellectual property depends on the perfection of normative-legal base (achieving terminological unity of concepts related to intellectual property in different legal acts), and formed the infrastructure of the national system of legal protection of intellectual property; it can be achieved by strengthening the overall organization of these activities and a clear definition of the means and methods by which it will be possible to achieve efficient mechanism to prevent violations in the field of intellectual property.

Key words: *copyright, information space, protection of object rights, administrative liability, civil liability, criminal liability.*

Вступ. Тенденції розвитку інтелектуальної діяльності свідчать про швидкий розвиток соціально-економічної сфери. Від того, наскільки значним є інтелектуальний потенціал суспільства й рівень його культурного розвитку, залежить розв'язання економічних проблем. Проте наука й культура можуть розвиватися лише за наявності сприятливих умов, включаючи ефективний захист прав інтелектуальної власності, який сьогодні є одним із пріоритетних напрямів діяльності української держави. Ступінь захисту прав інтелектуальної власності небезпідставно можна вважати показником розвитку цивілізації та рівня демократії в державі. Згідно з даними статистики Державного департаменту інтелектуальної власності Міністерства освіти України, нині в Україні простежується тенденція щодо зростання кількості виданих охоронних документів на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, інші об'єкти права інтелектуальної власності [1, с. 12].

Однак аналіз стану боротьби з порушеннями у сфері інтелектуальної власності в Україні засвідчує, що, незважаючи на активізацію зусиль правоохоронних органів щодо захисту прав інтелектуальної власності, загальний рівень правопорушень у цій сфері залишається високим, що свідчить про низькі стандарти охорони інтелектуальної власності [2, с. 119]. Міжнародний альянс інтелектуальної власності відвів Україні першість у списку 58 країн із низькими стандартами охорони інтелектуальної власності. Особливо це стосується аудіовізуальної продукції, програмного забезпечення, фармацевтичних препаратів. Відповідно до відомостей Асоціації виробників програмного забезпечення (Звіт про піратство), Україна належить до десятки країн-піратів програмного забезпечення, де вона з показником піратства 89% поділяє з Індонезією третє місце після В'єтнаму та Китаю [3, с. 2].

Варто зазначити, що поняття «інтелектуальна власність» стало терміном міжнародного права з 1967 року, коли його вжито в Стокгольмській конвенції про заснування всесвітньої організації інтелектуальної власності (ВОІВ) [4, с. 3]. Згідно з чинним законодавством, під категорією «право інтелектуальної власності» варто розуміти «право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності» [5, с. 16]. На думку правознавців, інтелектуальна власність – це сукупність прав на продукт інтелектуальної творчості. Тобто володіння, користування, розпорядження результатами творчості має такий самий специфічний характер, як і саме поняття інтелектуальної власності. Останнє містить авторське право, право на винахід, промисловий зразок, питання виробництва тощо [6, с. 130]. Л.Л. Тарасенко вважає, що це діяльність уповноважених осіб, а також юрисдикційних органів, спрямована на забезпечення здійснення та відновлення порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод та інтересів у спосіб, установлений законом [7, с. 248]. Отже, інтелектуальна власність – це закріплені законом права на результати інтелектуальної діяльності у виробничій, науковій, літературній і художній сферах. Тобто, з одного боку, інститут інтелектуальної власності присвячено охороні прав на об'єкти літературної, наукової, художньої та технічної творчості, а з іншого – регулюванню правового статусу цих об'єктів у суспільному виробництві.

Зважаючи на інтелектуалізацію сучасної світової економіки, проблема охорони інтелектуальної власності сьогодні є політичною проблемою, яка пов'язана з економічною безпекою та потребує дієвих стратегічних підходів щодо її вирішення.

Питанням юридичної відповідальності за порушення авторських і суміжних прав присвячені наукові праці М.І. Бажанова, Л.П. Брич, В.О. Навроцького, В.В. Сташиса, Ю.М. Сухова, Д.Н. Бахраха, П.С. Берзіна, І.А. Галагана, Б.М. Лазарева, А.С. Нерсесяна, І.М. Романюка, С.С. Студенікіна, В.Б. Харченка, О.М. Якуби та інших.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування основних аспектів правового регулювання відповідальності за порушення прав інтелектуальної власності, аналіз суб'єктів та об'єктів права на інтелектуальну власність, дослідження особливостей захисту прав інтелектуальної власності.

Результати дослідження. Сучасна модель права інтелектуальної власності ґрунтується на поєднанні пропрієтарних підходів, задекларованих у більшості міжнародних конвенцій, учасницею яких є Україна, і теорії виключних прав.

Правовідносини у сфері інтелектуальної власності регулюються положеннями Конституції України, нормами Цивільного, Кримінального, Митного кодексів України, Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та іншими нормативно-правовими актами. Так, статтею 54 Конституції України передбачено, що «кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом» [8, с. 27]. Як бачимо, Конституція України гарантує громадянам захист прав інтелектуальної власності, який має здійснюватися безпосередньо державою. Держава зацікавлена в належній правовій охороні інтелектуального капіталу, так як, по-перше, інтелектуальна власність є найважливішою передумовою забезпечення подальшого сталого соціально-економічного й культурного розвитку країни, по-друге, Україна має певні міжнародні зобов'язання у сфері інтелектуальної власності.

Повноваженнями щодо регулювання сфери інтелектуальної власності в Україні наділені державні органи та громадські організації: Верховна Рада України (підкомітет Верховної Ради з питань інтелектуальної власності та інформатизації), Кабінет Міністрів України (міжвідомчий комітет з питань захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності), Національна поліція України (Департамент захисту економіки й Департамент кіберполіції), Фіскальна служба України, Служба безпеки України, органи прокуратури, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство юстиції України, Антимонопольний комітет України, Рада з питань інтелектуальної власності, Вищий суд з питань інтелектуальної власності, громадські організації.

Суб'єктом злочину проти інтелектуальної власності може бути фізична особа, яка досягла певного встановленого законодавством мінімального віку. Оскільки в ч. 2 ст. 22 Кримінального кодексу України (далі – ККУ) не передбачено, що за злочини проти інтелектуальної власності кримінальна відповідальність настає з чотирнадцятирічного віку, то, відповідно до ч. 1 ст. 22 ККУ, за загальним правилом, кримінальній відповідальності підлягають особи, яким до вчинення злочину виповнилося шістнадцять років [2, с. 120]. Об'єктами права інтелектуальної власності є твори науки, літератури та мистецтва, відкриття, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, раціоналізаторські пропозиції, знаки для товарів і послуг, результати науково-дослідних робіт та інші результати інтелектуальної праці.

Права на об'єкти інтелектуальної власності, на думку О.В. Чернобая, поділяються на дві категорії: особисті (немайнові) – авторство; право перешкоджати перетворенню, що може завдати шкоди діловій репутації автора; право вибирати псевдонім; і майнові права – право використовувати самому; право дозволяти використання іншим особам; право перешкоджати використання іншими особами [9, с. 2]. Аналізуючи питання особливості захисту прав інтелектуальної власності, можемо сказати, що важливим є доведення наявності права (особливо в кримінальних справах, де є потерпілий); доведення наявності факту використання об'єкта інтелектуальної власності; доведення розміру шкоди; доведення усвідомленості порушника; судової експертизи (залучення фахівців).

Захист права на інтелектуальну власність здійснюється в порядку, установленому адміністративним, цивільним і кримінальним законодавством.

Адміністративно-правова відповідальність установлена за окремі порушення прав інтелектуальної власності (ст. 512 КУпАП – незаконне використання об'єкта права інтелектуальної власності, привласнення авторства на такий об'єкт або інше умисне порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності, що охороняється законом; ст. 1649 КУпАП – незаконне розповсюдження примірників фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, упаковки яких не марковані контрольними марками або марковані контрольними марками, що мають серію чи містять інформацію, які не відповідають носію цього примірника, або номер, який не відповідає даним Єдиного реєстру одержувачів контрольних марок; ст. 16413 КУпАП – незаконне виробництво, експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування, експорт, імпорт обладнання чи сировини для їх виробництва) [10, с. 28, 72].

Кримінально-правова відповідальність передбачена за порушення прав на інтелектуальну власність, які досягають рівня суспільної небезпеки. На відміну від адміністративних правопорушень, злочином визнається таке порушення, яке заподіяло матеріальну шкоду в значному розмірі (ст. 176 ККУ), – незаконне відтворення, розповсюдження творів науки, літератури й мистецтва, комп'ютерних програм і баз даних, а так само незаконне відтворення, розповсюдження виконань, фонограм, відеограм і програм мовлення, їх незаконне тиражування та розповсюдження на аудіо- й відеокасетах, дискетах, інших носіях інформації, камкординг, кардшейринг або інше умисне порушення авторського права й суміжних прав, а також фінансування таких дій, якщо це завдало матеріальної шкоди в значному розмірі; ст. 203-1 ККУ – незаконне виробництво, експорт, імпорт, зберігання, реалізація та переміщення дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання й сировини для їх виробництва, якщо ці дії вчинені в значних розмірах; ст. 216 ККУ – незаконне виготовлення, підроблення, використання або збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених контрольних марок. Від названого злочину в частині незаконних дій з контрольними марками потрібно відрізняти адміністративний проступок, предметом якого є не марки, а безпосередньо примірники аудіовізуальних творів і фонограм [11, с. 34].

І.М. Романюк уважає, що примушування до співавторства передбачає порушення права на свободу інтелектуальної, творчої діяльності шляхом здійснення фізичного чи психічного насильства на творця. Отже, примушування до співавторства із застосуванням насильства, що не становить небезпеки для життя і здоров'я автора або його близьких, а також що становить небезпеку для життя і здоров'я автора або його близьких, варто передбачити як кваліфікуючу й особливо кваліфікуючу ознаку відповідних складів злочинів, що посягають на інтелектуальну власність [2, с. 121].

Зазначимо, що впродовж 2015–2019 рр. в Україні зареєстровано 2594 кримінальні правопорушення у сфері інтелектуальної власності (у середньому 518 злочинних діянь на рік). І, на жаль, кількість таких кримінальних правопорушень із кожним роком збільшується.

З-поміж проблем охорони інтелектуальної власності виокремлюється й недостатня обізнаність суспільства в цьому питанні, що, як наслідок, призводить до порушень прав інтелектуальної власності, а також не дає змоги своєчасно ввести об'єкти права інтелектуальної власності в обіг, що, у свою чергу, негативно позначається на економічному розвитку держави й отриманні належного прибутку його громадянами.

Висновки. Отже, ефективність захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності залежить від досконалості нормативно-правової бази (досягнення термінологічної єдності понять, що стосуються інтелектуальної власності в різних нормативно-правових актах), а також сформованої інфраструктури національної системи правової охорони інтелектуальної власності. На думку правознавців, ефективність запобігання правопорушенням у сфері інтелектуальної власності може бути досягнута шляхом зміцнення основ загальної організації зазначеної діяльності й чіткого визначення засобів і способів, за допомогою яких можна буде досягти дієвості механізму запобігання правопорушенням у сфері інтелектуальної власності. Серед основних напрямів виділяють структурно-функціональний (нормативно-правове впорядкування роботи органів усіх галузей державної влади); правоохоронний; профілактичний (підвищення рівня правової свідомості населення) та координаційний (урегулювання діяльності щодо передачі прав на об'єкти інтелектуальної власності; координація роботи щодо інформаційного забезпечення діяльності у сфері інтелектуальної власності; забезпечення належного комплектування національного фонду патентної документації; взаємодія з Радою з питань науки та науково-технічної політики при Президентові України, центральними й місцевими органами виконавчої влади, Національною академією наук, органами місцевого самоврядування, а також відповідними органами іноземних держав).

Список використаних джерел:

1. Статистичні дані Державного департаменту інтелектуальної власності МОН України. URL: http://sips.gov.ua/ua/authors_rights.html.

2. Романюк І.М. Інтелектуальна власність: кримінально-правові аспекти дослідження. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права :* збірник наукових праць з юридичних наук. 2016. Вип. 15. С. 119–124.

3. Звіт про піратство: Асоціація виробників програмного забезпечення. URL: http://pidruchniki.com/1685030363580/ pravo/kontrafaktsiya_piratstvo.

4. Конвенция, учреждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности, подписанная в Стокгольме 14.07.1967 и измененная 02.10.1979. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_169.

5. Жаров В.О. Інтелектуальна власність в Україні: правові аспекти набуття, здійснення та захисту прав : монографія. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. 188 с.

6. Харченко В.Б. Ще раз до проблеми систематизації кримінально-правової охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності. *Вісник Запорізького національного університету.* 2009. № 2. С. 129–130.

7. Тарасенко Л.Л. Захист авторських прав: процесуальні аспекти. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 2. С. 246–250.

8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

9. Право інтелектуальної власності: порушення, захист, відповідальність, новації. URL: radako.com.ua.news.pravo-intelektualno.

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 80-73-Х. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

11. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 234. *Офіційний вісник України.* 2001. № 21. Ст. 920. URL: zakon.rada.gov.ua.

УДК 34:004
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.40

ЧИЖ Ю.В.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У СУЧАСНИХ УМОВАХ ЯК СКЛАДНИК ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Інформація в історії розвитку цивілізації завжди відігравала визначальну роль і була основою для прийняття рішень на всіх рівнях та етапах розвитку суспільства й держави. У результаті таких перетворень суспільство набувало в певному сенсі нової якості. У сучасному суспільстві все більшого значення набуває роль інформації, особливо з огляду на розвиток мережі Інтернет. Також цьому певною мірою сприяє й розвиток технологій.

У статті ми присвятили увагу поняттю інформації, не оминули інформаційні права людини, забезпечення захисту персональних даних. Здійснили аналіз чинних нормативно-правових актів України, які регламентують суспільні відносини цієї сфери, а також звернути увагу на зарубіжний досвід із цього питання. Більш детально дослідили поняття персональних даних особи, їх правовий захист і забезпечення дотримання законодавства органами державної влади.

Дійшли висновку, що вітчизняними вченими приділяється належна увага питанню інформатизації. Однак, незважаючи на правову регламентацію забезпечення захисту інформації, натепер існує низка як правових прогалин, так і неналежний рівень забезпечення дотримання інформаційних прав особи. Нами запропоновано внесення змін до Закону України «Про захист персональних даних» у частині покладення здійснення контролю за додержанням законодавства про захист персональних даних не на судові органи, а на правоохоронний орган, який наділений повноваженнями забезпечення захисту персональних даних та ініціативи притягнення винних до відповідальності. Також наголошено на необхідності належного рівня матеріального оснащення, з огляду на впровадження новітніх технологій у діяльність органів державної влади, запровадження якісного навчання працівників державного сектору з метою отримання якісних умінь і навичок.

Висловлено сподівання, що, з огляду на стрімкий розвиток інформатизації, в Україні, як і в зарубіжних країнах, з'явиться інформаційне законодавство.

Ключові слова: *суспільні відносини, забезпечення, захист, інформація, інформатизація, персональні дані, правове регулювання, технології.*

© ЧИЖ Ю.В. – кандидат юридичних наук, старший оперуповноважений (Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України)

Information in the history of the development of civilization has always played a decisive role and served as the basis for decision-making at all levels and stages of development of society and the state. As a result of such transformations, society acquired in a certain sense a new quality. In modern society, the role of information is becoming increasingly important, especially given the development of the Internet. The development of technology also contributes to this in a certain sense.

In this article, we have devoted attention to the concept of information, we have not ignored human rights information, and the protection of personal data. In the framework of this study, we conducted an analysis of the current regulatory legal acts of Ukraine governing social relations in this area. And also drew attention to foreign experience in this matter. We examined in more detail the concept of personal data of a person, their legal protection and ensuring compliance with legislation by state authorities.

As a result, they came to the conclusion that domestic scientists continue to pay due attention to the issue of informatization. However, despite the legal regulation of ensuring the protection of information, currently there are a number of legal gaps, as well as an inadequate level of enforcement of information rights of an individual. So, we have proposed amendments to the Law of Ukraine "On the protection of personal data" in terms of assigning control over compliance with legislation on the protection of personal data not to the judiciary, but to a law enforcement agency that is empowered to ensure the protection of personal data and the initiative to hold perpetrators accountable. The need for an appropriate level of material equipment was also noted, given the introduction of the latest technologies in the activities of public authorities, the introduction of quality training for public sector employees in order to obtain high-quality skills.

It was hoped that, given the rapid development of informatization, information legislation would appear in Ukraine, as well as in foreign countries.

Key words: *public relations, provision, protection, information, informatization, personal data, legal regulation, technology.*

Вступ. З роками розвиток суспільних відносин в інформаційній сфері набув ще більшого розмаху. Натепер усе виразнішим є багатоманітність і динамічність інформаційних відносин у сучасному суспільстві.

З'являються новітні технології, які впроваджуються в діяльність як приватного, так і державного секторів. Усе більше зацікавлення викликають не лише вдосконалені, а й новостворені продукти, які місять різноманітну інформацію або є способом отримання інформації. Як наслідок, мають місце порушення прав особи, що спричинюється як недостатньо якісною діяльністю з боку державних органів, так і недосконалістю нормативно-правових актів.

Крім того, хочеться вказати на те, що за останні роки ця сфера суспільних відносин не лише вирізнилася в окрему, а й набула ще більшої актуальності. А це, у свою чергу, створило необхідність удосконалення механізму захисту інформації, прав і свобод людини в цій сфері, усунення колізій у нормативно-правових актах, які регулюють сферу цих правовідносин, тощо [10].

Дослідженням у галузі інформаційного права та вивченню поняття інформації приділено увагу в наукових працях таких учених: І.В. Арістової, О.А. Баранова, К.І. Бєлякова, Ю.П. Бурила, В.М. Брижка, Г.В. Виноградової, Б.М. Гоголя, І.Б. Жиляєва, Р.А. Калюжного, Л.П. Коваленко, О.Г. Комісарова, Б.А. Кормича, Т.А. Костецької, А.І. Марущака, А.Ю. Нашинець-Наумової, В.П. Пєткова, С.В. Пєткова, О.В. Синєокого, Р.В. Тарасенка, С.Л. Хрипка, В.С. Цимбалюка, Р.І. Чанишева та інших.

Постановка завдання. У статті маємо на меті дослідити поняття інформації, інформаційних прав людини, забезпечення захисту персональних даних як частини інформації, а також проаналізувати чинні нормативно-правові акти, які передбачають захист персональних даних, і виокремити окремі проблемні аспекти цієї сфери суспільних відносин.

Результати дослідження. Одним із наслідків впливу на сучасний світ процесів глобалізації та інформатизації, бурхливого розвитку інформаційних і комунікаційних технологій є формування так званого «інформаційного суспільства», у якому знання та інформація стають ключовими ресурсами державного й суспільного розвитку [10].

Процеси та зміни, пов'язані з формуванням інформаційного суспільства, безумовно, кардинально підвищуюсь суспільне значення та роль інформаційних відносин та інформаційної діяльності, що, у свою чергу, зумовлює істотне збільшення обсягів правового регулювання в цій

сфері. Саме це стало однією з головних причин визнання існування галузі інформаційного права в багатьох країнах світу, зокрема й в Україні [10].

Правові норми, присвячені питанням регулювання інформаційних відносин (державна таємниця, інформація для службового користування, діяльність ЗМІ, технічні стандарти телекомунікаційних систем тощо), виникають поступово разом із появою та розвитком відповідних суспільних або технічних явищ [2].

Протягом усієї історії людства інформація розглядалася як важливий військовий, політичний, економічний, соціальний чинник, що зумовлював розвиток держави, суспільства й особистості. Володіти певною інформацією означало володіти певною цінністю. Останнім часом актуальності набув вислів «хто володіє інформацією, той володіє світом» [10].

Правове регулювання інформаційної сфери почали розглядати лише в 70-ті рр. XX ст., коли відбулися революційні зміни в кількісних і якісних характеристиках інформаційних відносин, зумовлені технічним і соціальним прогресом людства.

Вітчизняний учений І.В. Арістова визначає інформаційне право як систему норм права, що регулюють суспільні відносини в інформаційній сфері суспільства. При цьому дослідник В.І. Ярочкін уважає, що інформаційне право діє лише в рамках організаційно-правових норм регламентації суспільних відносин, що виявилися в процесі акумуляції, аналітичної обробки й розповсюдження інформації за допомогою електронних засобів [1, с. 14].

У свою чергу, науковець В.А. Копилов характеризує інформаційне право як нову комплексну галузь, що являє собою «систему соціальних норм і відносин, які виникають в інформаційній сфері – сфері виробництва, перевтілення та споживання інформації» [9].

Натепер у теорії існує багато дефініцій інформаційного права. З короткого огляду самої теорії можемо говорити про те, що інформаційне право врегульовує суспільні відносини в інформаційній сфері, які описуються такими категоріями:

- використання нових технологій роботи з інформацією;
- формування й забезпечення сумісності інформаційних систем і систем комунікацій в інформаційних системах і мережах;
- забезпечення безпеки у сфері інформації та інформатизації;
- реалізація юридичної відповідальності в галузі інформації, інформатизації, телекомунікацій.

Досить влучною є дефініція інформаційного права – це правовий фундамент інформаційного суспільства, що активно формується в усіх країнах за допомогою глобальних інформаційних мереж та інших нових інформаційних технологій [2].

Якщо говорити про інформацію загалом, то вона покликана задовольнити інформаційні потреби окремої людини, суспільства та держави. Саме людина є кінцевим споживачем будь-яких даних і відомостей і за своєю здатністю спроможна перетворити сукупність даних на те, що називається інформацією [10].

Загалом потрібно говорити про те, що натепер поняттю інформації, її захисту приділено достатньо уваги як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Однак, з огляду на стрімкий розвиток технологій в Україні, це питання продовжує бути актуальним і потребувати свого вдосконалення.

З інформаційними правами й свободами людини та громадянина в Основному Законі України безпосередньо пов'язані статті, які передбачають право на недоторканність особистого й сімейного життя, право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, право на недоторканність житла, право на свободу й особисту недоторканність, право на повагу до гідності й честі, право на вільний вибір місця проживання та на свободу пересування [7; 8].

Законодавством також закріплено, що збирання, зберігання, використання й поширення інформації про особисте життя фізичної особи без її згоди не допускаються, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Сьогодні в українському законодавстві нормативним документом, який регулює суспільні відносини у сфері інформації та надає визначення поняття інформації, є Закон України «Про інформацію». Відповідно, інформація – будь-які відомості й/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [5].

Крім того, цей законодавчий акт містить таке поняття, як захист інформації – сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї [5].

У цьому разі можемо констатувати, що цей нормативний акт не лише надає визначення окремим поняттям, а й визначає порядок захисту інформації, передбачає процес взаємодії між суб'єктами, особливо органів державної влади.

Якщо звернути увагу на окремі положення зарубіжного законодавства, зокрема документ Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» (2002 р.), то можна стверджувати, що прозорість діяльності державних органів і доступність інформації з питань, що мають суспільний інтерес, мають вагоме значення для розвитку демократичного суспільства. При цьому забезпечення доступу до офіційних документів має здійснюватися на принципах рівності, що, у свою чергу:

- дає змогу отримувати адекватне уявлення й формувати критичні судження про стан суспільства, сприяючи залученню громадськості до діяльності, що становить загальний інтерес;
- зміцнює дієвість та ефективність функціонування органів влади й допомагає підтримувати єдність влади, протидіючи корупції;
- сприяє утвердженню легітимності адміністративної влади як суспільних органів і зміцненню довіри до неї з боку населення [2].

Суспільне використання інформації обмежується певними правилами та законами, за якими відбуваються інформаційні процеси. Такими процесами є збирання, виробництво, зберігання, використання й розповсюдження інформації.

Поділяємо думку більшості вітчизняних науковців з того приводу, що стрімкий розвиток інформатизації негативно впливає на захист прав і свобод людини. Безпосередньо збирання, обробка, зберігання інформації, зокрема тієї, яка стосується даних особи (персональні дані), потребує все більшої уваги, особливо з огляду на інформаційні можливості й намагання в більшості неправомірного, використання такої інформації. Кожен суб'єкт, отримуючи доступ із дозволу самої особи до тих чи інших даних, «обробляє персональні дані», проте не має жодного розуміння, як саме відбувається «обробка», який процес накопичення та збереження отриманих даних.

Наприклад, відповідно до ст. 25 Закону України «Про Національну поліцію», поліція здійснює інформаційно-аналітичну діяльність виключно для реалізації своїх повноважень і формує бази (банки) даних. Те саме стосується й інших правоохоронних органів, які, як й органи Національної поліції України, у разі порушення несуть юридичну відповідальність згідно з чинним законодавством [6].

Однак навіть за тих обставин, що наявні нормативно-правові акти, активно здійснюється діяльність державних органів, пов'язана із захистом інформації, зокрема з персональних даних особи, усе ж таки маємо низку недосконалостей.

Зокрема, потребує окремої уваги захист персональних даних як інформації, які отримуються в процесі взаємодії фізичних і юридичних осіб різних форм власності. Варто вказати, що питання персональних даних, доступ і захист визначаються Законами України «Про захист персональних даних», «Доступ до публічної інформації» [3; 4].

Відповідно до Закону України «Про захист персональних даних», персональні дані – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована [4].

Зокрема, на нашу думку, незрозумілим із погляду практичного застосування є положення статті 22 Закону України «Про захист персональних даних», а саме покладення здійснення контролю за додержанням законодавства про захист персональних даних у межах повноважень, передбачених законом, на Уповноваженого та суди. Якщо здійснення діяльності Уповноваженого, пов'язаної із захистом прав і свобод, є зрозумілою, то в цьому разі викликає питання, як саме здійснюється контроль безпосередньо судовими органами. На жаль, указаний Закон це поняття не розкриває, також відсутні будь-які уточнення й в інших нормативно-правових актах.

Відповідно до того ж Закону, обробка персональних даних – будь-яка дія або сукупність дій, таких як збирання, реєстрація, накопичення, зберігання, адаптування, зміна, поновлення, використання й поширення (розповсюдження, реалізація, передача), знеособлення, знищення персональних даних у тому числі з використанням інформаційних (автоматизованих) систем [4]

З аналізу положень Законів України «Про захист персональних даних» і «Доступ до публічної інформації», персональні дані надаються лише з дозволу фізичної особи, однак на практиці має місце протилежне [3; 4].

Якщо звернутися до відомчих нормативних актів Національної поліції України, то вказані дані зараховано до інформації з обмеженим доступом, а саме службової інформації, що також указано в Законі України «Про доступ до публічної інформації». Однак, знову ж таки, на практиці має місце низка порушень, а саме інформація стосовно особи може надаватися без відома самої особи або використовуватися третіми особами, порушуючи права особи.

Тому в цьому випадку, з огляду на вищевказане, уважаємо за доречне внести зміни до статті 22 Закону України «Про захист персональних даних» у частині покладення контролю за захистом персональних даних не на судові органи, а на правоохоронний орган, який має коло повноважень як щодо забезпечення захисту персональним даних особи, так і порушення ініціативи притягнення винних до юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства із цього питання.

Також потрібно вказати на відсутність у цьому напрямі взаємодії державного та приватного секторів. У світлі стрімкого розвитку ІТ-технологій в України, упровадження в діяльність державних органів влади нових технологій усе ж таки державний сектор продовжує бути недофінансованим, що негативно позначається на захисті та збереженні будь-якої інформації, а саме: використання недостатньо якісного обладнання та програмного забезпечення, низький рівень обізнаності в сучасних технологіях і відсутність умінь і навичок працівників органів, підприємств та установ державного сектору. Усе це негативно позначається на захисті персональних даних і збереженні інформації зокрема, що, у свою чергу, призводить до порушень прав і свобод людини та громадянина.

Висновки. З часом розвитку інформаційних технологій виникла необхідність захисту прав і свобод людини, захисту її результатів діяльності тощо. Відтак почали з'являтися нормативні документи, які натепер регулюють спільне використання інформаційних ресурсів, аудіовізуальної продукції, сприяють інформаційно-телекомунікаційному розвитку країн, регіону. В окремих державах світу існує інформаційне законодавство. Сьогодні в України існує лише галузь права, хоча нині можна говорити, що в майбутньому, ураховуючи стрімкий розвиток інформатизації суспільства в нашій державі, також з'явиться інформаційне законодавство. На нашу думку, цьому також передуватиме ще й державна політика, спрямована на євроінтеграцію України.

Сьогодні потребують перегляду окремі положення чинних нормативно-правових актів з питань захисту інформації, зокрема персональних даних особи, оскільки це призводить до порушення прав і свобод людини, удосконалення матеріального оснащення з огляду на впровадження новітніх технологій у діяльність органів державної влади, запровадження якісного навчання працівників державного сектору з метою отримання якісних умінь і навичок, адже приватний сектор натепер продовжує демонструвати своє вміння роботи з ІТ-технологіями, тим самим демонструючи відставання («застій») державних органів особливо в правоохоронній сфері, що є недопустимим.

Маємо сподівання на покращення як нормативного складника, так і технічного забезпечення у сфері інформатизації в нашій державі на шляху економічного зростання та розбудови її демократичного громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Арістова І.В. Діяльність органів внутрішніх справ щодо реалізації державної інформаційної політики : монографія. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2006. 354 с.

2. Боднар І.Б. Інформаційне право країн Західної Європи. *Підприємництво, господарство і право.* 2011. № 6. С. 34–38.

3. Доступ до публічної інформації : Закон України. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 32. ст. 314.

4. Про захист персональних даних : Закон України. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 48. ст. 650.

5. Про інформацію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 348. Ст. 650.

6. Про Національну поліцію : Закон України. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 40–41. Ст. 379.

7. Калюжний К.Р. Сутність інформаційних прав людини в науці інформаційного права. *Юридичний вісник.* 2012. № 4. С. 55–58.

8. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

9. Копылов В. Информационное право. Москва, 2003. 512 с.

10. Кормич Б.А. Інформаційне право : підручник. Харків : БУРУН ; Київ, 2011. 334 с.

11. Макаренко Є. Європа у XXI столітті: інформаційний вимір інтеграції. URL: http: //www.franko.lviv. ua.

12. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика : навчальний посібник. Київ : Знання, 2006. 663 с.

13. Супрун В.М. Інформаційний суверенітет як один з елементів інформаційної безпеки держави: теоретико-правовий аспект. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Pravo/ 2009.

14. Ярочкін В. Система безпеки фірми. URL: http://www.nbuv.gov.ua.

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.41

ШУТАК Т.Г.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ТА КООРДИНАЦІЇ У СФЕРІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті відповідно до положень чинного вітчизняного законодавства здійснено характеристику загальних і спеціальних повноважень Кабінету Міністрів України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства розвитку громад та територій та Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства щодо здійснення державної підтримки і координації у сфері транскордонного співробітництва. Запропоновано групи та розкрито основні напрямки реалізації відповідної компетенції вищого органу в системі органів виконавчої влади, серед яких: міжнародне співробітництво з органами виконавчої влади Білорусі, Молдови та сусідніх країн ЄС; координування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, окремих юридичних осіб публічного та приватного права; організація взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування; сприяння та стимулювання розвитку регіонів. Визначено ключові складники державної підтримки транскордонного співробітництва з боку органів виконавчої влади, зокрема: організаційно-правовий, програмно-цільовим, інституційний, фінансово-ресурсний. Означено основні завдання, принципи здійснення, форми реалізації й структуру адміністративно-правого механізму координації в аналізованій сфері.

Ключові слова: *адміністративно-правове забезпечення, державна підтримка, координація, органи публічної адміністрації, суб'єкти транскордонного співробітництва.*

In the article in accordance with positions of current home legislation description of general and special plenary powers of Cabinet of Ministers of Ukraine, foreign of Ukraine Ministry is carried out, Ministry of development of communities and territories and Ministry of development of economy, trade and agriculture in relation to realization of state support and co-ordination in the field of a transfrontal collaboration. Groups are offered and basic directions of realization of corresponding competence of supreme body are exposed in the system of executive bodies among that: international cooperation with executive of Belarus, Moldova and nearby countries of EU bodies; coordinating of activity of executive and organs of local self-government, legal individuals bodies public and private; organization of co-operation of executive bodies is with the organs of local self-government; realization of control after activity of executive and delegated plenary powers bodies by the organs of local self-government; assistance and stimulation of development of regions. The key constituents of state support of transfrontal collaboration are certain from the side of executive bodies, in particular: organizational legal, programmatic having a special purpose, institutional, financial resource. Basic tasks, principles of realization, form of realization and structure of administrative right mechanism of co-ordination, are marked in analysable sphere.

Key words: *administrative legal providing, state support, coordination, organs of public administration, subjects of transfrontal collaboration.*

Постановка проблеми. Головна мета державної політики з питань транскордонного співробітництва полягає у створенні органами державної влади стійких сприятливих умов для налагодження взаємовигідної взаємодії фізичних і юридичних осіб, суб'єктів владних повноважень

© ШУТАК Т.Г. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

України із представниками прикордонних територій інших країн для підвищення соціально-економічного розвитку певних регіонів і покращення життя територіальних громад. У цих процесах істотна роль відводиться місцевій публічній адміністрації, насамперед, в особі виконавчих органів місцевого самоврядування, районних і обласних державних адміністрацій, які відзначаються специфікою свого адміністративно-правового статусу. Вони є безпосередніми суб'єктами транскордонного співробітництва за відповідними угодами, що зумовлює необхідність використання конкретного юридичного інструментарію в межах адміністративно-територіальної одиниці з метою забезпечення ефективного здійснення покладених на них загальних і спеціальних повноважень й організації діяльності обраних форм міжнародного співробітництва на локальному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дискурси щодо особливостей правового статусу суб'єктів транскордонного співробітництва, державної підтримки та координації у цій сфері не втрачають своєї актуальності в сучасних реаліях реалізації сукупності політичних, соціальних, економічних, юридичних та інших досить важливих чинників. Відповідні наукові дослідження почали розвиватися протягом останніх років, насамперед представниками соціально-економічних наук (І.О. Дроненко, М.В. Грузд, Н.І. Луцька, О.О. Носирєв, Н.Є. Сілічєва, та ін.), публічного управління й адміністративного права (К.В. Гегедош, О.П. Гребельник, Є.О. Коваленко, М.М. Рівас, О.М. Руденко, А.Ю. Стрижакова та ін.).

Мета статті полягає в розкриті сучасного стану адміністративно-правових засад здійснення державної підтримки і координації у сфері транскордонного співробітництва в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Здійснення державної підтримки, координації, контролю в цій сфері покладається на Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України та Міністерство розвитку громад та територій, тоді як окремі напрямки співпраці – інші центральні органи виконавчої влади. Вищий орган у системі органів виконавчої влади здійснює свої відповідні повноваження, насамперед, згідно ыз приписами міжнародно-правових актів, Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Законодавчо передбачений широкий та розлогий спектр компетенції зумовлює багатогранність форм, методів і способів державно-владного впливу на процеси здійснення транскордонного співробітництва. Адміністративно-правову забезпечувальну діяльність Кабінету Міністрів України пропонуємо подати за такими ключовими спрямуваннями [1]:

1) міжнародне співробітництво з органами виконавчої влади Білорусі, Молдови та сусідніх країн ЄС, що реалізується в такому: вступає у відносини з урядами іноземних держав, веде переговори і підписує міжнародні договори відповідно до положень вітчизняного законодавства; забезпечує згідно із Законом України «Про міжнародні договори України» вирішення питань щодо укладення та виконання міжнародних договорів; затверджує кандидатури голів спільних міжурядових комісій щодо співробітництва, що утворюються на підставі міжнародних договорів, укладених від імені Кабінету Міністрів України;

2) координування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, окремих юридичних осіб публічного та приватного права, зокрема: організовує координування діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ й організацій, пов'язаноъ з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм; спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їхньою діяльністю; забезпечує координацію й контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції; спрямовує і координує діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання законодавства, здійснення на відповідній території інших наданих державним адміністраціям повноважень;

3) організація взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, зокрема: спрямовує діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання прав органів місцевого самоврядування, забезпечує їхню взаємодію із центральними і місцевими органами виконавчої влади у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; компенсація витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

4) здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, зокрема здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їхніми посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;

5) сприяння та стимулювання розвитку регіонів, зокрема здійснення розподілу обсягів субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам на формування загальної та додаткової інфраструктури об'єднаних територіальних громад; забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів і запобігання корупції; забезпечення реалізації державних програм розвитку транскордонного співробітництва.

Відповідними положеннями Закону України «Про транскордонне співробітництво» визначено, що державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва передбачає сукупність рішень і дій організаційного, правового, фінансового характеру органів державної влади, спрямованих на реалізацію проектів і програм транскордонного співробітництва. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва охоплює комплекс заходів органів державної влади, спрямованих на постійний розвиток транскордонного співробітництва, які здійснюються з використанням бюджетних коштів [2].

Загалом організаційно-правову основу в аналізованій сфері утворюють три документи, зокрема: Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 № 1819, Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088, Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 554.

Державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва передбачає: визначення пріоритетних і суспільно важливих напрямів державної підтримки розвитку транскордонного співробітництва; забезпечення фінансування конкретних ініціатив, заходів, проектів, програм та стратегій, що отримали фінансування в рамках програм міжнародної технічної допомоги; формування та реалізацію пільгових митних, валютно-фінансових, податкових та інших умов економічної діяльності для учасників транскордонного співробітництва; укладення міждержавних та міжурядових угод щодо спрощення правил перетину кордону, форм транскордонного співробітництва; відбір проектів (програм) транскордонного співробітництва, які потребують державної підтримки; розроблення та виконання державних програм розвитку транскордонного співробітництва; надання правової, організаційної, методичної, інформаційної допомоги та підтримки суб'єктам та учасникам транскордонного співробітництва України.

У питаннях створення умов щодо здійснення транскордонного співробітництва фактично ключову роль відіграє адміністративно-правове забезпечення державної підтримки у формі бюджетного фінансування відповідних заходів. Вона охоплює два вектори – загальний стосується питань розподілу обсягу державних субвенції місцевим бюджетам на формування інфраструктурних проектів об'єднаних територіальних громад; створення сприятливого соціального та економічного середовища у регіонах. Спеціальний вектор стосується процедур конкурсного відбору проектів або програм транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до відповідної державної програми розвитку.

Першочергово указом Президента України від 20.09.2019 № 713/2019 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» наголошено на необхідності передбачити під час доопрацювання проекту закону про Державний бюджет України на 2020 рік відповідно до потреб кошти на здійснення заходів, спрямованих на стимулювання економічного зростання, підвищення соціальних стандартів, розвиток гірських територій українських Карпат, а також збільшення обсягу коштів Державного фонду регіонального розвитку [3]. Ці ресурси системно виділяються відповідно до положень Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385.

Нині близько десяти великомасштабних інфраструктурних проектів транскордонного співробітництва частково або повністю фінансуються з бюджету ЄС [4]. Значна кількість програм транскордонного співробітництва здійснюються за ініціативою територіальних громад або публічних інституцій фактично без підтримки ЄС. Важливість певних програм для нашої країни та суспільства виражається через передбачення для них окремої статті видатків у державному та місцевих бюджетах згідно з положеннями Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 № 1819 [5], Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088 [6], та Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 554 [7].

Сьогодні фінансову публічну підтримку отримують понад сорок програм транскордонного співробітництва, наведення переліку яких є недоречним у зв'язку з надмірною їхньою об'ємністю. Більш важливого значення набуває їхня систематизація, що дозволить визначити основні державні та суспільні прерогативи в аналізованій сфері. Також слід з'ясувати подальші напрямки удосконалення відповідних адміністративно-правових засобів, серед яких: сприяння соціально-економічному й промисловому розвитку прикордонних регіонів; збереження культурної спадщини й туристичний розвиток територій; охорона навколишнього природного середовища та прикордонних екосистем; покращення прикордонної та митної інфраструктури біля пунктів пропуску через державний кордон і суміжних регіонів.

Безумовна важливість транскордонного співробітництва для України та її контрагентів не викликає жодних сумнів, що сприяє розвитку якості суспільного життя та демократичних засад у світі. Поряд із цим неможливо оминути, на перший погляд, не таку важливу фінансову складову частину цих процесів. Водночас позбавлення відповідних проектів і програм необхідних об'ємів коштів фактично призведе до повного припинення їхньої реалізації. З огляду на викладене Кабінетом Міністрів України та центральними органами виконавчої влади втілено в життя досить потужний адміністративно-правовий механізм забезпечення фінансового правопорядку та раціонального використання бюджетних коштів в окресленій сфері.

Насамперед, Порядок функціонування національної системи управління та контролю за виконанням спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014–2020, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 554, визначає процедуру функціювання національної системи управління та контролю за виконанням спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014–2020. Вказаний юридичний механізм набув подальшого розвитку завдяки прийняттю низки інших нормативно-правових актів, зокрема постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 «Про ефективне використання державних коштів» [8], наказу Міністерства фінансів України від 19.12.2018 № 1045 «Про затвердження Порядку формування відкритого переліку незалежних аудиторів у рамках спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014–2020» [9].

З огляду на викладене вище здійснення Кабінетом Міністрів України загальної координації діяльності публічних і приватних інституцій з питань транскордонного співробітництва має форми прямого державно-владного впливу, зазначені в низці нормативно-правових актів. Водночас у відповідності до ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» для забезпечення здійснення своїх повноважень можуть утворюватися тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. До участі в роботі останніх залучаються державні службовці, народні депутати України, науковці та інші фахівці за їхньою згодою. Необхідно акцентувати на тому, що нині функціонує один подібний орган – Координаційний центр із провадження діяльності, пов'язаної з участю України в реалізації Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону. Ці регіони охоплюють територіальні громади Закарпатської, Івано-Франківської, Чернівецької й Одеської областей.

Ключова роль щодо адміністративно-правового забезпечення організації та здійснення державної підтримки, координації та контролю з транскордонного співробітництва посідає Міністерство розвитку громад та територій України – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що формує та реалізує регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою. Усі наведені компетенції відповідно до Положення про Міністерство розвитку громад та територій України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197, реалізуються відділом міжрегіонального та транскордонного співробітництва Департаменту з питань регіонального розвитку в такий спосіб [10].

Одним із ключових суб'єктів владних повноважень із питань координації та контролю у сфері транскордонного співробітництва виступає Міністерство закордонних справ України – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин. На це відомство покладено низку важливих для держави та суспільства завдань на міжнародній арені, насамперед [11]: 1) забезпечення захисту національних інтересів у сфері міжнародних відносин; здійснення дипломатичними засобами і методами захисту політичних, торговельно-економічних, культурних, гуманітарних та інших національних інтересів; надання державним органам влади інформації, необхідної для здійснення ефективної політики; 2) реалізація зовнішньополітичного курсу, спрямованого на розвиток економічних, культурних, гуманітарних, наукових та інших зв'язків з іноземними

державами, міжнародними організаціями; координація діяльності державних органів щодо забезпечення реалізації єдиного зовнішньополітичного курсу; 3) захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; вивчення та проведення аналізу політичної та економічної ситуації, що склалася у світі, зовнішньої та внутрішньої політики іноземних держав.

На увагу заслуговує Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Це відомство відповідальне за координацію та розвиток транскордонного співробітництва з питань, що належать до його компетенції, зокрема: проводить аналіз стану та тенденцій економічного й соціального розвитку, адміністративно-територіальних одиниць, розробляє пропозиції з основних напрямків розвитку економіки; здійснює організаційно-методичне керівництво і координацію роботи з підготовки прогнозів і програм економічного та соціального розвитку областей, районів і міст на середньо- та короткостроковий періоди, здійснює прогнозування сталого регіонального розвитку та підготовку планів і програм; здійснює організаційно-методичне керівництво та координацію роботи, пов'язаної з розробленням і виконанням центральними та місцевими органами виконавчої влади державних цільових програм, готує висновки стосовно доцільності їхнього затвердження, проводить моніторинг виконання цих програм, проводить оцінку ефективності використання бюджетних коштів [12].

Висновки. З урахуванням зазначеного доцільно зробити висновки, що державна підтримка з боку уповноважених органів виконавчої влади в аналізованій сфері, насамперед, передбачає оптимальне та раціональне збалансування відповідної протекціоністської державної політики та високої конкурентоспроможності реалізованих проектів і програм транскордонного співробітництва. Визначальна роль цих суб'єктів публічної адміністрації розкривається у взаємопов'язаних і взаємоузгоджених складниках реалізації їхньої компетенції:

1) організаційно-правовий складник – постійне налагодження функціювання через наявний комплекс адміністративно-правового інструментарію стійкої зорганізованості міжнародного, соціального, економічного, політичного, правового та інших необхідних щаблів суспільного середовища, спрямованого на здійснення високого рівня забезпечення формування та ефективної реалізації державної політики зі сприяння регіональному розвитку й економічному зростанню прикордонних територій України;

2) програмно-цільовим складник – системна, вчасна та в повному обсязі реалізація компетентними суб'єктами публічної адміністрації затверджених Кабінетом Міністрів України державних програм розвитку транскордонного співробітництва на певні проміжки часу;

3) інституційний складник – здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в межах передбаченої законодавством компетенції правотворчої й правозастосовної діяльності, спрямованої на створення належних умов для здійснення суб'єктами транскордонного співробітництва загального й спеціального правового статусу;

4) фінансово-ресурсний складник – правове забезпечення здійснення розподілу обсягу субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад; підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку; порядку проведення конкурсного відбору проектів і програм транскордонного співробітництва, які можуть бути включені до державної програми розвитку транскордонного співробітництва.

Основним завданням координації транскордонного співробітництво є забезпечення органами публічної адміністрації та відповідними суб'єктами цих правовідносин цілісності й стійкості у часі соціально-економічної системи через належну організацію взаємодію її учасників.

До основних форм координації транскордонного співробітництва з боку органів публічної адміністрації доцільно віднести: 1) проведення координаційних нарад, спільних засідань, міжвідомчих нарад за участі керівників органів виконавчої влади й місцевого самоврядування; 2) розроблення та реалізацію спільних ініціатив, проектів, програм і стратегій в окремих сферах; 3) взаємне узгодження державних галузевих, регіональних програм і програм розвитку транскордонного співробітництва; 4) організацію діяльності спільних міждержавних комісій; створення спільних міжвідомчих і міждержавних комітетів і робочих груп для реалізації транскордонних угод; 5) видання спільних наказів, інформаційних, організаційно-методичних та інших подібних документів; 6) розробка і здійснення узгоджених заходів, обмін інформацією, проведення спільних виїздів до прикордонних регіонів чи окремих об'єктів; 7) вивчення позитивного закордонного досвіду з питань міжнародного співробітництва на регіональному рівні, а також визначення дієвих напрямків впровадження його у практичну діяльність суб'єктів владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18.

2. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24.06.2004 № 1861-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15.

3. Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції : указ Президента України від 20.09.2019 № 713/2019. *Офіційний вісник Президента України*. 2019. № 21. Ст. 881.

4. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088. *Урядовий кур'єр* від 08.12.2010. № 230.

5. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 № 1819. *Урядовий кур'єр* від 17.01.2007. № 8.

6. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088. *Урядовий кур'єр* від 08.12.2010. № 230.

7. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 554. Урядовий кур'єр від 28.09.2016. № 182.

8. Про ефективне використання державних коштів : постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/710-2016-п.

9. Про затвердження Порядку формування відкритого переліку незалежних аудиторів у рамках спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014–2020 : наказ Міністерства фінансів України від 19.12.2018 № 1045. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0051-19.

10. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п.

11. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 281. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-п.

12. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства : постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 № 838. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-п.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.131
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.42

ЧУМАК О.О.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ АВІАЦІЙНИХ РОБІТ ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ БЕЗПІЛОТНИХ АПАРАТІВ У СФЕРІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОСУДДЯ

Чинний Кримінальний процесуальний кодекс України, що враховує позитивний досвід зарубіжних країн у сфері протидії злочинності, містить значну кількість демократичних і прогресивних здобутків науки кримінального процесу, розробок видатних вчених-процесуалістів. Зміни, що відбулися у кримінальному процесуальному законодавства, змушують переосмислити по-новому та проаналізувати їх з урахуванням реформування правоохоронних та судових органів, зміни змісту їх діяльності. Збирання і перевірка доказів на досудовому розслідуванні з використанням безпілотних літальних апаратів створює передумови для ухвалення судом законного і справедливого рішення по суті кримінальної справи. Повнота реалізації конституційних прав людини і громадянина залежить від повноти зібраних стороною обвинувачення доказів. Допустимими можуть бути тільки фактичні дані, одержані відповідно до вимог кримінального процесуального законодавства. Обвинувачення у справі не може бути обґрунтоване фактичними даними, одержаними незаконним способом, а саме: з порушенням закріплених Конституцією України прав і свобод людини і громадянина; з порушенням установлених законом порядку, засобів, джерел отримання фактичних даних; не уповноваженою на те особою тощо. Зроблено висновок, що слідчі (розшукові) дії є водночас способом встановлення об'єктивної істини у кримінальному провадженні і гарантією його справедливості, тобто складовими елементами механізму, правового інституту, що забезпечує право кожної особи на справедливість у кримінальному провадженні. У безпосередньо-процесуальному значенні слідчі (розшукові) дії з використанням безпілотних літальних апаратів забезпечують у кримінальному провадженні отримання таких знань зі встановлення об'єктивної істини, які є необхідною умовою для забезпечення його справедливості та правосудності ухваленого судом рішення з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Ключові слова: *авіаційні роботи, безпілотний літальний апарат, кримінальне правосуддя, докази, слідчі (розшукові) дії, законність, справедливість.*

The current Criminal Procedure Code of Ukraine, which takes into account the positive experience of foreign countries in the field of combating crime, contains a significant number of democratic and progressive achievements in the science of criminal proceedings, the development of outstanding procedural scientists. Changes that have occurred

© ЧУМАК О.О. – доктор юридичних наук, заслужений юрист України, заступник начальника з економічної та адміністративно-фінансової роботи (Льотна академія Національного авіаційного університету)

in the criminal procedural legislation make us rethink and re-analyze them in the light of the reform of law enforcement and judicial bodies, as well as changes in the content of their activities. Collecting and verifying evidence at a pre-trial investigation using drones creates the preconditions for a court to make a legitimate and fair decision on the merits of a criminal case. The completeness of the realization of constitutional human and citizen rights depends on the completeness of the evidence gathered by a party. Only factual data obtained in accordance with the requirements of criminal procedural law may be admissible. The charges in the case cannot be substantiated by factual data obtained in an illegal manner, namely: with violation of the rights and freedoms of a person and a citizen enshrined in the Constitution of Ukraine; in violation of the procedure established by law, means, sources of obtaining actual data; unauthorized person, etc. It is concluded that investigative actions are at the same time a way of establishing objective truth in criminal proceedings and guaranteeing its fairness, that is, constituent elements of the mechanism, of a legal institute, which guarantees the right of every person to justice in criminal proceedings. In direct procedural terms investigative actions using unmanned aerial vehicles provide in criminal proceedings the acquisition of such knowledge of the establishment of objective truth, which is a prerequisite for ensuring its fairness and justice of the decision made by the court so that everyone who made criminal offense, was found guilty as guilty, no innocent person was charged or convicted, no person was subjected to unjustified procedural such coercion and that due process of law be applied to each party to the criminal proceedings.

Key words: *aviation work, unmanned aerial vehicle, criminal justice, proofs, investigative procedures, lawfulness, justice.*

Вступ. Реалізація Україною намічених правових реформ та запровадження передбачених ними високих стандартів кримінального правосуддя привело до суттєвих змін у кримінальному процесуальному законі. Чинний КПК України акумулював у собі значну кількість демократичних і прогресивних здобутків науки кримінального процесу, розробок видатних вчених-процесуалістів, враховано позитивний досвід зарубіжних країн у сфері протидії злочинності. Зазначені зміни кримінального процесуального законодавства змушують переосмислити по-новому та проаналізувати їх з урахуванням реформування правоохоронних та судових органів, зміною змісту їхньої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність проведення досліджень, пов'язаних із потребою чіткого визначення ролі правових засад проведення авіаційних робіт із використанням безпілотних літальних апаратів у сфері кримінального правосуддя, не викликає сумніву. Навпаки, завжди привертало увагу вчених-процесуалістів.

Досліджували правові засади діяльності цивільної авіації С. Москаленко, А. Собокар, В. Череватюк, М. Зуєва. Питання визначення ролі і значення процесуальних дій, порядку проведення слідчих (розшукових) дій та загальних проблем у зазначеному правовому інституті було об'єктом дослідження та вивчення таких вчених-процесуалістів, як Ю. М. Грошевий, А. Я. Дубинський, О. В. Капліна, О. М. Ларін, М. М. Михеєнко, Д. П. Письменний, М. А. Погорецький, В. О. Попелюшко, С. М. Стахівський, В. М. Тертишник, Л. Д. Удалова, В. П. Шибіко та ін.

Кардинальна трансформація, що відбулася в період реформ, торкнулася й інституту процесуальних дій. У зв'язку із цим набуває актуальності теоретичне осмислення, систематизація й аргументація основних положень кримінального провадження щодо забезпечення його законності та справедливості. Виникає потреба визначення ролі та значення авіаційних робіт з використанням безпілотних літальних апаратів у сфері кримінального правосуддя для встановленні фактів, що стосуються конкретного кримінального провадження. Принципово новим та прогресивним у цьому аспекті стало законодавче закріплення понять «слідчі (розшукові) дії» (далі – СРД) та їх різновиду «негласні слідчі (розшукові) дії» (далі – НСРД). Таке поєднання усіх способів отримання доказів, закріплених у кримінальному процесуальному законі, спонукає до дискусій стосовно їх отримання з допомогою безпілотних літальних апаратів та забезпечення права кожного з учасників кримінального провадження на справедливість у кримінальному процесі.

Метою є дослідження ролі і значення правових засад проведення авіаційних робіт із використанням безпілотних літальних апаратів у сфері кримінального правосуддя. Завдання – обґрунтувати необхідність розглядати БпЛА одним із засобів встановлення об'єктивної істини і справедливості у кримінальному провадженні.

Виклад основного матеріалу. Різні погляди вчених відображаються також і на визначенні ролі та значенні безпілотних літальних апаратів (далі – БпЛА) у кримінальному провадженні. У широкому розумінні слідчими називають усі процесуальні дії уповноваженої законом особи, слідчого, які він проводить. Виконання їх потрібно для реалізації завдань кримінального провадження. Отже, шляхом виконання слідчих дій із використанням БпЛА відбувається реалізація засад законності і справедливості, закладених у норми чинного кримінального процесуального закону. У вузькому значенні – це дії пізнавального характеру, що проводить слідчий, спрямовані на всебічне та повне встановлення об'єктивної істини у кримінальному провадженні.

На основі аналізу національного законодавства, що регулює застосування БпЛА, можна зробити висновок про те, що для використання їх у правоохоронній діяльності передбачено три складових частини: реєстрацію, сертифікацію, а також проходження процедури отримання дозволу на здійснення ними польотів. Відсутність сертифікатів та дозволів на використання безпілотних літальних апаратів може призвести до втрати доказового значення інформації, отриманої з їх допомогою. Використання БпЛА у сфері кримінального правосуддя може мати як процесуальне, організаційне, оперативне, так і профілактичне значення.

Із метою визначення правових засад застосування БпЛА як літального апарату під час здійснення слідчо-судової та оперативно-розшукової діяльності слід окреслити коло законів і підзаконних нормативно-правових актів, що містять правила й умови польотів повітряних суден на території України. Основні правові засади діяльності в галузі авіації визначено в Повітряному кодексі України (далі – ПК України) [1]. Зокрема, важливим для досягнення мети цієї публікації є визначення у ньому понять БпЛА та авіаційних робіт, що можуть виконуватися з допомогою БпЛА, із зазначенням аерофотозйомки, патрулювання тощо, важливих для протидії злочинам, що вчиняються також із використанням БпЛА. Так, за даними, оприлюдненими Національним бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів із цивільними повітряними суднами (далі – НБРЦА), у 2016 році суттєво (у 7 разів) збільшилась кількість порушень, пов'язаних із несанкціонованим перетином державного кордону України. Крім того, користувачі повітряного простору, у т. ч. контрабандисти, почали активно використовувати безпілотні літальні апарати (БпЛА). У 2016 році вперше зареєстровано 19 несанкціонованих випадків експлуатації БПЛА [2].

Незважаючи на особливий характер застосування БпЛА та функціональне призначення тих технічних засобів, які вони можуть на собі нести, цей процес повинен бути врегульованим нормами законів і підзаконних правових актів, що забезпечують законність і справедливість кримінального правосуддя. Усі норми можна поділити на дві групи: перша – це норми, що забезпечують порядок виконання та обслуговування і безпеку польотів, друга – норми, що регламентують порядок застосування БпЛА у слідчо-оперативній діяльності та для профілактики кримінальних правопорушень. БпЛА, як один із різновидів літальних апаратів, може застосовуватись для огляду місця події, що має значну територію поширення, в оперативній роботі – для отримання відомостей про підготовку кримінального правопорушення, для профілактики – охорона громадського порядку шляхом здійснення патрулювання з допомогою БпЛА. Детальний аналіз національного законодавства та проведених наукових досліджень, перевірка їх практикою сприяє вдосконаленню правового регулювання цього процесу.

У ст. 4 ПК України визначено, що метою використання повітряних суден державною авіацією є захист національної безпеки держави та її населення. Виконання цих завдань може бути покладено на спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади, органи Національної поліції, органи з питань цивільного захисту, органи охорони державного кордону України, митні органи тощо. Державним вважається повітряне судно, що застосовується у військовій, митній та прикордонній службах, службі цивільного захисту та в органах внутрішніх справ. Таке повітряне судно повинно бути зареєстроване у встановленому законом порядку. Для використання державних повітряних суден і літальних апаратів у слідчо-судовій діяльності, оперативно-розшуковій роботі необхідно підтримувати льотну придатність державних повітряних суден, забезпечувати допуск авіаційного персоналу до виконання польотів і проведення робіт, що забезпечують виконання польотів, забезпечувати охорону повітряних суден, безпосереднє виконання та забезпечення польотів, пошук і рятування в разі необхідності, випробування та прийняття в експлуатацію нових типів повітряних суден, призначених для використання в державній авіації.

Правила, що встановлюють порядок організації та проведення польотів безпілотних авіаційних комплексів державної авіації України, затверджені Наказом від 08.12.2016 р. № 661 Міністерства оборони України [3]. Реєстрація державних повітряних суден України регламентується Правилами реєстрації державних повітряних суден України та Правилами сертифікації екземп-

ляра державного повітряного судна України, які затверджені наказом наказ Міністерства оборони України від 07 лютого 2012 р. № 63 [4]. Ці правила встановлюють, що у реєстр державних повітряних суден України, який ведеться Управлінням регулювання діяльності державної авіації України, повинні бути включені БпЛА незалежно від їхніх характеристик. Польоти державних повітряних суден, які не зареєстровані в реєстрі державних повітряних суден (далі – РДПС) України, забороняються. Отже, для використання БпЛА у слідчо-оперативні роботі потрібно включення їх до РДПС. На відміну від цього порядку, в державному реєстрі цивільних повітряних суден України не підлягають реєстрації безпілотні повітряні судна, максимальна злітна вага яких не перевищує 20 кілограмів і які використовуються для розваг та спортивної діяльності.

Застосування у правоохоронній діяльності БпЛА має бути узгоджено з вимогами, які встановлюються для використання повітряного простору нашої держави, зазначеними в Постанові Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 401 «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» [5] (далі – Положення). Ним врегульовано діяльність державних органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і підпорядкування, пов'язану з використанням повітряного простору, яка може загрожувати безпеці польотів повітряних суден та інших літальних апаратів. Така діяльність провадиться відповідно до вимог цього Положення в частині, що стосується порядку використання повітряного простору. У п. 12 названого Положення зазначені види діяльності вважаються допустимими лише після отримання відповідного дозволу (сертифіката, ліцензії) та за умови дотримання правил безпеки польотів. В Авіаційних правилах України, частина 21 «Сертифікація повітряних суден, пов'язаних із ними виробів, компонентів та обладнання, а також організацій розробника та виробника» АПУ-21 (Part-21), затверджених наказом Міністерства інфраструктури України від 17 січня 2014 року № 27 [6], не згадується поняття БпЛА та не передбачено порядок його сертифікації. У п. 32 Положення зазначено, що забезпечення польотів повітряних суден може здійснювати особа, яка отримала відповідну освіту і в установленому порядку допущена до виконання робіт, пов'язаних із БпЛА.

Цей короткий огляд національних нормативних актів показує, що можна використовувати БпЛА у слідчо-оперативній роботі після надання дозволу працівникам відповідних підрозділів на здійснення польотів БпЛА. Водночас такі працівники повинні мати відповідну освіту і у встановленому порядку бути допущені до виконання робіт, пов'язаних із БпЛА. Потребує правового врегулювання і порядок допуску працівників слідчих і оперативних підрозділів до здійснення польотів БпЛА. Невжиття відповідних заходів щодо правового забезпечення використання слідчими і оперативними підрозділами БпЛА може привести до визнання недопустимими доказів, здобутих за допомогою БпЛА. Йдеться про можливі випадки оскарження в судовому порядку правових підстав використання оперативно-технічних засобів чи спеціальної техніки, що переносились з допомогою БпЛА. До того ж відсутність відповідної освіти та допуску в особи, яка забезпечує польоти, а також нездійснення сертифікації може призвести до використання відповідними підрозділами БпЛА, які не відповідають вимогам безпеки. Експлуатація таких БпЛА може створити небезпеку для життя і здоров'я людей або спричинити настання інших тяжких наслідків чи загрожувати безпеці повітряних польотів.

У сучасних умовах спостерігається зростання протидії органам досудового розслідування з боку осіб, які вчинили злочини. Тому першочергове значення має вимога невідкладного проведення процесуальних дій, слідчих і розшукових, спрямованих на встановлення фактів, що можуть мати доказове значення, встановлення і розшук злочинців. Йдеться також про встановлення балансу цінностей, тих, які втрачаються, зменшення гарантій законності, і тих, за рахунок яких підвищується ефективність кримінального провадження, враховуючи проведення НСРД із використанням БпЛА. Постає необхідність формування таких інститутів досудового і судового кримінального провадження, які б усували сумніви щодо упередженості кримінального провадження, достовірності отриманих доказів, свавільного втручання у права і свободи людини.

Забезпечення законності та справедливості кримінального провадження відбувається шляхом поступового наближення національного законодавства до вимог міжнародних і європейських стандартів. Запроваджено судовий контроль і прокурорський нагляд за законністю ОРД і досудовим розслідуванням, запроваджено інститут оскарження дій і рішень органів досудового розслідування і прокурора до суду. Наука кримінального процесу, досліджуючи та узагальнюючи недоліки і прогалини чинного законодавства, виявлені практикою, формує наукову модель кримінального провадження, використовуючи європейський досвід та враховуючи українські реалії.

На досудовому розслідування під час збирання і перевірки доказів створюються передумови для оцінки доказів і ухвалення судом законного і справедливого рішення по суті кримінальної справи. Від цього залежить як повнота реалізації конституційних прав людини і громадянина, так і нехтування ними. Виходячи з того, що за чинним кримінальним процесуальним законом України сторони мають нерівні можливості в доказувані на досудовому розслідуванні, то і переважно в судах розглядають допустимість чи недопустимість доказів, отриманих стороною обвинувачення. Визнаватися допустимими і використовуватися як докази у кримінальній справі можуть тільки фактичні дані, одержані відповідно до вимог кримінального процесуального законодавства. Обвинувачення у вчиненні злочину не може бути обґрунтоване фактичними даними, одержаними незаконним способом, а саме з порушенням закріплених Конституцією України прав і свобод людини і громадянина; з порушенням установлених законом порядку, засобів, джерел отримання фактичних даних; не уповноваженою на те особою тощо.

У кримінальному судочинстві, де встановлені слідчим і судом факти стають підставою для прийняття відповідальних рішень, що стосуються долі людини, особливо важливою є достовірність використовуваних знань. Вимоги об'єктивності і справедливості цілком узгоджуються із засадою змагальності в кримінальному процесі. Вона не є самоцінністю. Цінність її проявляється тільки в тому випадку, коли вона сприяє виконанню завдань кримінального судочинства та досягненню мети, заради якої суспільство і організовує судовий розгляд кримінальних справ.

Висновки. СРД є водночас способом встановлення об'єктивної істини у кримінальному провадженні і гарантією його справедливості, тобто складовими елементами механізму, правового інституту, що забезпечує право кожної особи на справедливість у кримінальному провадженні. Законність та справедливість у кримінальному провадженні виступають основними засадами, що убезпечують від обвинувального ухилу під час прийняття рішення та проведення СРД, дозволяють уникнути суб'єктивізму, тенденційності чи навіть свавілля, всього, що перетворює кримінальне судочинство у знаряддя утисків підозрюваного, обвинуваченого, ототожнення його з винуватим. У безпосередньо-процесуальному значенні СРД із використанням БпЛА забезпечують у кримінальному провадженні отримання таких знань зі встановлення об'єктивної істини, які є необхідною умовою для забезпечення його справедливості та правосудності ухваленого судом рішення з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Перспективними для подальших розвідок у даному напрямі вважаємо дослідження порядку, строків проведення СРД із використанням БпЛА, забезпечення можливості в судовому порядку перевірки законності та справедливості обмеження на час проведення СРД прав і свобод людини. Лише за таких умов обвинувальний вирок суду може вважатися справедливим у кримінальному правосудді і таким, у якому обґрунтовано визнаються винуватими тільки особи, що дійсно вчинили кримінальне правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Повітряний кодекс України : Закон України від 19 трав. 2011 р. № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48-49. Ст. 536.

2. Аналіз порушень порядку використання повітряного простору України // Національне бюро з розслідування авіаційних подій та інцидентів з цивільними повітряними суднами. 2016. URL : http://www.nbaai.gov.ua/uploads/pdf/PPVPP_2013-2016.pdf.

3. Про затвердження Правил виконання польотів безпілотними авіаційними комплексами державної авіації України : наказ Міністерства оборони України від 08 груд. 2016 р. № 661. *Офіційний вісник України* від 14 лют. 2017 р. 2017. № 13. С. 86. Ст. 378.

4. Правила реєстрації державних повітряних суден України та Правила сертифікації екземпляра державного повітряного судна України : наказ Міністерства оборони України від 07 лют. 2012 р. № 63. *Офіційний вісник України* від 30 березня 2012 р. 2012. № 22. С. 257. Ст. 852.

5. Про затвердження Положення про використання повітряного простору України : постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 401. *Офіційний вісник України* від 19 квітня 2002 р. 2002. № 14. С. 85. Ст. 727.

6. Про затвердження Авіаційних правил України, Частина 21 «Сертифікація повітряних суден, пов'язаних з ними виробів, компонентів та обладнання, а також організацій розробника та виробника» АПУ-21 (Part-21) : наказ Міністерства інфраструктури України від 17 січ. 2014 р. № 27. *Офіційний вісник України*. 2014. № 17. С. 29. Ст. 522.

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

УДК 343.140.02
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.43

БІЛОЗЬОРОВ Є.В., ЄФІМЕНКО О.М.

ОСОБЛИВОСТІ ПРЕДМЕТУ ТА МЕЖ ДОСЛІДЖЕННЯ ПІД ЧАС ПЕРЕВІРКИ ЗАЯВ І ПОВІДОМЛЕНЬ ПРО ЗЛОЧИН

Не викликає сумнівів, що дотримання законності й обґрунтованості дій та рішень слідчого є однією з необхідних умов швидкого виявлення і розкриття злочину, повного, об'єктивного і всебічного його розслідування, а відповідно, і забезпечення правильного застосування Закону з тим, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності, і жодний невинний не був покараний.

Особливого значення в цій діяльності набуває першочерговий етап досудового розслідування, який, відповідно, починається з моменту прийняття, реєстрації та перевірки заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення. Саме на цій стадії слідчому, прокурору необхідно прийняти одне із найважливіших рішень, що полягає у наявності чи відсутності приводів та підстав до початку досудового розслідування.

Складність під час прийняття цього рішення полягає не лише у встановленому кримінальним процесуальним законодавством обмеженому строку, що становить 24 години, протягом якого слідчий, прокурор зобов'язані внести відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати досудове розслідування, а й у тому, що ані предмет, ані межі дослідження під час перевірки заяв і повідомлень про злочин не врегульовані вітчизняним законодавством, що і зумовило вибір теми цього дослідження.

На підставі наукових положень, що визначені теорією доказування, авторами розкривається предмет та межі перевірки заяв і повідомлень про злочин, що у своїй єдності зумовлює законність та обґрунтованість у прийнятті слідчим, прокурором рішення щодо початку досудового розслідування. Беручи до уваги, що процес перевірки заяв і повідомлень про злочин спрямований на встановлення цілком очевидних ознак конкретного делікту, автори доходять висновку про те, що якщо адресантом заяви чи повідомлення повинна бути конкретна фізична чи юридична особа, то підстави, які зобов'язували слідчого, прокурора прийняти законне і обґрунтоване рішення, здебільшого здобуваються уповноваженими посадовими особами. Таким чином, особливого значення набуває проведення додаткових перевірочних дій, які б давали законні та обґрунтовані підстави розпочати досудове розслідування.

Ключові слова: *заява, повідомлення про злочин, приводи та підстави початку досудового розслідування, слідчий, прокурор, кримінальне провадження, доказування, предмет та сфери дослідження.*

© БІЛОЗЬОРОВ Є.В. – кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора (Навчально-науковий інститут № 2 Національної академії внутрішніх справ)

© ЄФІМЕНКО О.М. – адвокат (Рада адвокатів Запорізької області)

Undoubtedly, compliance with the lawfulness and validity of investigative actions and decisions is one of the prerequisites for the prompt disclosure and disclosure of a crime, its full, objective and comprehensive investigation and, accordingly, the proper application of the Law.

Particularly important in this activity is the stage, which accordingly begins from the moment of receipt, registration and verification of statements and reports on criminal offenses. It is at this stage that the investigator, the prosecutor, needs to make an important decision regarding the initiation of the pre-trial investigation.

The difficulty in making this decision lies not only in the limited time during which the investigator, the prosecutor is obliged to submit information to the Unified Register of pre-trial investigations and to initiate the pre-trial investigation, as well as the fact that neither the subject matter nor the limits of the investigation during the verification of allegations and reports of crimes are not governed by domestic law, which led to the choice of the topic of this study.

On the basis of the scientific provisions determined by the theory of evidence, the authors reveal the subject matter and the limits of the verification of statements and reports of crime, which in its unity determines the legality and validity of the decision of the investigator, the prosecutor, to initiate the pre-trial investigation. Given that the process of checking allegations and reports of a crime is aimed at identifying very obvious signs of a particular crime, the authors conclude that if the addressee of the statement or message has to be a specific natural or legal person, then the investigator makes the decision to start the pre-trial investigation. In this sense, it is of particular importance to carry out additional investigative actions that would provide legitimate and substantiated grounds for initiating a pre-trial investigation.

Key words: *statement, crime report, reasons and grounds for initiating a pre-trial investigation, investigator, prosecutor, criminal proceedings, proof, subject and scope of the study.*

Вступ. У теорії і практиці кримінального процесуального права та криміналістики є загальновідоме твердження про те, що увесь процес доказування спрямований на збирання, перевірку та оцінку інформації (відомостей та/або даних), яка має доказове значення для вирішення завдань кримінального провадження. Цю інформацію відповідні учасники кримінального судочинства отримують у межах, порядку та спосіб, передбачений кримінальним процесуальним законодавством. Ігнорування вимог щодо отримання доказової інформації[1] та її фіксації у процесуальних документах свідчить про її недопустимість, а отже, неможливість використання під час прийняття процесуальних та ухвалення судових рішень. Тому, досліджуючи процес доказування, вчені-криміналісти і процесуалісти справедливо відносять до його структури такі взаємопов'язані елементи: збирання доказів, їх процесуальне закріплення, дослідження, оцінка і використання [1, с. 86].

Щодо цього доказове право тісно пов'язане з усіма процесуальними нормами, а передусім з тими, які визначають завдання кримінального провадження та його засади, повноваження державних органів та їх посадових осіб, права та обов'язки учасників кримінального провадження, порядок проведення слідчих (розшукових) та судових дій, вимоги, якім повинні відповідати рішення, що приймаються у кримінальному провадженні, та інше.

У зв'язку з цим особливості предмету та меж дослідження під час перевірки заяв і повідомлень про злочин найбільш доцільно розглядати через призму теорії доказування. Оскільки її методологічною основою є матеріалістична діалектика, за допомогою якої розкривається зміст пізнавальної діяльності у кримінальному процесі з урахуванням процесуальних прав, визначаються практичні шляхи правильного збирання, перевірки й оцінки доказів, а також умов формування достовірних висновків під час доказування [2, с. 50].

Постановка завдання. Метою статті є виявлення особливостей предмету та меж дослідження під час перевірки заяв і повідомлень про злочин.

[1] Поняття «доказової інформації» має суто криміналістичне походження. Вперше воно знайшло своє відображення у працях Р.С. Бєлкіна та А.І. Вінберга, які запропонували замінити ним термін «криміналістична інформація». При цьому, відмічаючи, що зміни, пов'язані із подією злочину, є доказами, а зв'язок між доказами і подією, до якої останні мають безпосереднє відношення, є доказовою інформацією.

Результати дослідження. Саме завдяки теорії доказування вченими та практиками, а передусім Р.С. Бєлкіним, А.І. Вінбергом, В.І. Гончаренком, Г.І. Громовичем, А.М. Басалаєвим, Л.М. Карнєєвой, А.М. Ларіним, І.М. Лузгіним, Є. Польскиса, Є.Є. Подголіним, М.В. Салтєвським, М.С. Строговичем, М.О. Філіпповою, В.Є. Шабаліним тощо, були закладені основи криміналістичної теорії фіксації доказів, яку сьогодні можливо вважати однією із найбільш розроблених, завершених і цілісних.

Ще у 50-х роках минулого століття у працях А.І. Вінберга фіксація доказів розглядалася як один із етапів роботи з їх збирання, а її зміст характеризувався як сукупність дій, що спрямовані на виявлення, фіксацію, вилучення, і збереження доказів [3, с. 8]. Згодом у більш глибокому розумінні ці положення знайшли своє відображення у працях Р.С. Бєлкіна, який у кінцевому результаті визначав фіксацію доказів як систему дій щодо забезпечення у передбачених законом формах фактичних даних, які мають значення для правильного вирішення завдань кримінального провадження, а також встановлення вимог, засобів і способів їх виявлення і закріплення [4, с. 91–95; 5, с. 86; 6, с. 53].

Це дає нам можливість зробити висновок про те, що якщо норми кримінального процесуального законодавства відповідають на питання, що повинен робити відповідний суб'єкт кримінального провадження під час розслідування деліктів, то теоретичні та практичні основи криміналістики дають відповідь, яким чином та за допомогою яких засобів він має вирішувати покладені на нього законом обов'язки та повноваження. Щодо цього розслідування кримінальних правопорушень, окрім інтенціонального аспекту (що повинно бути досягнуто), набуває ознак й визначального (як, яким чином це може бути досягнуто), які у своєму змісті є взаємопов'язаними між собою.

Сам термін «збирання доказів» належить до процесуального, оскільки його було визначено у чинному законодавстві. Так, безпосередньо у кримінально-процесуальному законі його дефініції знайшли своє відображення у переліку обставин, що належать до предмету доказування (ч. 2 ст. 91, ст. 93 КПК України) [7]. У загальному значенні ці норми відповідають на питання – встановлення яких фактів і обставин є метою доказування. При цьому викладені обставини мають узагальнюючий характер для всіх видів кримінального провадження, тому в теорії доказів вони отримали назву предмета доказування на всіх стадіях кримінального судочинства.

Серед вчених процесуалістів із середини минулого століття сталою є думка щодо тотожності понять меж доказування з його предметом. У наукових поглядах 60-х років межі доказування характеризувалися сукупністю обставин, які можуть мати значення для правильного вирішення справи, і всіх тих джерел інформації, за допомогою яких з'ясовуються ці обставини [8, с. 112–114]. У 70-х роках дефініції поняття меж доказування знайшли своє відображення як обмежена необхідність і достатність сукупності доказів, встановлення яких підлягає доказуванню [9, с. 85–89]. Автори теорії доказів у радянському процесі визначили зв'язок предмета і меж доказування як зв'язок меж і засобів його дослідження. Ця думка у вітчизняному процесі отримала найбільш широке поширення: «…сукупність доказів, необхідних у кінцевому підсумку для всебічного, повного і об'єктивного (неупередженого) дослідження обставин, що входять у доказування і утворюють межі дослідження або межі доказування» – пише П.А. Лупинська [10, с. 115-118].

Щодо цього неможливо не погодитись із думкою професора М.Є. Шумила, якій зазначає, що з поняттям «предмета доказування» тісно пов'язане поняття «меж доказування», під яким вчений розуміє дослідження такого обсягу доказової інформації (фактичних даних), яка б забезпечила достовірне встановлення обставин по кримінальному провадженню. Правильне визначення цих обставин, їх всебічне, повне і об'єктивне дослідження дозволяють встановити пізнавальну програму в конкретному провадженні, що значно підвищує ефективність доказування і є однією з передумов досягнення завдань кримінального судочинства [11, с. 241–242].

Таким чином, у загальному розумінні, під межами доказування у кримінальному судочинстві можливо розуміти такий кінцевий результат, де було досягнуто відповідну мету, а отже, встановлено усі обставин, що підлягають доведенню. Своєю чергою предметом такого доказування є дослідження передбачених законом фактичних даних (доказової інформації), за допомогою яких вирішуються завдання кримінального провадження, а отже, досягаються відповідні цілі.

Складність цього питання полягає у тому, що і предмет, і межі дослідження доказової інформації, яка б свідчила про кримінальне правопорушення під час перевірки заяв і повідомлень про злочин, у кримінальному процесі залишаються неврегульованими та мають поверхневий характер. Ця обставина дає нам підстави спробувати дослідити це питання у цій статті.

Перевірка заяв і повідомлень про злочин є початковою юридичною дією процесуального характеру, оскільки:

– по-перше, подання заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення передбачене кримінальним процесуальним законодавством та є підставною до початку кримінального провадження;

– по-друге, вона спрямована на отримання доказової інформації (фактичних даних), які б свідчили про підготовку, вчинення або приховування кримінального правопорушення;

– по-третє, у невідкладних випадках, для встановлення додаткових обставин, що свідчили б про вчинення кримінального правопорушення вона є підставою для проведення процесуальної дії – огляду місця події;

– по-четверте, хід і результати щодо відібрання заяви і повідомлення про кримінальне правопорушення повинні фіксуватися у відповідному протоколі, в якому заявник обов'язково має бути попереджений про кримінальну відповідальність за завідома неправдиве повідомлення про злочин;

– та по-п'яте, за результатами проведення перевірочних дій під час відібрання заяви і повідомлення про кримінальне правопорушення, слідчий, прокурор вирішує питання щодо невідкладного внесення відповідних відомостей до ЄРДР та негайно розпочинає досудове розслідування.

Будучи однією із форм пізнання, дослідження заяв і повідомлень про злочин має свій окремий предмет, який включає сукупність фактів та обставин, що підлягають встановленню, з метою правильного вирішення питання щодо початку досудового розслідування. Об'єм, характер та межі такого дослідження значною мірою залежать від обставин кожного окремого виду кримінального проступку. При цьому орієнтиром для встановлення конкретних фактів, які можуть стати предметом дослідження, у цьому разі є ознаки, які відповідно до законодавства про кримінальну відповідальність характеризують склад злочину, а також інші обставини, які мають кримінально-правове значення та підлягають встановленню відповідно до чинного законодавства.

Оскільки процес пізнання будь-якого кримінального правопорушення відбувається опосередковано, на основі фактів, які містять інформацію про ознаки конкретного делікту. Саме вони дають нам знання про досліджувані явища і з огляду на це іменуються фактичними даними. Останні своєю чергою є різновидом доказової інформації, оскільки їх порядок та способи, за допомогою яких вони можуть бути встановлені і процесуально закріплені, визначаються кримінальним процесуальним законодавством.

Щодо цього підстави початку досудового розслідування являють собою сукупність фактичних і юридичних фактів, які формують у суб'єкта пізнання переконання про необхідність у відкритті кримінального провадження, за умов відсутності обставин, які виключають можливість прийняття цього рішення.

Фактичні дані існують у реальній дійсності об'єктивно, тобто незалежно від органів і посадових осіб, які відповідно до закону наділені владними повноваженнями проводити досудове розслідування. Але для того, щоб отримати своє процесуальне закріплення, останні повинні бути зафіксовані та відображені у відповідних процесуальних актах. Для досягнення такої мети під час дослідження заяв і повідомлень про злочин слідчий, прокурор зобов'язані вступити у взаємозв'язок із заявником – носієм інформації про ознаки конкретного злочину, та в кінцевому результаті отримати необхідні і достатні дані, що утворюють підстави початку досудового розслідування. Це означає, що в основу інформації про кримінальне правопорушення повинні входити не поодинокі фактичні дані, а певна їх сукупність. Тобто слідчий, прокурор зобов'язані провести сукупність таких пізнавальних дій, які б давали їм достатні та обґрунтовані підстави розпочати досудове розслідування. До таких дій закон відносить відібрання пояснень, проведення огляду місця події, відібрання матеріалів відомчих перевірок, ревізій, відповідних досліджень, графічні відображення об'єктів, які мають відношення до досліджуваного злочинного акту, кіно-фото-відео-звуко-документи, а також акти конкретних вимірювань, які можуть бути долучені як додатки до заяви чи повідомлення про злочин.

Така система результативних дій призводить до формування у відповідного суб'єкта владних повноважень необхідної і достатньої сукупності фактичних даних, які встановлюють ознаки конкретного кримінального правопорушення і у своїй єдності зумовлюють законність і обґрунтованість прийняття слідчим, прокурором рішення щодо початку досудового розслідування.

Щодо цього, як слушно зауважують процесуалісти, під час процесу доказування насамперед мають бути встановлені обставини, що належать до події злочину. Незважаючи на те, що зако-

ном не визначено поняття «події злочину», очевидно, що його треба тлумачити як окреме явище, що відбувалося в певному місці й часі та має передбачені кримінальним законом ознаки [11, с. 242].

Із специфіки правової регламентації ст. 214 КПК України стає очевидним, що фактичні дані про кримінальне правопорушення повинні міститись у тому джерелі інформації, який у цьому разі виступає приводом для початку досудового розслідування. Але зазвичай на практиці, по-перше, таких заяв і повідомлень, які б містили фактичні дані, що вказують на вчинення злочину, небагато, та, по-друге, у вказаних джерелах частіше за все містяться поверхневі відомості, які нічим не обґрунтовуються та не підтверджуються. У такому разі привід для відкриття кримінального провадження та початку досудового розслідування є, але підстави щодо прийняття такого рішення відсутні. Незважаючи на це, досліджуваний феномен в жодному разі не дискредитує заявника (носія інформації про кримінальне правопорушення) і, відповідно, не позбавляє функціональної значимості приводів для відкриття кримінального провадження. Оскільки, як свідчить практичний досвід, нерідко трапляються випадки, коли необхідні для початку досудового розслідування відомості та/або дані містяться не у змісті заяви чи повідомлення про злочин, а у доданих до неї матеріалах (додатках).

У зв'язку з цим виникає питання: чи можуть такі документи виступати джерелами початку досудового розслідування? Очевидно, що так. Оскільки, по-перше, законом не визначено повного переліку джерел інформації, які б свідчили про кримінальне правопорушення і давали підстави розпочати досудове розслідування, головне, щоб таке передбачене законом джерело було, та по-друге, законодавець не вимагає від заявників наводити у своїх заявах чи повідомленнях конкретні фактичні дані, що вказували б на ознаки кримінального правопорушення та були для слідчого, прокурора обґрунтованими підставами для прийняття рішення щодо початку досудового розслідування.

Відсутність такого роду законодавчо закріплених вимог є цілком виправданим і вимушеним кроком не тільки з логічного погляду, а й фактичного положення справ на практиці. Так, звертаючись до компетентних органів із заявою чи повідомленням про кримінальне правопорушення, заявник може й не обґрунтувати своє звернення, оскільки не знає правового характеру цього діяння, не вміє розмежувати й описати властиві йому особливості, які у сукупності й утворюють ознаки злочину, необхідні і достатні для початку досудового розслідування.

Таким чином, доказування факту вчинення злочину під час прийняття заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення покладає на слідчого, прокурора обов'язок дослідити ті об'єктивні обставини, які необхідні для правильної кваліфікації кримінально карного діяння, і в кінцевому рахунку з'ясувати об'єкт та об'єктивну сторону делікту.

Як відомо, будь-який злочин є результатом людської діяльності, що відбулася у минулому часі. Тому подія злочину розуміється як елемент об'єктивної сторони складу злочину, що відбувся у певному часі, місці та за певних обставин (способом).

Час та місце вчинення злочину як один із елементів події підлягає дослідженню та встановленню незалежно від того, чи має це відношення до кримінальної кваліфікації діяння. Встановлення часу скоєння злочину дає можливість слідчому, прокурору розглянути питання щодо застосування акту амністії чи вимог законодавства про застосування строків давності. При цьому визначеність точності встановлення часу скоєння кримінального правопорушення залежить від конкретної ситуації.

Поряд з цим встановлення місця скоєння кримінально карного діяння під час дослідження заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення передусім впливає на підслідність (процесуальну компетенцію органу) та територіальну юрисдикцію проведення досудового розслідування і судового розгляду справи (підсудність).

До поняття події злочину також входить і спосіб його вчинення, який включає в себе комплекс певних послідовних дій, що призводять до злочинного результату. Спосіб може впливати як на кваліфікуючі ознаки, так й на обтяжуючі обставинами [12, с. 329–330].

У загальному значенні доказуванню цей елемент підлягає у всіх випадках без винятку, незалежно від того, має він кримінально-правове значення чи ні. Без способу вчинення злочину об'єктивний складник кримінально карного діяння не може бути повною, оскільки він відповідає на питання «Яким чином та за допомогою яких засобів?» було скоєно злочин [13, с. 330–335; 14, с. 56].

Оскільки під час перевірки заяв і повідомлень про злочин слідчому, прокурору необхідно встановити цілком очевидні ознаки конкретного делікту, у невідкладних випадках, з метою встановлення повних і об'єктивних обставин, які б впливали на законність і обґрунтованість прийняття рішення про початок досудового розслідування, законодавець передбачив проведення огляду місця події.

Огляд місця події, як процесуальна дія, є предметом дослідження багатьох юридичних наук, серед яких кримінальний процес, криміналістика, юридична психологія тощо. Ця слідча (розшукова) дія постійно знаходила своє місце в наукових поглядах вітчизняних та зарубіжних вчених і практиків. Істотний внесок у розробку важливих питань щодо огляду місця події зробили такі вчені, як В.Д. Арсеньєв, О.Я. Баєв, В.П. Бахін, Р.С. Бєлкін, І.Є. Биховський, М.С. Бокаріус, О.М. Васильєв, Л.В. Виницький, А.І. Вінберг, Б.Ф. Водолазський, В.П. Водяницький, А.Ф. Волобуєв, Ф.В. Глазирін, В.І. Громов, С.П. Дідковська, М.І. Єнікеєв, Г.Ю. Жирний, Ю.І. Ільченко, Н.І. Клименко, О.Н. Колесниченко, В.П. Колмаков, В.О. Коновалова, М.П. Косоплечев, В.П. Крючков, І.Х. Максутов, І.А. Матусевич, С.П. Митричев, Б.Я. Петелін, В.І. Попов, О.Р. Ратінов, О.М. Сафаргалієва, Д.О. Турчин, Ю.Д. Федоров, М.Л. Цимбал, В.Ю. Шепітько, І.М. Якимов та інші.

Не маючи на меті повторного висвітлення наявних наукових положень щодо актуальності проведення цієї процесуальної дії, оскільки це не є предметом нашого дослідження, хотілося б лише наголосити на її важливості під час дослідження заяв і повідомлень про злочин.

Цей висновок витікає з емпіричного аналізу слідчої практики органів досудового розслідування Національної поліції України. Де поряд із допитом, огляд місця події є, одним із невід'ємних першочергових слідчих (розшукових) дій, що проводиться слідчим на початковому етапі досудового розслідування.

Так, за вивченими матеріалами кримінальних проваджень, у 92% вчинення злочинів слідчими проводився огляд місця події, де у 96% – ця процесуальна дія мала місце до відкриття кримінального провадження з метою встановлення обставин скоєння злочину, а також виявлення та вилучення матеріальних слідів делікту. Саме ця обставина, як наслідок, дає слідчому, прокурору обґрунтовані підстави розпочати досудове розслідування.

Крім цього, необхідно зазначити, що від ефективного проведення огляду місця події залежить й результативність подальшого етапу розкриття та розслідування кримінального правопорушення. Також місце події та його матеріальна обстановка є зазвичай відображенням наслідків злочинного діяння у зв'язку з тим, що місце вчинення будь-якого злочину виступає найбільшим джерелом відомостей про нього [15, с. 94].

До інших обставин, які мають кримінально-правове значення та підлягають встановленню під час дослідження заяв і повідомлень про злочин, необхідно віднести особу заявника, дані про потерпілого від злочину, а також характер і розмір заподіяної йому шкоди.

Встановлення цих обставин завжди має значення для законного і обґрунтованого вирішення питання щодо відкриття кримінального провадження та початку досудового розслідування. Оскільки вони можуть впливати на правильну кваліфікацію злочину та, як наслідок, на визначену судом міру покарання.

Беручи до уваги той факт, що процес перевірки заяв і повідомлень про злочин спрямований на встановлення цілком очевидних ознак конкретного делікту, то з погляду меж формування сукупності таких даних останні іменуються – необхідною сукупністю фактичних даних. Якщо ж у процесі пізнавальної діяльності те, що необхідно було сформулювати, досягнуто, то така сукупність доказової інформації вважається достатньою для встановлення ознак кримінального правопорушення та прийняття слідчим, прокурором законного та обґрунтованого рішення щодо початку досудового розслідування.

Таким чином, накопичення достатньої сукупності фактичних даних орієнтує слідчого, прокурора на необхідність припинення процесу пізнання і вказує на необхідність прийняття уповноваженою службовою особою відповідного рішення. Але на цьому дослідження заяв і повідомлень про злочин не завершується. Встановивши достатні для початку досудового розслідування фактичні дані, слідчий зобов'язаний продовжити процес пізнання з метою з'ясування наявних або відсутніх обставин, що виключають можливість проведення досудового розслідування.

Процесуальне законодавство містить вичерпний перелік обставин, за наявності яких кримінальне провадження має бути закрите (ст. 284 КПК України). Але очевидно, що не всі ці обставини стосуються початкового етапу розслідування. Більшість із них встановлюється слідчим, прокурором на стадії проведення досудового розслідування. З огляду на це та з урахуванням предмету нашого дослідження спробуємо розглянути ті, вирішення яких відбувається зазвичай саме під час перевірки заяв і повідомлень про злочини.

Загальновідомим у юридичній літературі є твердження про те, що кожен злочин є подією, але не кожна подія є злочином. У зв'язку з цим встановлення відсутності події кримінального правопорушення як обставини свідчить про те, що в процесі проведення перевірочних

дій, слідчим, прокурором були доведені безперечні дані, які вказують на відсутність суспільно небезпечного діяння (дії або бездіяльності), відносно якого надійшла заява чи повідомлення про кримінальне правопорушення.

Так, наприклад: *на гарячу лінію «102» від особи, яка, як виявилось згодом, є медичним працівником швидкої допомоги, надійшло повідомлення про факт смерті людини з явними ознаками тілесних пошкоджень на її тілі, що можуть свідчити про настання насильницької смерті. Виїхавши на місце події, працівники поліції виявили труп безпритульної особи чоловічої статі з явними ознаками пошкоджень на тілі (синці, подряпини, розсічення тощо).*

У результаті подальшої перевірки та проведення судово-медичної експертизи трупа було встановлено, що смерть чоловіка настала від черепно-мозкової травми (перелом основи черепа), яка могла бути спричинена падінням з висоти власного зросту. Крім цього, у крові трупа було виявлено значну концентрацію алкоголю. Очевидці події своєю чергою розповіли, що зазначений чоловік, будучі у стані алкогольного сп'яніння, оступившись впав і ударився головою об кут залізобетонного бордюру. Враховуючи вищеозначене, слідчим було зроблено висновок про те, що смерть чоловіка є наслідком нещасного випадку, а тому подія злочину відсутня.

Своєю чергою відсутність у діянні складу кримінального правопорушення означає наявність достатніх даних, які вказують на те, що саме діяння (дія або бездіяльність), відносно якого надійшла заява чи повідомлення про злочин, в дійсності мала місце бути, але в ньому відсутні ознаки конкретного складу кримінального правопорушення.

Так, за результатами тієї ж слідчої практики: *до органів поліції надійшла заява від особи-потерпілого щодо вчинення відносно нього злочину, передбаченого ч. 3 ст. 185 КК України (крадіжка, поєднана з проникненням у житло). Виїхавши на місце злочину, слідчим було проведено огляд місця події, за результатами якого, як виявилось, з цінних речей нічого не було викрадено, у зв'язку з цим матеріальна шкода потерпілому не була заподіяна.*

Враховуючи те, що злочин, передбачений ст. 185 КК України, має матеріальний склад, тобто обов'язковою ознакою об'єктивної сторони цього делікту є певні суспільно небезпечні наслідки, що полягають у таємному заволодінні чужим майном (предметом злочину) шляхом його викрадення [16, с. 443–446], слідчим було прийняте обґрунтоване рішення про відсутність у діянні складу кримінального правопорушення.

У зв'язку з цим підстави до відкриття кримінального провадження по факту вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 185 Закону України про кримінальну відповідальність, у поданій до органів досудового розслідування заяві під час додаткової перевірки не знайшли своє підтвердження.

Така обставина дає нам можливість зробити висновок про те, що якщо приводи для початку досудового розслідування надходять від однієї зі сторін зовнішнього середовища, якою можуть виступати конкретні фізичні або юридичні особи, то підстави до прийняття названого рішення здебільшого здобуваються відповідними правоохоронними органами самостійно. У цьому контексті практичного значення набуває ще один аспект співвідношення приводів і підстав до початку досудового розслідування. Зокрема, йдеться про випадок, коли заявник повідомляє про відоме йому кримінальне правопорушення (наприклад, крадіжку), а насправді під час додаткової перевірки були виявлені ознаки іншого кримінального проступку (наприклад, шахрайства).

Інакше кажучи, йдеться про співвідношення підстав до початку досудового розслідування, які вказані у заяві чи повідомленні про кримінальне правопорушення, з підставами, які фактично були встановлені уповноваженими органами під час проведення додаткових перевірочних дій, що були спрямовані на визначення достовірності відомостей, наведених у конкретному приводі. Оцінюючи таку ситуацію, практичні працівники інколи стверджують про необхідність внесення відомостей в ЄРДР тільки у тих випадках, коли дані, що наведені заявником щодо конкретного злочину, знайшли своє підтвердження. У іншому разі приводом до відкриття кримінального провадження може виступати не заява чи повідомлення, а самостійне виявлення відповідними посадовими особами з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Даючи відповідь на це питання, на нашу думку, необхідно зазначити, що самий процес перевірки заяв чи повідомлень про злочин здебільшого спрямований на отримання додаткових фактичних даних, які б обґрунтовували законність прийнятого слідчим, прокурором рішення щодо початку досудового розслідування. Під час такої діяльності одні дані можуть підтверджуватись, а інші – спростовуватись. Але поряд із цим недоцільно ставити під сумнів вже наявну заяву, зміст якої й спонукав відповідні уповноважені органи до додаткових, пізнавальних, перевірочних дій.

Водночас недоцільно ігнорувати також й нововиявлені обставини відповідних посадових осіб під час проведення ними визначеної діяльності, в процесі якої й були виявлені нові обставини, що свідчать про вчинення іншого кримінального правопорушення.

Оскільки у цьому прикладі підставами до початку досудового розслідування є не лише заява чи повідомлення про злочин, то і до ЄРДР необхідно вносити, окрім цього приводу, й самостійне виявлення слідчим, прокурором з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Висновки. Такий підхід до процесуального порядку оформлення прийнятого уповноваженою службовою особою рішення надасть можливість реально оцінити стан практики у боротьбі зі злочинність. Успіх у цій діяльності належить не лише конкретній особі, яка надала правоохоронним органам інформацію про вчинення кримінального правопорушення, а й професійна компетентність уповноважених органів, у процесі безпосередньої їх участі у виявленні ознак невідомого раніше злочину. Ця обставина також має позитивне значення у відображенні статистичної звітності правоохоронних органів, у частині розкриття та розслідування ними злочинів.

Список використаних джерел:

1. Лысов Н.Н. Фиксация доказательной информации при раскрытии преступлений. Москва : Академия МВД России, 1996. 123 с.

2. Громов Н.А. Уголовный процесс: учеб. пособ. Москва : Юристь, 1998. 552 с.

3. Винберг А.И. Введение в криминалистику. *Криминалистика.* Москва, 1950. Вып. 1. С. 8.

4. Белкин Р.С. Курс советской криминалистики в 3 т. Москва : 1997. Т. 2. 521 с

5. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. Общая и частная теории. Москва : Юрид. лит-ра, 1987. 272 с.

6. Белкин Р.С. Криминалистика. Общие и частные теории. Москва : 1995. 466 с.

7. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. UPL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

8. Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. учеб. 4-е изд., испр. и перераб. Москва : Госюриздат, 1962. 503 с.

9. Алексеева Л.Б., Ларин А.М., Строгович М.С. Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности. Москва : Наука, 1979. 319 с.

10. Избранные труды П.А. Лупинской / Т.Ю. Вилкова, М.И. Воронин и др. / отв. ред. Л.А. Воскобитова. Москва : Юр. из. «НОРМА», 2017. 608 с.

11. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / за загал. ред. проф. В.Г. Гончаренка, В.Т. Нора, М.Є. Шумила. Київ : Юстініан, 2012. 1224 с.

12. Кримінальне право України. Особлива частина : підручник. / Ю.А. Александров, О.О. Дудоров, В.А. Клименко та ін. / за ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка. Київ : Юридична думка. 2004. 656 с.

13. Шепітько М.В. Спосіб вчинення злочину як ознака складу злочинів проти правосуддя. ФП. Київ, 2015 № 4. С. 330–335.

14. Шепитько М.В. Уголовная юстиция в латинских изречениях и терминах : словарь-справочник. Харків : Вид. агенція «Апостіль», 2003. 131 с.

15. Настільна книга слідчого. 2-ге вид., перероб. і доп. / М.І. Панов, В.Ю. Шепітько, В.О. Коновалова та ін. Київ : Вид. Дім «Ін Юре», 2007. 728 с.: 49 іл.

16. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. Київ : Коннон, А.С.К., 2002. 1104 с.

УДК 343:343.326]:351.746.1](477)(045)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.44

ГРИНЬКІВ О.О.

ВИКОРИСТАННЯ ПІДРОБЛЕНИХ ДОКУМЕНТІВ НА ДЕРЖАВНОМУ КОРДОНІ УКРАЇНИ

У статті розглядається правова норма щодо використання підроблених документів на державному кордоні. Під час перетинання державного кордону особи використовують не лише підроблені документи, а й печатки, штампи. Такі дії спрямовані на незаконне отримання дозволу на перетинання державного кордону України, що своєю чергою може породжувати й інші кримінальні правопорушення проти держави та нести певну загрозу для національної безпеки та суспільства.

Метою статті є аналіз теоретико-правових положень кримінально-правової норми та шляхів документування використання підроблених документів, печаток, штампів під час перетинання державного кордону України для подальшого удосконалення законодавства у цій сфері.

У статті акцентується, що перетинання кордону з використанням підроблених документів є кримінально караним діянням, яке виокремлено в самостійний склад кримінального правопорушення, передбаченого частиною 4 статті 358 Кримінального кодексу України. Таке діяння може бути вчинене одним із двох способів: пред'явлення або подання документа.

Звертається увага на нормативні акти, що врегульовують питання перетинання державного кордону.

Робиться висновок, що виявлення фактів підроблених документів, печаток, штампів, які використовуються особами під час перетинання державного кордону України, залежить винятково від ефективної оперативно-службової діяльності військовослужбовців прикордонного контролю Державної прикордонної служби України. Зокрема, швидке документування виявленого правопорушення, правильна його кваліфікація сприятиме притягненню осіб до відповідальності за вчинений злочин, що своєю чергою впливатиме на зменшення кількості вчинення правопорушень на державному кордоні загалом, а також протидіяти розвитку каналів контрабанди, торгівлі людьми зокрема.

Зазначена тема потребує більш детального дослідження цього кримінального правопорушення, окреслення його криміналістичних та кримінологічних проблем, вивчення співвідношення злочину з іншими деліктами, передбаченими кримінальним законодавством України, та удосконалення норм чинного законодавства у цій сфері.

Ключові слова: *документ, штамп, підроблення, використання, Державна прикордонна служба.*

The article is about the legal norm on the use of forged documents at the state border. When crossing the state border, persons use not only forged documents, but also seals and stamps. Such actions are aimed at illegally obtaining permission to cross the state border of Ukraine, which in turn may give rise to other criminal offenses against the state and pose a threat to national security and society.

The purpose of the article is to analyze the theoretical and legal provisions of criminal law and ways to document the use of forged documents, seals, stamps when crossing the state border of Ukraine to further improve legislation in this area.

The article emphasizes that crossing the border with the use of forged documents is a criminal offense, which is separated into an independent criminal offense under Part 4 of Article 358 of the Criminal Code of Ukraine. This can be done in one of two ways: presenting and providing a document.

© ГРИНЬКІВ О.О. – кандидат юридичних наук, військовослужбовець (Державна прикордонна служба України)

Attention is drawn to the regulations governing the crossing of the state border.

It is concluded that the detection of forged documents, seals, stamps used by persons crossing the state border of Ukraine depends solely on the effective operational and service activities of border guards of the State Border Guard Service of Ukraine. In particular, quick documentation of the detected offense, its correct qualification will help bring people to justice for the crime, which in turn will reduce the number of offenses at the state border in general, as well as counteract the development of smuggling, human trafficking in particular.

This topic requires a more detailed study of this criminal offense, outlining its forensic and criminological problems, studying the relationship of the crime with other offenses under the criminal law of Ukraine, and improving the current legislation in this area.

Key words: *document, stamp, forgery, using, State Border Guard Service of Ukraine.*

Вступ. Кримінальні правопорушення проти достовірності документів несуть неабияку загрозу для суспільства. Контроль за переміщенням осіб, транспортних засобів через державний контроль є чи найважливішою функцією Державної прикордонної служби України (далі –ДПС України) саме задля уникнення будь-яких проявів терористичних актів, розвідувально-підривної діяльності іноземних структур та безпосереднього забезпечення прав громадян України.

Використання підроблених документів, печаток, штампів під час перетинання кордону дає можливість вчиняти зазначені вище дії або інші правопорушення не лише на території України, а й сусідніх держав, що створює певну загрозу національній безпеці.

Метою статті є аналіз теоретико-правових положень кримінально-правової норми та шляхів документування використання підроблених документів, печаток, штампів під час перетинання державного кордону України для подальшого удосконалення законодавства у цій сфері.

Результати дослідження. Використання підроблених документів, печаток, штампів (ч. 4 ст. 358 Кримінального кодексу України (далі – КК України) є розповсюдженим кримінальним правопорушенням на державному кордоні України.

Деякі питання щодо специфічних ознак предмета злочину, передбаченого ст. 358 КК України, особливостей кваліфікації дій винного, відмежування злочину від суміжних посягань розглядалися такими українськими вченими, як О.В. Андрушко, М.О. Бортовий, Ю.П. Дзюба, О.О. Дудоров, Н.М. Парасюк, Н.О. Тімошенко, С.С. Тучков та інші, а також російськими вченими, такими як Л.А. Букалєров, А.В. Горяінов, О.І. Калєшина, Т.Ю. Орешкіна, Ю.І. Скуратов, В.М. Лебедєвим та інші.

Проблемні питання щодо використання підроблених документів на державному кордоні (під час його перетинання) не були самостійним предметом дисертаційних досліджень в Україні з моменту прийняття нового КК України. На цьому зауважував свого часу й Ю.Б. Курилюк: «не існує спеціальних наукових досліджень кримінально-правової характеристики використання завідомо підробленого документа під час перетинання державного кордону України, багато положень опублікованих наукових та учбових праць з цієї проблематики мають локальний характер й засновані на нормах нині не чинних законодавчих норм (декриміналізованої ст. 331 КК України), не чинного Закону України «Про Прикордонні війська України» тощо) чи без урахування наданих ДПС України повноважень» [1, с. 124].

Як відомо з практики, незаконне перетинання державного кордону України здійснюється різними способами, зокрема: без установлених документів; за підробленими документами; за документами інших осіб; за документами, які містять недостовірні відомості про особу; без будь-яких документів; з відповідними документами, але без дозволу ДПС України [2].

Найпоширенішим способом у пунктах пропуску через державний кордон є перетинання кордону з використанням підроблених документів. Таке діяння виокремлене в самостійний склад кримінального правопорушення і передбачено у ч. 4 ст. 358 КК України [3] та може бути вчинене одним із двох способів: пред'явлення та подання документа.

Під час пред'явлення документа суб'єкт, видаючи підробку за справжній документ, знайомить з його змістом інших осіб, при цьому підроблений документ залишається у володінні особи, яка його надала.

Подання документа також передбачає, що певне коло осіб ознайомлюється зі змістом підробленого документа, але підробка не залишається в особи, яка надала документ, а передається уповноваженим особам для посвідчення тих чи інших фактів.

Законодавство України визначає, що підробленими вважаються не тільки повністю сфальсифіковані документи (повна підробка), але й справжні документи, в які внесені будь-які зміни, що спотворюють їх зміст (часткова підробка).

В останньому разі (так звана переробка) перекручення істини відбувається шляхом внесення у документ неправдивих відомостей, таких як виправлення, внесення фіктивних записів, знищення частини тексту, витравлення, підчистка, змивання, підроблення підпису, переклеювання фотографії, проставляння на документі відбитка підробленої печатки тощо.

Поняттям підроблення документа охоплюється і внесення неправдивих відомостей у вже підроблений документ. Наприклад, особа, придбавши підроблене посвідчення водія чи паспорт, вклеює у нього свою фотографію.

Якщо особа підроблює відбиток штампу або печатки, її дії слід вважати підробленням документа, оскільки вказаний відбиток є необхідним реквізитом документа [4, с. 853–854]. Поширеним є практика проставляння в паспортні документи дата-штампів ДПС України для легалізації в'їзду в Україну під час незаконного перетинання державного кордону.

З судової практики: ОСОБА_1 отримав від невстановленої особи власний паспорт громадянина Грузії, в якому знаходилися підроблені відбитки штампів про перетин державного кордону України, оскільки вказані відбитки є необхідним реквізитом документа.

30.05.2014 року ОСОБА_1, маючи прямий умисел на використання завідомо підробленого документу, який надає право або звільняє від обов'язків, реалізуючи свої злочинні наміри під час проходження паспортного контролю в терміналі «Д» ДП «МА «Бориспіль», для посвідчення своєї особи та підтвердження факту перетину державного кордону України пред'явив підроблений документ, але був зупинений працівником ОКПП «Київ» ДПС України у зв'язку з виявленням факту невідповідності формі відміток встановленого зразка, які проставляються працівниками ДПС України.

Згідно із висновком експерта Головного експертно-криміналістичного центру ДПС України відбитки штампів у вигляді відміток про перетинання державного кордону України в пункті пропуску через державний кордон «Могилів-Подільський», що проставлено в паспорті на ім'я ОСОБА_1, не відповідають за формою, яка затверджена наказом Адміністрації ДПС України.

Крім цього, встановлено, що в базі даних ПТК АПК «Гарт-1/П», підсистеми «Ризик» відсутні дані щодо перетину державного кордону України ОСОБА_1.

Таким чином, ОСОБА_1 вчинив умисні дії, які виразились у використанні завідомо підробленого документа (паспорта з наявними підробленими дата-штампами перетину державного кордону України), що кваліфіковані органом досудового слідства за ч. 4 ст. 358 КК України.

7 травня 2018 року за вироком Бориспільського міськрайонного суду Київської області у судовому провадженні № 1-кп/359/398/2018 (справа № 359/4912/18) ОСОБА_1 визнано винним у вчиненні злочину, передбаченого ч. 4 ст. 358 КК України, та призначено покарання у виді штрафу в розмірі 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить 850 (вісімсот п'ятдесят) грн. 00 коп.

Відмітки Державної прикордонної служби України, наявні в паспорті на ім'я ОСОБА_1 у пункті пропуску через державний кордон «Могилів-Подільський», анульовано [5].

Узагальнюючи теорію і практику, Л.В. Дорош вважає підробленням: а) повне виготовлення фальшивого документа, схожого на справжній; б) внесення у справжній з погляду форми документ неправдивих відомостей; в) зміну змісту або характеру документа шляхом механічних маніпуляцій; г) підроблення відбитків штампа, печатки як необхідного реквізиту документа [6, с. 1055].

У юридичній літературі наявні різноманітні підходи до розуміння визначення «підроблення документа» [6, с. 1055; 7, с. 359; 8, с. 305]. За своїм змістом їх об'єднує внесення в справжній документ неправдивих відомостей, печаток (штампів), що охоплює собою внесення змін до тексту такого документа, а тому погляди науковців, по суті, є схожими.

Як вже зазначалося, відповідальність за використання завідомо підробленого документа передбачена ч. 4 ст. 358 КК України. З об'єктивного боку, використання полягає у наданні підробленого документа підприємствам, установам або організаціям незалежно від форми власності (документ передається уповноваженим особам) або пред'явленні їх (для ознайомлення з його змістом, але сам підроблений документ залишається у володінні винного, наприклад, пред'являється підроблений паспорт для перетинання державного кордону України [9], надається підроблений дозвіл на вивіз дитини за кордон [10; 11] тощо).

Під ознаки цього правопорушення підпадає також використання справжнього, але чужого документа (наприклад, пред'явлення паспорта громадянина, що належить іншій особі [12]).

Слово «документ» (лат. “documentum”) означає свідчення, повчальний приклад, спосіб доказу. В умовах сучасності в науці сформувалися специфічні та різноманітні підходи до розуміння його сутності, а тому відсутнє загальноприйняте визначення цього терміну.

Не будемо вдаватися до тлумачення слова «документ», а обмежимось його визначенням у нормативних актах України. Так, «документом» є «матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі» (п. 1 ч. 1 с. 1 Закону України «Про інформацію») [13]. Аналогічне визначення міститься у ДСТУ 2732:2004, а саме: «інформація, зафіксована на матеріальному носії, основною функцією якого є зберігати та передавати її в часі та просторі» [14].

Крім цього, варто зауважити, що законодавством України визначено й поняття «офіційного документа». Так, у примітці до ст. 358 КК України йдеться: «документи, що містять зафіксовану на будь-яких матеріальних носіях інформацію, яка підтверджує чи посвідчує певні події, явища або факти, які спричинили чи здатні спричинити наслідки правового характеру, чи може бути використана як документи-докази у правозастосовчій діяльності, що складаються, видаються чи посвідчуються повноважними (компетентними) особами органів державної влади, місцевого самоврядування, об’єднань громадян, юридичних осіб незалежно від форми власності та організаційно-правової форми, а також окремими громадянами, у тому числі самозайнятими особами, яким законом надано право у зв’язку з їх професійною чи службовою діяльністю складати, видавати чи посвідчувати певні види документів, що складені з дотриманням визначених законом форм та містять передбачені законом реквізити» [3].

Таким чином, задля уникнення непорозумінь в застосуванні цієї статті КК України, законодавець надав широке тлумачення поняття.

Офіційними є також штампи і печатки, які належним чином виготовлені, видані як органами державної влади, органами самоврядування, так і підприємствами, установами чи організаціями, незалежно від форми власності, організаційно-правової форми діяльності та відомчої приналежності останніх, у межах наданої їм законом компетенції мають відповідні реквізити і перебувають в обігу.

Зауважимо, що для кваліфікації не має значення форма документа: оригінал чи копія, якщо вона має таке ж доказове значення, як оригінал [15, с. 751–752], наприклад: нотаріально посвідчена копія довідки, дублікат договору.

Перетинання особами державного кордону здійснюється за певними правилами. Так, відповідно до Закону України «Про прикордонний контроль» це можливо лише за умови проходження прикордонного контролю та з дозволу уповноважених службових осіб ДПС України (ч. 1 ст. 6).

Початком здійснення прикордонного контролю особи, транспортного засобу, вантажу є момент подання особою паспорта, інших визначених законодавством документів, для перевірки уповноваженій службовій особі ДПС України (ч. 2 ст. 6).

Пропуск осіб через державний кордон проводиться за дійсними паспортними документами, а в передбачених законодавством України випадках також за іншими документами (ч. 3 ст. 6).

Паспортним документом є виданий уповноваженими державними органами України чи іншої держави або статутними організаціями ООН документ, що підтверджує громадянство, посвідчує особу пред’явника, а також дає право на в’їзд або виїзд з держави і визнаний Україною (п. 12 ст. 1).

Крім цього, на кордоні можуть бути витребувані підтверджуючі документи, тобто ті, що засвідчують факт туристичного обслуговування, навчання, стажування, працевлаштування, лікування в Україні, бронювання або оплату житла, харчування в Україні та повернення до держави свого громадянства або постійного місця проживання, або до третьої держави (у разі необхідності – інші документи, що підтверджують мету та умови перебування в Україні) (п. 16 ст. 1) [16].

Щодо інших документів, необхідних для перетинання державного кордону, то існує ряд нормативних актів, які врегульовують це питання. Зокрема: постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57 «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України» [17]; постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 № 724 «Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України»[18]; постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.1995 № 1074 «Про Правила в’їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзд з України і транзитного проїзду через її територію» [19]; постанова Кабінету Міністрів України від 4.12.2013 року № 884 «Про затвердження Порядку підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в’їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі та визначення розміру такого забезпечення» [20].

Так, для виїзду з України громадянина України, який не досяг 16-річного віку, в супроводі одного з батьків, або інших осіб, уповноважених одним із батьків, здійснюється за обов'язкової наявності нотаріально посвідченої згоди другого з батьків із зазначенням у ній держави прямування та відповідного часового проміжку перебування у цій державі [18]; іноземці та особи без громадянства можуть здійснити в'їзд до України та виїзд з України не тільки за паспортним документом, а й за наявності відповідної візи [19]; необхідна сума достатніх коштів для проживання на території України (наявність достатнього фінансового забезпечення встановлюється шляхом: візуального огляду наявності в іноземців та осіб без громадянства коштів у національній валюті України або у конвертованій іноземній валюті за курсом Національного банку на день в'їзду в Україну; вивчення документа, в якому зазначено суму коштів та на підставі якого можна отримати кошти в банківських установах України; візуального огляду платіжної картки міжнародних платіжних систем та вивчення виписки з особового банківського рахунка заявника, що підтверджує наявну суму коштів (виписка з банкомата); вивчення документа, що підтверджує бронювання або оплату житла та харчування в Україні; вивчення договору на туристичне обслуговування (ваучер); вивчення гарантійного листа приймаючої сторони, що запросила іноземця або особу без громадянства, про взяття на себе зобов'язань із сплати всіх витрат іноземця або особи без громадянства, пов'язаних з їх перебуванням на території України та виїздом за її межі; перевірки проїзного квитка для повернення до країни громадянської належності або країни постійного проживання, або до третьої країни з фіксованою датою [21].

Крім цього, відповідно до ч. 2 ст. 9 розділу II Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [22], п. 6 ст. 19 розділу IV Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [23] та на виконання Указу Президента України від 30.08.2017 № 256 «Про посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержання ними правил перебування на території України» [24], з 1 січня 2018 року у пунктах пропуску через кордон (пунктах контролю, КПВВ з ТОТ АРК) здійснюється фіксація біометричних даних іноземців та осіб без громадянства під час прикордонного контролю (фіксація біометричних даних іноземців під час їхнього першого в'їзду в Україну в аеропортах та автомобільних пунктах пропуску здійснюється шляхом сканування відбитків п'яти пальців правої (лівої) руки. У разі пересування іноземців поїздом фіксація біометричних даних проводиться безпосередньо у вагонах поїздів шляхом сканування відбитка вказівного пальця правої (лівої) руки. Надалі ідентифікація іноземців та осіб без громадянства, біометричні дані яких було зафіксовано під час їхнього першого в'їзду в Україну, здійснюється шляхом сканування відбитків від одного до чотирьох пальців правої (лівої) руки).

Повертаючись до теми підроблення документів, варто підкреслити, що визначною обставиною кваліфікації складу злочину, передбаченого ч. 4 ст. 358 КК України, є його суб'єктивна сторона, яка характеризується лише прямим умислом та обов'язковою метою використання підробленого документа задля отримання певних прав (у нашому разі метою використання підробленого документа є прагнення людини на отримання від уповноваженої службової особи ДПС України дозволу на перетинання державного кордону України *(прим. авт.)*), тобто в її діях вбачається «завідоме» використання такого документу.

Використання завідомо підробленого документа є закінченим з моменту, коли документ пред'явлено або подано особою незалежно від того, чи вдалося їй досягти поставленої мети.

Використання штампів і печаток, які не можна ні пред'явити, ні подати, означає проставляння за їх допомогою відбитків на документах, тобто підроблення останніх, і охоплюється ч. ч. 1 або 2 ст. 358 КК України.

Неправомірне використання справжнього документа, який належить іншій особі (наприклад, чужого паспорта або посвідчення водія), хоч і містить елементи обману, але за ч. 4 ст. 358 КК України відповідальності не тягне. Справжній документ, на якому відсутні сліди підроблення, є антиподом підробленого документа, про використання якого йдеться у ч. 4 ст. 358 КК України. Як зауважують науковці, такий стан речей є прогалиною у кримінальному законодавстві, для усунення якої можна було б доповнити аналізовану статтю нормою про відповідальність за незаконне використання чужого офіційного документа з корисливою або іншою особистою метою.

Також кримінальна відповідальність не настає за використання завідомо підробленого документа, якщо ознайомлення з його змістом відбувається всупереч волі власника такого документа [4, с. 855], наприклад, під час затримання особи, огляду транспортного засобу працівники ДПС України вилучають підроблений паспорт, посвідчення водія, технічний талон транспортного засобу.

Склад злочину відсутній, якщо йтиметься і про неофіційні документи, тобто якісь інші (особисті документи громадян), що надають певні права іншим особам або звільняють їх від обов'язків.

Науковці зауважують, що не є предметом цього злочину документи, які хоч і мають певне юридичне значення, але не надають конкретних прав або не звільняють від обов'язків (наприклад, заявки, запити, характеристики, первинні документи, які фіксують факти здійснення господарських операцій тощо) [15, с. 757].

Описуючи дії щодо підроблення документів у різних нормах КК України, законодавець використовує терміни: «підроблення», «підробка», «виготовлення підроблених», «фальсифікація», що створює певні незручності у їх застосуванні. Тому ми підтримуємо слушну думку Н.О. Тімошенко, що найбільш вдалим задля дотримання єдності термінології хоча б у межах одного нормативно-правового акта » (в даному випадку – КК України (*уточнення авт.*)) є термін «підроблення». Отже, ми пропонуємо внести зміни до окремих статей КК України, а саме: замінити формулювання «підробка» (ч. 2 та 3 ст. 158, ст. 200 КК України), «фальсифікація» (ст. 221 КК України) на «підроблення».

Крім цього, Н.О. Тімошенко зазначає, що випадки перекручення інформації в документах, які засвідчують юридично значимі факти, заважають органам, які покликані здійснювати публічне управління, скласти об'єктивне враження про дійсні права та обов'язки громадян, що ускладнює їхню діяльність та може призвести до прийняття помилкових рішень [25].

З аналізу нормативно-правових актів стає зрозуміло: законодавче визначення суб'єкта злочину, що нами розглядається, яким може бути особа, яка є або громадянином України, або ж іноземцем, чи особою без громадянства, яка досягла 16-річного віку. Ця особа повинна бути документована паспортним документом, а також мати при собі інші документи, визначені законодавством.

Отже, використання завідомо підробленого документа (повністю або частково підробленого паспортного чи іншого передбаченого законодавством документа, визнаного Україною таким, що підтверджує громадянство, посвідчує особу пред'явника, а також дає право на в'їзд або виїзд з України) під час перетинання державного кордону України, є свідомим правопорушенням, оскільки пред'явлення особою (громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства) уповноваженій службовій особі ДПС України в пункті пропуску (в'їзду-виїзду) через державний кордон такого документа спрямовано на незаконне отримання дозволу на перетинання державного кордону України.

Зазначена тема потребує більш детального дослідження злочину, передбаченого ч. 4 ст. 358 КК України, та окреслення як криміналістичних, так і кримінологічних проблем правопорушення, вивчення співвідношення цього злочину з іншими злочинами КК України, зокрема, з торгівлею людьми (ст. 149), незаконним переправленням осіб через державний кордон України (ст. 332) [1, с. 127], порушенням порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї (ст. 332-1), незаконним перетинанням державного кордону (ст. 332-2) КК України тощо.

Окремого дослідження потребують проблеми використання громадянами України паспортів країн Європейського Союзу (наприклад, Угорщини, Литви, Румунії) з огляду на наявну проблему подвійного громадянства в Україні.

Висновки. Проаналізувавши кримінально-правові норми та судову практику, вважаємо, що виявлення фактів підроблених документів, печаток, штампів, які використовуються особами під час перетину державного кордону України, залежить винятково від ефективної оперативно-службової діяльності військовослужбовців прикордонного контролю ДПС України.

Оскільки зростання кількості незаконних мігрантів, контрабанди, торгівлі людьми є факторами значного ускладнення криміногенної обстановки в Україні, не варто нехтувати удосконаленням норм (положень) кримінального законодавства. Зокрема, можливо й передбачити відповідальність за незаконне використання чужого офіційного документа з корисливою метою.

Список використаних джерел:

1. Курилюк Ю.Б. Використання завідомо підробленого документу під час перетинання державного кордону. *Юридична наука* № 1. 2012. С. 124–128.

2. Бантишев О.Ф. Адміністративна відповідальність за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України : навч. посібник. Закарпатський держ. Ун-т. Ужгород : Ужгородська міська друкарня, 2007. 241 с.

3. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: https://zakon2.rada. gov.ua/laws/show/2341-14 (дата звернення: 12.01.2020).

4. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Кримінальне право : навчальний посібник / за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2014. 944 с.

5. Вирок Бориспільського міськрайонного суду Київської області у судовому провадженні № 1-кп/359/398/2018 (справа № 359/4912/18).

6. Дорош Л.В. Кримінальний кодекс України : Науково-практичний коментар / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш та ін. / За заг. ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 1196 с.

7. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. 5-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. А.И. Рарог. Москва : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 362 с.

8. Селецький С.І. Кримінальне право України. Особлива частина. Навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури. 2008. 496 с.

9. На кордоні з Угорщиною затримали українця, який видавав себе за румуна. URL: http://chas-z.com.ua/news/77341(дата звернення: 01.05.2020).

10. На Закарпатті бабуся намагалася незаконно вивезти онуків за кордон. Західне регіональне управління Держприкордонслужби України. Західний кордон. URL: https://www.facebook.com/zahidnuy.kordon/posts/1779106222220609/ (дата звернення: 01.05.2020).

11. Підробка документів: прикордонники затримали жінку при спробі незаконно вивезти дитину за кордон. URL: https://acc.cv.ua/news/chernivtsi/pidroblennya-dokumentiv-prikordonniki-zatrimali-zhinku-pri-sprobi-nezakonno-vivezti-ditinu-za-kordon-33407 (дата звернення: 01.05.2020).

12. На Ягодині затримали іноземця, який намагався переправити через держкордон громадянку Афганістану. URL: https://www.volynnews.com/news/all/na-yahodyni-zatrymaly-inozemtsia-iakyy-namahavsia-perepravyty-cherez-kordo/ (дата звернення: 01.05.2020).

13. Про інформацію: Закон України від 2.10.1992 № 2657-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12 (дата звернення: 05.03.2020).

14. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять. (ДСТУ 2732:2004) : наказ Держспоживстандарту України від 28.05.2004 № 97. Київ : ДЕРЖСПОЖИВСТАНДАРТ УКРАЇНИ. 2005. 31 с.

15. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. / Т. 2 : Особлива частина / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. Харків : Право, 2013. 1040 с.

16. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 № 1710-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 6. Ст. 46.

17. Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-п (дата звернення: 05.03.2020).

18. Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 № 724. *Урядовий кур'єр від 03.09.2010.* № 162.

19. Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзд з України і транзитного проїзду через її територію: постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.1995 № 1074. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 4. Ст. 148.

20. Про затвердження Порядку підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі та визначення розміру такого забезпечення: постанова Кабінету Міністрів України від 4.12.2013 № 884. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/884-2013-п (дата звернення: 05.03.2020).

21. Офіційний сайт ДПС України. URL: https://dpsu.gov.ua/ua/Dokumenti-dlya-peretinannya-derzhavnogo-kordonu-Ukraini/ (дата звернення: 01.05.2020).

22. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011. № 3773-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17 (дата звернення: 23.04.2020).

23. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3.04.2003 № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.

24. Про посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержання ними правил перебування на території України: Указ Президента України від 30.08.2017 № 256/2017. *Урядовий кур'єр від 02.09.2017.* № 163.

25. Тімошенко Н.О. Кримінально-правова характеристика підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збуту та використання. Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.08: кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. Донецький юридичний інститут Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Н.О. Дідоренка. Донецьк, 2009.

УДК 343.98 : 343.131
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.45

ЄФІМОВ М.М.

ОСОБЛИВОСТІ ТЕХНІКО-КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ МОРАЛЬНОСТІ

Стаття присвячена дослідженню деяких аспектів розслідування злочинів проти моральності. Розглядаються особливості техніко-криміналістичного забезпечення під час розслідування цієї категорії кримінальних правопорушень.

Автор акцентує увагу на тому, що під час кримінального провадження на стадії як досудового розслідування, так і в суді можуть виникнути питання, вирішення яких через їхню вузьку спеціалізацію і неправовий характер може виявитися не під силу слідчому й суду. У таких випадках до процесу доказування залучаються інші учасники кримінального процесу – особи, які володіють спеціальними знаннями, достатніми для кваліфікованого рішення виниклої проблеми.

Зазначається, що спеціальні знання – це сукупність теоретичних знань і практичних умінь та навичок у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла, отриманих у результаті професійної підготовки і фахової освіти, що використовуються з метою попередження та розслідування кримінальних правопорушень.

Підтримується позиція, що до самостійних форм використання спеціальних знань необхідно відносити такі: безпосереднє застосування спеціальних знань у науці, техніці, мистецтві і ремеслі самим суддею; призначення експертиз; призначення ревізій; знання, які властиві різним видам професійної діяльності, за винятком знань, що є професійними для слідчого і судді, та використовуються під час розслідування злочинів і розгляді кримінальних справ у суді з метою сприяння встановленню істини в справі у випадках, формах і порядку, визначених кримінально-процесуальним законодавством; консультаційна допомога фахівця без залучення його до особистої участі в судових діях; участь фахівця в судових діях.

Наголошується на тому, що спеціальні знання можуть використовуватися уповноваженою особою як безпосередньо, так і опосередковано. На підставі аналізу судово-слідчої практики серед основних форм використання спеціальних знань під час розслідування злочинів проти моральності було виокремлено наступні: безпосередня (використання слідчим спеціальних знань під час проведення окремих процесуальних дій); опосередкована (призначення судових експертиз та залучення відповідних спеціалістів до проведення окремих процесуальних дій).

Ключові слова: *злочини проти моральності, техніко-криміналістичне забезпечення, спеціальні знання, слідчі (розшукові) дії, тактичний прийом, форми використання спеціальних знань.*

The scientific article is devoted to the investigation of some aspects of the investigation of crimes against morality. The peculiarities of forensic support during the investigation of this category of criminal offenses are considered.

The author emphasizes that during criminal proceedings at the stage of both pre-trial investigation and in court, questions may arise, which, due to their narrow specialization and unlawful nature, may not be within the power of the investigator and the court. In such cases, other participants in the criminal process are involved in the process of proving – persons who have special knowledge sufficient to make a qualified solution to the problem.

It is noted that special knowledge is a set of theoretical knowledge and practical skills in the field of science, technology, arts, crafts obtained as a result of vocational training and professional education used for the prevention and investigation of criminal offenses.

© ЄФІМОВ М.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри криміналістики, судової медицини та психіатрії (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

The view is maintained that the following should be attributed to independent forms of the use of specialized knowledge: the direct application of specialized knowledge in science, technology, art and craft by the judge himself; appointment of examinations; appointment of audits; knowledge that is inherent in various types of professional activity, except knowledge that is professional for the investigator and the judge, and is used in the investigation of crimes and criminal proceedings in court in order to facilitate the establishment of the truth of the case in cases, forms and procedures determined by criminal- procedural legislation; consulting assistance of a specialist without involving him personally in court actions; expert's participation in court actions.

It is emphasized that specialized knowledge can be used directly and indirectly by an authorized person. Based on the analysis of judicial investigative practice, the following were distinguished among the main forms of use of special knowledge in the investigation of crimes against morality: direct (use of special knowledge by investigators in carrying out individual procedural actions); mediated (appointment of forensic expertise and involvement of relevant specialists in individual procedural actions).

Key words: *crimes against morality, technical and forensic support, special knowledge, investigative (search) actions, tactical admission, forms of use of special knowledge.*

Вступ. Ефективність розслідування кримінальних правопорушень характеризується якістю проведення відповідних процесуальних дій. Тому розслідування будь-якого кримінального правопорушення полягає у постійному застосуванні різного роду знань, вмінь та навичок працівниками правоохоронних органів. У багатьох випадках зазначених можливостей однієї особи недостатньо для вирішення тієї чи іншої задачі. Тому до процесу розслідування може залучатися особа, яка володіє спеціальними знаннями. Однією з причин того, що суспільно небезпечні діяння проти моральності залишаються нерозкритими, є недосконалість методики їх розслідування. В свою чергу, одним з важливих аспектів для покращення діяльності правоохоронних органів в цьому напрямі є надання рекомендацій щодо техніко-криміналістичного забезпечення розслідування визначеної категорії кримінальних правопорушень.

Питання техніко-криміналістичного забезпечення розслідування було основою наукових пошуків ряду вчених-криміналістів, зокрема, В.П. Бахіна, Р.С. Бєлкіна, А.В. Дулова, О.Н. Колесніченка, В.О. Коновалової, Н.І. Клименко, І.В. Пирога, М.І. Порубова, М.В. Салтевський, Р.Л. Степанюка, К.О. Чаплинського, Ю.М. Чорноус, В.Ю. Шепітька, М.П. Яблокова та інших. Однак питання техніко-криміналістичного забезпечення розслідування під час розслідування досліджуваної категорії кримінальних правопорушень науковцями комплексно не досліджувалися.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей техніко-криміналістичного забезпечення розслідування злочинів проти моральності.

Результати дослідження. Як доречно наголошує Ю.М. Чорноус, для успішної реалізації діяльності з розслідування злочинів важливо вирішити ряд питань, що входять до сфери техніко-криміналістичного забезпечення і пов'язані із застосуванням технічних засобів під час проведення процесуальних, слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій, а також процесуальних дій, що проводяться у межах міжнародної правової допомоги та інших форм міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні; оцінці та використанню фактичних даних, отриманих за допомогою використання спеціальних засобів і технічних засобів у кримінальному провадженні, тощо [14, с. 318].

Своєю чергою Д.О. Карпенко зазначає, що техніко-криміналістичне забезпечення розслідування дорожньо-транспортних пригод – це створення належних умов щодо оснащення суб'єктів такої діяльності необхідними техніко-криміналістичними засобами, формування у них знань, вмінь і навичок практичного їх застосування, а також залучення в разі необхідності компетентних осіб задля швидкого, повного та неупередженого розслідування злочинів цієї категорії [6, с. 10–11].

Слід вказати, що, наприклад, С. Перлін акцентує увагу на тому, що термінологія криміналістичного забезпечення застосовується не тільки в аспекті кримінального провадження, а і щодо інших сфер діяльності. Це пов'язано з тією обставиною, що техніко-криміналістичні засоби (як спеціально розроблені, так і пристосовані для потреб криміналістики) все ширше впроваджуються не тільки у кримінальну процесуальну, а й в іншу правозастосовну діяльність і в повсякденне життя. Як приклад можна навести використання в сучасних телекомунікаційних

засобах і системах захисту приміщень сканерів відбитків пальців, застосування поліграфа під час прийому на роботу, використання різноманітної техніки (у тому числі і криміналістичної) під час підприємницької діяльності тощо. Проте одним із перших та основних напрямів техніко-криміналістичного забезпечення все ж була та залишається правозастосовна діяльність. Автор зауважує, що саме вона передбачає наявність техніко-криміналістичного забезпечення у будь-якій з її сфер [11, с. 223].

Тому, розглядаючи питання техніко-криміналістичного забезпечення розслідування злочинів проти моральності, слід одразу наголосити на тому, що воно має ряд рівнів. Однак серед них, на нашу думку, необхідно обов'язково виділяти опосередковане та безпосереднє використання спеціальних знань.

З огляду на зазначене вважаємо за необхідне надати дефініцію спеціальних знань. Так, Б.В. Романюк надає наступне тлумачення досліджуваної наукової категорії – це сукупність науково обґрунтованих відомостей окремого (спеціального виду), якими володіють особи – спеціалісти у рамках будь-якої професії у різних галузях науки, техніки, мистецтва та ремесла і відповідно до норм кримінально-процесуального законодавства використовують їх для успішного вирішення завдань кримінального судочинства [13, с. 57].

Своєю чергою Є.І. Зуєв наголошує на тому, що спеціальними є професійні, що відповідають сучасному рівню розвитку пізнання (за винятком галузей процесуального та матеріального права) у науці, техніці, мистецтві або ремеслі, використання яких у боротьбі зі злочинністю сприяє виявленню доказової та оперативно-розшукової інформації, а також які сприяють розробці технічних засобів і тактичних прийомів виявлення і фіксації слідів або інших ознак злочинних діянь [5, с. 72]. Одразу відмічаємо наявність у першому визначені такого терміну, як «спеціаліст». Своєю чергою другий автор не обособлює використання спеціальних знань.

А вже В.Г. Грузкова наголошує на тому, що спеціальні знання поєднують у собі, по-перше, наукові знання, що дозволяють розкрити (власне, «пізнати») природу досліджуваних явищ, їхню сутність; по-друге, життєвий досвід – найбільш раціональні, ефективні алгоритми практичної діяльності; по-третє, знання з галузі техніки, що акумулюють сучасну науково-технічну інформацію і досвід її практичної реалізації [4 с. 37]. Тобто знову відсутня конкретна особа – «спеціаліст», але має місце визначення переліку професійних знань, якими він повинен володіти.

Своєю чергою В.В. Бірюков акцентує увагу на тому, що криміналістична інформація – це відомості про подію злочину, отримані в результаті його цілеспрямованого пізнання криміналістичними засобами й методами з метою використання в розслідуванні для встановлення механізму та визначення ролі кожного причетного до нього об'єкта, про об'єкти, що складають масиви криміналістичних обліків, а також знання з криміналістики, які створюють умови для виявлення, вилучення і використання вказаних даних у розслідуванні та вдосконаленні науки криміналістики [2, с. 97].

На наш погляд, найбільш вдало відображає юридичний характер поняття спеціальних знань визначення В.К. Лисиченка та В.В. Циркаля, які зазначили, що це незагальновідомі в судочинстві наукові, технічні та практичні знання, набуті в результаті професійного навчання чи роботи за певною спеціальністю особою, залученою як спеціаліст чи експерт з метою допомоги слідчому чи суду у з'ясуванні обставин справи або надання висновків з питань, для вирішення яких потрібне їх використання [10, с. 22].

Зі свого боку, Г.І. Грамович вказує, що спеціальними в кримінально-процесуальному значенні будуть систематизовані наукові знання, вміння та навички в окремій галузі людської діяльності (за винятком знань у галузі матеріального і процесуального права), одержані в результаті цілеспрямованої професійної підготовки та досвіду роботи, що використовуються з метою збирання доказової та орієнтуючої інформації про злочинне діяння, а також сприяють розробці технічних засобів і прийомів роботи з доказами та встановлення вагомих обставин, що мають значення для справи [3, с. 12]. В цьому визначенні ми можемо побачити фразу «значення для справи», яка визначає цілеспрямованість використання спеціальних знань.

На думку В.М. Реваки, спеціальні знання – це сукупність будь-яких пізнань на сучасному етапі їхнього розвитку в галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла, отриманих у результаті професійної підготовки і фахової освіти, за винятком професійних правових пізнань суб'єкта доказування (органу дізнання, слідчого, прокурора, суду), використовуваних з метою виявлення і розслідування злочинів у порядку, передбаченому кримінально-процесуальним законом [12, с. 177]. Знову можемо побачити, що у визначенні виокремлюється певна мета використання спеціальних знань – виявлення і розслідування злочинів.

Подібним є визначення, яке надали В.С. Кузьмічов та І.В. Пиріг, визначивши, що під спеціальними знаннями розуміють сукупність теоретичних знань і практичних умінь та навичок у галузі науки, техніки, мистецтва чи ремесла, набутих у результаті спеціальної теоретичної підготовки або професійного досвіду роботи, що використовуються з метою розкриття, розслідування та запобігання злочинів [8, с. 14]. Тобто спеціальні знання в тому чи іншому ракурсі використовуються відповідними суб'єктами з метою розслідування та запобігання злочинів. Що ж до злочинів проти моральності як суспільно-небезпечного діяння, то під час його розслідування можуть застосовуватися різні спеціальні знання.

Досить слушною є думка М.Г. Щербаковського, який наголошує на тому, що на професіоналізм експерта насамперед вказує те, що він знає, як провести дослідження, тобто володіє знаннями про об'єкт дослідження і способи вилучення з нього необхідної інформації. Тому в поняття вміння необхідно включити знання про об'єкти і методи, методики дослідження. З іншого боку, вміння завжди є застосуванням знань, тобто недостатньо просто знати щось про предмет, необхідно опанувати цілим рядом дій та операцій для того, щоб застосувати ці знання. Таким чином, уміння – це цілеспрямовані дії (операції, дослідження) з об'єктом на основі знання про нього. У цьому сенсі виконання дії на основі навичок стає автоматичним. У свідомості обізнаної особи, наприклад, висуваються на передній план цілі, заради яких виконуються дії, і умови, в яких вони протікають, а також їх можливі результати. На підставі викладеного вважаємо, що включення в поняття «спеціальних знань» вмінь та навичок є зайвим й не відповідає прийнятим у педагогіці та психології положенням. Тому цілком вірним є роз'єднання законодавцем спеціальних знань та навичок їх застосування у спеціаліста в кримінальному провадженні (ст. 71 КПК України) [15, с. 225–226].

Підводячи підсумок, зазначимо, що спеціальні знання – це сукупність теоретичних знань і практичних умінь та навичок у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла, отриманих у результаті професійної підготовки і фахової освіти, що використовуються з метою попередження та розслідування кримінальних правопорушень.

Своєю чергою необхідно розглядати можливість техніко-криміналістичного забезпечення шляхом різних видів використання спеціальних знань. Так, ефективність огляду місця події безпосередньо залежить від складу його учасників. За необхідності слідчий може збільшити склад групи для забезпечення виявлення й вилучення максимальної кількості слідів злочину. В кримінальних провадженнях по злочинам проти моральності доцільно залучати:

– експертів НДЕКЦ або судово-медичних експертів Бюро СМЕ – для вилучення матеріальних слідів біологічного походження;

– працівників патрульної поліції – для забезпечення охорони місця події;

– працівників оперативних підрозділів – для затримання злочинців по «гарячих» слідах.

Після вилучення об'єктів під час проведення окремих слідчих (розшукових) дій уповноважена особа призначає відповідні експертизи. Так, законодавець в ч. 1 ст. 242 КПК України передбачає, що експертиза проводиться експертом для з'ясування обставин, що мають значення для кримінального провадження, необхідні спеціальні знання [7]. Вказані процесуальні дії під час розслідування злочинів проти моральності можуть призначатися як на початковому, так і на подальшому етапах розслідування.

Крім цього, обов'язково необхідно зазначити можливість використання спеціальних знань шляхом призначення експертиз. Зокрема, В.О. Лазарєв визначив перелік судових експертиз, що можуть призначатися під час розслідування окремих злочинів проти моральності. Автор запропонував поділяти їх на дві основні групи, які призначаються для: 1) ідентифікації злочинця (сутенера), знарядь злочину, транспортних засобів; 2) дослідження учасників злочину. Обов'язкові експертизи проводяться для встановлення обставин, прямо зазначених у ч. 1. ст. 91 КПК України або таких, що зумовлені складними технічними, фізичними, хімічними явищами чи їх сукупністю [9, с. 152]. А інші вчені запропонували визначати такі групи експертиз: а) ідентифікації злочинця, знарядь злочину, транспортних засобів (дактилоскопічна; судово-біологічна (імунологічна, цитологічна, одорологічна, експертиза волосся, молекулярно-генетична); трасологічна та ін.); б) дослідження учасників злочину (судово-хімічна, судово-медична) [1, с. 304].

На основі аналізу матеріалів кримінальних проваджень нами визначено перелік судових експертиз, які здебільшого призначаються під час розслідування злочинів проти моральності, зокрема:

– судово-медична – 79%;

– судово-біологічна – 81%;

– судово-психіатрична – 62%;

– трасологічна – 31%;
– судово-хімічна – 12%;
– судово-балістична – 1%;
– експертиза холодної зброї – 1%.

Висновки. Підводячи підсумок, зазначимо, що техніко-криміналістичне забезпечення має ряд рівнів, серед яких слід виділити опосередковане та безпосереднє використання спеціальних знань. Загалом спеціальні знання – це сукупність теоретичних знань і практичних умінь та навичок у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла, отриманих у результаті професійної підготовки і фахової освіти, що використовуються з метою попередження та розслідування кримінальних правопорушень. Для правильного та оптимального вилучення об'єктів, які необхідно направляти на експертне дослідження, під час проведення окремих слідчих (розшукових) дій доцільно залучати: експертів НДЕКЦ або судово-медичних експертів Бюро СМЕ – для вилучення матеріальних слідів біологічного походження; працівників патрульної поліції – для забезпечення охорони місця події; працівників оперативних підрозділів – для затримання злочинців по «гарячих» слідах. Під час розслідування злочинів проти моральності в основному призначаються судово-медичні та різні види судово-біологічних експертиз.

Список використаних джерел:

1. Береза К.Ю. Організаційно-тактичні аспекти використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів, пов'язаних зі створенням або утриманням місць розпусти і звідництвом. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2015. № 4. С. 303–309.

2. Бірюков В.В. Теоретичні основи інформаційно-довідкового забезпечення розслідування злочинів : [монографія] / Луган. держ. ун-т ім. Дідоренка. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2009. 664 с.

3. Грамович Г.И. Тактика использования специальных знаний в раскрытии и расследовании преступлений : учебное пособие. Москва : МВШ МВД СССР, 1987. 66 с.

4. Грузкова В.Г. Об объеме специальных знаний судебного эксперта. *Актуальные вопросы судебной экспертизы и криминалистики на современном этапе судебно-правовой реформы* : Сб. науч.-практ. материалов (к 75-летию основания Харьк. НИИСЭ им. Засл. Проф. Н.С. Бокариуса). Х.: Право, 1998. С. 37-38.

5. Зуев Е.И. Совершенствование использования специальных познаний следственными аппаратами органов внутренних дел. *Повышение эффективности использования криминалистических методов и средств расследования преступлений*: Труды Академии МВД СССР. М., 1985. С. 65-78.

6. Карпенко Д.О. Техніко-криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, пов'язаних із порушенням правил безпеки руху або експлуатації транспорту : автореф. дис. на здоб. наук. ст.. к. ю. н. / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2017. 20 с.

7. Кримінальний процесуальний Кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

8. Кузьмічов В.С. Використання спеціальних знань при розслідуванні розкрадань вантажів на транспорті : монографія / Кузьмічов В.С., Пиріг І.В. Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ; Ліра ЛТД, 2008. 168 с.

9. Лазарєв В.О. Використання спеціальних знань при розслідуванні втягнення неповнолітнього в заняття проституцією і сутенерства. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2017. Випуск 6. С. 149–153.

10. Лисиченко В.К. Использование специальных знаний в следственной и судебной практике : учеб. пособие / Лисиченко В.К., Циркаль В.В. Київ : КГУ, 1987. 100 с.

11. Перлін С. Поняття і види техніко- криміналістичного забезпечення правозастосовної діяльності. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 1. С. 221–226.

12. Ревака В.М. Форми використання спеціальних пізнань в досудовому провадженні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2006. 206 с.

13. Романюк Б.В. Сучасні теоретичні та правові проблеми використання спеціальних знань у досудовому слідстві : монографія / Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 2002. 196 с.

14. Чорноус Ю.М. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів : монографія / Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2017. 492 с.

15. Щербаковський М.Г. Співвідношення спеціальних знань з уміннями та навичками. *Сучасні тенденції розвитку криміналістики та кримінального процесу* : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. до 100-річчя від дня народження проф. М.В. Салтевського (м. Харків, 8 листоп. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. С. 225–226.

УДК 343.98.001.36
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.46

КОМІСАРЧУК Р.В.

ОБ'ЄКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАКТИЧНОГО КРИМІНАЛІСТИЧНОГО МИСЛЕННЯ

У статті означено окремі складники вчення про криміналістичну технологію, на основі якого можна виробити комплекс науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності діяльності з виявлення, розслідування злочинів і запобігання їм. Указану проблему потрібно розглядати через людину, через її мислення, що породжує проблему формування і трансляції практичного й теоретичного знання, яка є вкрай актуальною. Її вирішення пов'язане з оновленням способів роботи зі знанням, яке має бути «вирощене» в різних сферах практики, у т. ч. криміналістичної. Без зміни принципів роботи зі знанням у практиці проблема відтворення в суспільстві цінностей теоретичного знання й теоретичного мислення не може бути вирішена, адже наука мислення є важливою частиною знань, яка дає змогу зрозуміти, як саме в нашій підсвідомості формуються різні деструктивні програми, що в різних сферах діяльності формують свої технології.

Криміналістика, формуючи засоби для боротьби зі злочинністю через трансляцію різних галузевих наукових знань, вимагає багатоаспектного пізнання в масштабах технології боротьби зі злочинністю, відповідно, як цілісної теорії й практики. Але це можна здійснити лише за допомогою криміналістичного мислення. У мисленні розум користується зразками (образами). Зразок – це ланцюжок образів або алгоритм дій, згідно з яким ми діємо в тій чи іншій ситуації, що формує відповідну технологію діяльності. Отже, одним із засобів формування та реалізації технології є мислення. Відповідно, криміналістичної технології – криміналістичне мислення. Криміналістичне мислення включено безпосередньо в діяльність із виявлення, розслідування злочинів і запобігання їм, що дає підставу розглядати його з двох позицій: практичного криміналістичного мислення; теоретичного криміналістичного мислення.

Мислення, що включене безпосередньо в практичну діяльність правоохоронних органів, більш складне, ніж теоретичне, оскільки генетично первинне щодо нього. Щоб здійснити діяльну розшифровку практичного криміналістичного мислення співробітників правоохоронних органів, потрібно означити об'єкти його дослідження.

Ключові слова: *загальна теорія криміналістики, учення про криміналістичну технологію, об'єкт криміналістики, криміналістичне мислення, практичне криміналістичне мислення, об'єкти дослідження практичного криміналістичного мислення.*

The article identifies some components of the doctrine of forensic technology, on the basis of which it is possible to develop a set of scientifically sound practical recommendations for improving the effectiveness of crime detection, investigation and prevention. This problem must be considered through man, through his thinking, which creates the problem of formation and translation of practical and theoretical knowledge, which

© КОМІСАРЧУК Р.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри криміналістики (Національний університет «Одеська юридична академія»)

is extremely relevant. Its solution is related to the renewal of ways of working with knowledge, which should be "grown" in various areas of practice, including forensic. Without changing the principles of working with knowledge in practice, the problem of reproduction in society of the values of theoretical knowledge and theoretical thinking can not be solved. After all, the science of thinking is an important part of knowledge, which allows us to understand how in our subconscious are formed various destructive programs, which, in different areas of activity, form their technologies.

Forensics, forming a means to combat crime through the translation of various scientific disciplines, requires multifaceted knowledge on the scale of technology to combat crime, and, accordingly, as a holistic theory and practice. However, this can be done only with the help of forensic thinking. In thinking, the mind uses patterns (images). A sample is a chain of images or an algorithm of actions, according to which we act in a given situation, which forms the appropriate technology of activity. Thus, one of the means of formation and implementation of technology is thinking. Accordingly, forensic technology – forensic thinking. Forensic thinking is included directly in the activities of detecting, investigating and preventing crimes, which gives reason to consider it from two positions: practical forensic thinking; theoretical forensic thinking.

Thinking, which is included directly in the practical activities of law enforcement agencies, is more complex than theoretical, because it is genetically primary in relation to it. In order to actively decipher the practical forensic thinking of law enforcement officers, it is necessary to identify the objects of its study.

Key words: *general theory of forensic, doctrine of forensic technology, object of forensic technology, forensic thinking, practical forensic thinking, objects of research of practical forensic thinking.*

Вступ. Практичне криміналістичне мислення (далі – ПКМ) співробітників правоохоронних органів – феномен своєрідний. Переважно ПКМ співробітників правоохоронних органів являє собою специфічну інтелектуальну діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, яка полягає у вирішенні завдань службового характеру із застосуванням правових засобів і передбаченням соціальних наслідків прийнятого рішення. При цьому ПКМ проявляється як досить суперечливе явище, будучи похідним від впливу суб'єктивних та об'єктивних факторів соціального, правового й психологічного впливу [3]. Тому сутність ПКМ співробітників правоохоронної системи неможливо зрозуміти без аналізу його об'єкта.

У криміналістиці концепції криміналістичного мислення не сформовано, але інтерес до цієї проблеми має давню історію й за часом збігається з появою самої криміналістичної науки. Ще Ганс Гросс, один із основоположників криміналістики, надавав великого значення «психічним факторам, які можуть братися в розрахунок під час установленні й обговорення злочину» [1, с. 3], широко використовував дані експериментальної психології в наукових дослідженнях.

Не втрачено інтерес до проблеми і сьогодні. Наприклад, дослідження криміналістичного мислення здійснювалося в наукових працях таких вітчизняних і зарубіжних учених, як В.С. Абраменко, Е. Анушат, Т.С. Волчецька, Н.Л. Гранат, Г. Гросс, А.В. Дулов, В.О. Коновалова, О.М. Калужна, М.К. Камінський, Н.І. Клименко, А.Б. Соколов, А.В. Старушкевич, В.В. Степанов, П.А. Шамшиєв, М.П. Яблоков та ін. Однак лише А.Б. Соколов [9, с. 68–72] та М.П. Яблоков [10, с. 101–103] пропонують створення теоретичної концепції криміналістичного мислення, але автори не розкривають процес мислення суб'єктів розслідування, яке включено безпосередньо в їхню діяльність, що дало підставу автору дослідження розглядати його структурні елементи з двох позицій: 1) практичного криміналістичного мислення; 2) теоретичного криміналістичного мислення [3].

Мислення, що включене безпосередньо в практичну діяльність, більш складне, ніж теоретичне, оскільки генетично первинне щодо нього. Щоб здійснити діяльну розшифровку практичного криміналістичного мислення, потрібно означити об'єкти його дослідження.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні об'єктів дослідження практичного криміналістичного мислення співробітників правоохоронних органів, головним та основним призначенням яких є правоохоронна діяльність.

Результати дослідження. Об'єктом ПКМ співробітників правоохоронних органів є процеси у сфері боротьби з правопорушеннями, сама злочинність й адміністративні проступки, а також правові та організаційні засоби, за допомогою яких посадові особи правоохоронних органів вирішують поставлені перед ними завдання службової діяльності.

Досить логічним та очевидним є першочерговий розгляд як одного з компонентів об'єкта ПКМ злочинності як соціально-правового явища.

Правоохоронні органи в процесі використання й застосування правових засобів впливу повинні виходити з того, що злочинність некерована ними в тому сенсі, що існують об'єктивні, які знаходяться поза сферою впливу, чинники злочинності. Водночас злочинність керована в тому сенсі, що держава й передусім правоохоронні органи знаходили й знаходять можливість утримати її, не допускати руйнування основних підвалин суспільства, тобто злочинність керована й фактично нею керують хоча б в мінімально необхідних межах.

Іншим елементом об'єкта ПКМ співробітників правоохоронних органів є право й законодавство. Нас цікавлять галузі права, на основі яких ведеться боротьба зі злочинністю і які виступають головним чином як засоби вирішення соціально-правових завдань. Вихідним положенням для подальшого розгляду наших проблем є таке: процес регулювання поведінки людей за допомогою права суперечливий, регулювання має бути оптимальним, припускати як необхідний захід компроміс.

Стан кримінальної активності в Україні, набрання чинності Кримінальним кодексом України 2001 року [4], Кримінальним процесуальним кодексом 2012 року [5] і прийняття низки законів України («Про Національну поліцію» (2015 рік) [8], «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (2015 рік) [7] тощо) дають змогу сьогодні вести мову про можливість використовувати нові підходи в оперативно-розшуковій, слідчій, дізнавальній і профілактичній діяльності правоохоронних органів. Із посиленням репресивних заходів проти осіб, які вчиняють тяжкі й особливо тяжкі злочини, уважаємо, що подальше стримування злочинності, інтереси діяльності правоохоронної системи, усієї політики в правоохоронній сфері з необхідністю вимагають максимального використання методів своєрідного компромісу, що в правоохоронній діяльності досить перспективно, оскільки відкриває можливості розвитку ПКМ співробітників служби кримінальної поліції й слідчих апаратів.

Становлять інтерес також нетрадиційні форми боротьби зі злочинністю. Зокрема, заслуговують на вивчення «угоди сторін» за участю злочинних груп і їхніх рідних у вигляді гарантованого пом'якшення покарання або звільнення від нього в разі повної й правдивої інформації, що дає змогу припинити або розкрити злочинну діяльність, зберегти життя або свободу тим, хто співпрацює з правосуддям, навіть якщо вони причетні до злочинів.

Відмова від всеохопної адміністративно-поліцейської системи з метою більш глибокого інтегрування правоохоронних органів у соціальну систему забезпечує актуальність іншої теорії – теорії адміністративного договору. Як правова форма управлінської діяльності, наприклад, ОВС адміністративний договір характеризується поєднанням рис адміністративного та цивільно-правового договору. Удосконалення цієї форми істотно вплине на ступінь правової культури й соціально-правового мислення в ОВС.

Складна теоретико-правова проблема оптимальності закону – тема окремого дослідження. Наприклад, у відносинах ОВС із населенням завжди відчуваються наслідки вічної проблеми – протиріччя (конфлікт) особи та держави. Наприклад, будучи державною структурою, система МВС, наділена повноваженнями, пов'язаними з примусом, може й повинна розраховувати лише на розуміння й підпорядкування. З іншого боку, розуміння оптимальності правового регулювання з позицій співробітників ОВС може відрізнятися від розуміння його оптимальності законодавцем. Так, через призму Концепції судової реформи [6] у результаті процесів демократизації й лібералізації посилені гарантії прав заарештованих (затриманих) через оскарження рішень суду у вищий суд, дозволено без обмежень листування з рідними, побачення й передачі, уведено новий запобіжний захід – домашній арешт тощо. Можливо, це необхідно. Але виникає запитання про правові засоби забезпечення досудового розслідування. Як саме законодавець оптимізував законодавство за вісім років існування Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України, забезпечивши слідчих можливістю всебічного й об'єктивного розслідування злочинів у нових соціально-правових умовах? Істотно змінилася криміногенна ситуація в бік погіршення, посилені гарантії захисту прав підозрюваних та обвинувачених, але нічого практично не переглянуто в роботі слідчого.

Оптимальність правового регулювання суспільних відносин означає також і її відповідність потребам юридичної практики правоохоронних органів, їхній меті та завданням.

Аналіз низки правових актів (Кримінального кодексу України, КПК України, Закону України «Про Національну поліцію» [4–8] тощо) дає змогу визначити цілі, які стоять перед правоохоронними органами: 1) скорочення числа злочинів та адміністративних проступків (останніх у частині впливу з боку ОВС). Однак така мета виходить за межі можливостей цієї державної

структури й передбачає участь інших соціальних інститутів, змін низки об'єктивних умов. При цьому заплутаною видається ситуація з адміністративною діяльністю, оскільки не більше ніж 60% справ про адміністративні проступки виявлені й припинені ОВС, значна частина яких підлягає розгляду іншими суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності. Сучасне законодавство, яке регулює діяльність ОВС у сфері боротьби з адміністративними правопорушеннями, являє собою приклад крайньої неоптимальності, створюючи плутанину в правозастосуванні; 2) запобігання злочинності, виявлення й усунення обставин, що сприяють вчиненню злочинів. Але на злочинність впливає величезна кількість чинників, а профілактичні можливості ОВС досить обмежені; 3) виявлення осіб, від яких можна очікувати вчинення злочинів. Навіть якщо мати на увазі категорії осіб, які перебувають на профілактичних обліках, то й тут говорити про реалізацію цієї мети можна з істотними застереженнями; 4) виправлення осіб, які вчинили злочин. Мету можна вважати досягнутою, коли жоден правопорушник не вчинив знову злочин. Але навіть у так звані «благополучні часи» показник рецидиву ніколи не опускався нижче позначки 25–27%; 5) забезпечення невідворотності покарання. Кінцева мета полягає в тому, щоб жоден винний не уникнув відповідальності й до кожного правопорушника застосовувалися заходи, що можуть найкращим чином забезпечити його ресоціалізацію; 6) установлення істини в кримінальному провадженні, тобто всебічне, повне, об'єктивне та швидке встановлення обставин справи в процесі розслідування; 7) швидке й повне розкриття злочинів. Кінцева мета в цьому випадку полягає в тому, щоб у мінімальні терміни були розкриті всі скоєні злочини, тобто встановлені всі особи, які вчинили злочини; 8) швидке виявлення злочинів та осіб, які їх учинили. Кінцева мета полягає у виявленні всіх фактично скоєних злочинів і всіх осіб, причетних до них.

У зв'язку з усім вищезазначеним можна зробити такі висновки:

1. Є низка конкуруючих завдань. Так, конкуруючими виявляються цілі, з одного боку, усебічного повного об'єктивного, а з іншого – швидкого дослідження обставин справи, відповідно, протиріччя цілей прискореного функціонування правоохоронних органів і мети справді результативного їх функціонування – забезпечення невідворотності відповідальності.

2. Невідповідність цілей окремих елементів системи. Так, повна реалізація мети – виявлення всіх злочинів та осіб, які їх учинили, у результаті низької «пропускної здатності слідства й виправної системи призведе до збою» всієї системи МВС, у кінцевому підсумку, не до скорочення, а до зростання злочинності.

3. Деякі цілі недостатньо реалістичні, а тому, по-перше, не забезпечують ясної перспективи діяльності; по-друге, позначаються на якості правових актів, що визначають правове становище, форми й методи діяльності окремих структур системи МВС. Чи не випадковою, на наш погляд, є наявність у правових актах такого поняття, як «боротьба» для позначення в одних випадках завдань, в інших – функцій, у третіх – обов'язків тих чи інших елементів системи правоохоронних органів.

Отже, ПКМ співробітників правоохоронних органів, з одного боку, породжене станом правової системи загалом, її частини, яка є нормативно-правовою основою діяльності правоохоронної системи, з іншого – наявними реаліями соціальної дійсності, практикою правоохоронної діяльності, істотною суперечливістю, що впливає на ступінь підготовленості до прийняття правових рішень. Уважаємо, що самостійним елементом об'єкта ПКМ співробітників правоохоронних органів буде реалізація правових норм, першою формою якої є використання правових приписів.

Нормативне регулювання діяльності правоохоронних органів, як відомо, забезпечує підпорядкування співробітників загальним та однаковим умовам. Тим самим із максимальною повнотою досягається головна мета соціального регулювання – упорядкування всього соціального життя передусім через формування в ньому громадської стійкості, стабільності й незалежності від негативних випадків чи свавілля.

Однак і тут існують ситуації вибору того чи іншого рішення. Це проявляється, наприклад, у прийнятті рішень щодо застосування співробітником поліції спецзасобів, зброї, різних заходів адміністративного впливу (відповідно до ст. ст. 29–46 Закону України «Про Національну поліцію») [8], про доставлення правопорушника, адміністративне затримання (ст. ст. 259, 261–263 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [2], відкритті кримінальних проваджень, проведенні слідчих дій та оперативних заходів, обранні обмежень щодо піднаглядних тощо.

Іншими словами, велике число ситуацій, у яких співробітнику правоохоронних органів необхідно думати про те, чи буде він використовувати ту чи іншу правову норму, щоб дотриматися інтересів особи й інтересів суспільства, як саме це рішення здійснити, щоб воно було оптимальним.

Особливо чітко ці ситуації проявлялися в кінці 80-х – початку 90-х років XX ст., коли внаслідок деякої невпорядкованості законодавства, що регулює проведення масових суспільно-політичних заходів, співробітники правоохоронних органів приймали рішення, керуючись міркуваннями, застосовувати чи не застосовувати правові заходи впливу щодо порушників.

Друга форма реалізації права – дотримання правових норм. У разі врахування тісного зв'язку дотримання правових норм і їх використання необхідно відзначити головну відмінність між ними. Якщо під час використання тієї чи іншої норми мова може йти про порівняно велику альтернативність вибору рішення, то дотримання норми права – це вид поведінки, що передбачає жорстке дотримання правопорядку. В іншому випадку мова йде про порушення законності у вигляді злочину, адміністративного або дисциплінарного проступку.

Третя форма реалізації норми права – правозастосування. У діяльності правоохоронних органів – це рішення про зміну запобіжного заходу, кваліфікацію злочинів та адміністративних проступків, прийняття юрисдикційних рішень у справах про адміністративні правопорушення, видача ліцензій, дозволів, здійснення інших юридично значимих дій. І тут головна складність для ПКМ полягає в з'ясуванні змісту правових норм і наслідків їх застосування.

ПКМ співробітників правоохоронних органів має поєднуватися з іншим елементом його об'єкта – станом правоохоронних органів, інших державних і недержавних органів, що здійснюють вплив на правопорушення. Соціально-правова оцінка власного відомства, не завжди адекватна оцінка дій інших правоохоронних органів тощо – основні моменти, що становлять характеристику цього напряму ПКМ.

Можна й необхідно критично оцінювати ПКМ, але не можна не брати до уваги те, що жоден із державних (і недержавних) органів, таких як ОВС, не бере участі з таким високим ступенем відповідальності в ліквідації негативних соціальних явищ, причини й умови яких лежать поза сферою їх досяжності. Наприклад, на ПКМ співробітників ОВС традиційно накладається стереотип про відповідальність поліції якщо не за все, то за дуже багато.

Розглядаючи правоохоронні органи як елемент об'єкта ПКМ співробітників правоохоронних органів і як знаряддя вирішення складних проблем у сфері боротьби зі злочинністю, уважаємо: однією з причин нинішнього критичного стану правоохоронної системи є те, що саме системою (тобто оцінюючи з позиції системного підходу) ці відомства називаються досить умовно. Недоліки цілісності такої «системи» проявляються в проблемах взаємодії галузевих служб, неузгодженості показників ефективності їхньої діяльності, громіздкості управлінських структур, запізненні в правознавстві необхідних змін організаційно-правової сфери.

Найважливішим моментом тут є існування системи показників роботи правоохоронних органів. У процесі прийняття правового рішення часто доводиться враховувати сформовані підходи у визначенні ефективності й ті неправові наслідки, які можуть виникнути для конкретної посадової особи або органу загалом. (Наприклад, зниження показників розкриття злочинів, «підвищення» або «зниження» активності поліції у виявленні правопорушень у громадських місцях тощо).

Об'єкт ПКМ співробітників правоохоронних органів включає думку про населення й думку населення про правоохоронні органи. З позицій ПКМ необхідно сьогодні ясно визначити реально досяжні цілі в правоохоронній діяльності, приділивши увагу й соціально-правовій захищеності співробітників правоохоронних органів. У зв'язку з цим досить перспективним напрямом є вивчення ПКМ співробітників правоохоронних органів у рамках проблеми їхнього соціально-правового статусу, що може бути охарактеризований тим, яке місце з позицій нормативного регулювання особа посідає в системі суспільних відносин, тобто якими правами й обов'язками особа може володіти.

У правовій науці традиційним є формально-юридичний підхід, відповідно до якого зміст правового статусу особи визначає сукупність прав, обов'язків і законних інтересів. Однак останнім часом усе активніше використовують соціальні аспекти цієї категорії. Уважаємо, що на стику цих питань посяде особливе місце й проблема ПКМ співробітників правоохоронних органів.

Висновки. Отже, проведене дослідження дає змогу, на наш погляд, виділити такі найважливіші об'єкти ПКМ співробітників правоохоронних органів, як злочин і сфера боротьби з правопорушеннями загалом, право й законодавство, процес реалізації правових норм, стан правоохоронних органів та інших державних і недержавних органів та організацій, що здійснюють вплив на правопорушення в країні, думка правоохоронців про населення й думка населення про правоохоронні органи.

Список використаних джерел:

1. Gross G. Kriminalpsihologia. Garz, 1898.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР).* 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.
3. Комісарчук Р.В. Перспективи розвитку криміналістичного мислення. *Держава та регіони. Серія «Право».* 2020. № 1.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 08.06.2001 № 2341-III, текст зі змін. станом на 13.04.2020. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2001. № 25–26. Ст. 131.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI, текст зі змін. станом на 13.04.2020р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2013. № 9–10, 11–12, 13. Ст. 88.
6. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1992. № 30. Ст. 426.
7. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10 листопада 2015 року № 772-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2016. № 1. Ст. 2.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2015. № 40–41. Ст. 379.
9. Соколов А.Б. Криминалистическое мышление: понятие и содержание. *Психопедагогика в правоохранительных органах.* 2013. № 4 (55). С. 68–72.
10. Яблоков Н.П. Некоторые проблемы криминалистики в свете сегодняшнего дня. *Актуальні питання судової експертизи та криміналістики :* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 7–8 листопада 2013 р.). Харків : Право, ХНДІСЕ, 2013. С. 101–103.

УДК 343.98
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.47

ПАДАЛКА Л.О.

ЗАСТОСУВАННЯ СУЧАСНИХ МОДЕЛЕЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

У дослідженні наголошено на проблемі протидії злочинності в Україні та на території Європейського Союзу. Установлено, що податкові злочини несуть загрозу державним інтересам.

Зазначено про важливість міжнародного співробітництва в боротьбі з організованими злочинними групами та пошуку нових прийомів, методів і моделей діяльності правоохоронних органів. Найбільш поширеною та сучасною моделлю є «поліцейська діяльність, керована розвідувальною аналітикою» (Intelligence-led Policing (ILP)). Intelligence-led Policing (ILP) заснована на застосуванні методики кримінального аналізу та кримінальної розвідки в діяльності правоохоронних органів.

Виділено й охарактеризовано п’ять видів моделей поліцейської діяльності: традиційна поліцейська діяльність (Traditional policing), соціально-орієнтована поліцейська діяльність (community policing or Community-oriented policing), проблемно-орієнтована поліцейська діяльність (problem-oriented policing), комп’ютерна статистична поліцейська діяльність (Computer statistics model (CompStat)) і поліцейська діяльність, керована аналітикою (intelligence-led policing (ILP)). Зазначені певні недоліки вказаних моделей поліцейської діяльності.

© ПАДАЛКА Л.О. – аспірант кафедри криміналістики та судової медицини (Національна академія внутрішніх справ)

Лише Intelligence-led policing є єдиним ефективним методом боротьби з транснаціональною організованою злочинністю та злочинами у сфері оподаткування. Аналітичні продукти як результат кримінального аналізу й основа ILP мають величезне значення для боротьби з податковими злочинами. Правоохоронна діяльність, керована аналітикою, забезпечує поліцію стратегічним баченням про злочинність у їхній юрисдикції, що дає змогу краще розподіляти ресурси згідно з пріоритетами та забезпечити захист населення шляхом застосування ефективної поліцейської діяльності.

З'ясовано, що в Україні Intelligence-led Policing не використовується повною мірою так, як у країнах Європейського Союзу, вона є концепцією, що розвивається. І хоча певні підрозділи Національної поліції України працюють згідно з деякими принципами правоохоронної діяльності, керованої аналітикою, але натепер це явище не є частиною інституційної культури в поліції.

Ключові слова: *аналітична розвідка, аналітика, правоохоронні органи, поліцейська діяльність, податкові злочини.*

The article under the headline application of modern models of law enforcement activities in the investigation of crimes in the field of taxation speaks about Intelligence-led Policing (ILP). It deals with the global problem of crime and the need to find new methods and models of activities of law enforcement authorities to prevent crime. International cooperation in the fight against organized crime and the search for new techniques, methods and models of law enforcement are very important.

There are five types of modern models of policing: Traditional policing, community policing or Community-oriented policing, problem-oriented policing, Computer statistics model (CompStat)) and Intelligence-led policing (ILP)). Intelligence-led Policing (ILP) is a new model of activities of law enforcement authorities to prevent crime is. Intelligence-led policing: the cutting edge of modern law enforcement. It is a policing model built around the assessment and management of risk.

Only intelligence-led policing is the effective method of combating transnational organized crime and tax crimes. Analytical products – as a result of criminal analysis and the basis of ILP – are of great importance in the fight against tax crimes. Intelligence-led policing gives police a strategic overview of crime in their jurisdiction so that they can better allocate resources to the most pressing crime priorities, and ensure that people are protected by an effective police force. Intelligence-led policing does not replace other methods of criminal investigation, it enhances them. Intelligence-led policing really allows us to see the bigger picture, by identifying trends and patterns, by linking crimes, objects, persons, attributes, locations, and through criminal analysis.

Intelligence-led policing is not fully practised in Ukraine in the way it is in EU countries, but it does exist to a certain extent. Some units within the National Police of Ukraine operate according to some intelligence-led policing principles, but it is not yet part of the institutional culture of the police.

Successful implementation and application of new methods of criminal analysis are very useful for practice.

Key words: *analytical intelligence, analytics, enforcement authorities, policing, tax crimes.*

Вступ. Організована злочинність сьогодні є проблемою не тільки України, а й усього Європейського співтовариства. Діяльність організованих груп виходить за межі територій окремих держав, набуває масового, динамічного і транснаціонального характеру. Зростають масштаби злочинної діяльності, удосконалюються способи вчинення та приховування злочинів, уміння й навички злочинців. Такі злочинні прояви, як азартні ігри, проституція, крадіжки, торгівля наркотиками, ухилення від сплати податків, розкрадання бюджетних коштів, здирство, рейдерство, контрабанда, фінансове шахрайство й убивства, стали бізнесом, що приносить його власникам величезні прибутки та дає їм можливість впливати на світові економічні процеси.

Протидія злочинності є постійним предметом обговорення й об'єктом боротьби у світовому співтоваристві. Тому особливої актуальності зараз набуває міжнародне співробітництво в цьому питанні та пошук нових прийомів, методів і моделей діяльності правоохоронних органів у боротьбі з організованими злочинними групами.

Найбільш поширеною й сучасною такою моделлю є «поліцейська діяльність, керована розвідувальною аналітикою» (Intelligence-led Policing (ILP)), заснована на застосуванні методики кримінального аналізу та кримінальної розвідки в діяльності правоохоронних органів.

Інформаційно-аналітична діяльності правоохоронних органів, кримінальний аналіз, кримінальна розвідка та їх значення для боротьби з організованою злочинністю були предметом дослідження таких учених, як С.В. Албул, О.М. Бандурка, О.Ю. Бусол, О.В. Власюк, В.С. Гуславський, О.Ф. Доложенков, В.В. Єрофеєв, Ю.А. Задорожний, О.М. Заєць, О.Є. Користін, А.В. Махнюк, В.І. Мельник, А.В. Мовчан, В.А. Некрасов, Д.Й. Никифорчук, А.С. Овчинський, Д.О. Пефтієв, С.В Пеньков, І.В. Проценко, Б.Г. Розовський, С.В. Сеник, В.Ю. Струков, Д.Ю. Узлов, В.Г. Хахановський, О.Ю. Шостко, А.Ю. Шумілов та інші.

Зарубіжними науковцями, які вивчали проблеми впровадження моделі поліцейської діяльності, керованої аналітикою (Intelligence-Led Policing/ILP), є Дж. Картер, С. Філіпс та М. Гайадин. Результати їхньої наукової діяльності відображено в праці «Упровадження слідчого поліцейського: застосування теорії вільного поєднання» [1].

Першим вітчизняним досягненням стало видання комплексного навчального посібника, довідника керівника поліції «Поліцейська діяльність, керована розвідувальною аналітикою ILP (Intelligence Led Policing)», підготовленого групою авторів: О.Є. Користіним, Д.О Пефтієвим, С.В. Пеньковим і В.А. Некрасовим, за заг. ред. М.Г. Вербенського [2]. Навчальний посібник є унікальним виданням, підготовленим за підтримки Консультативної місії Європейського Союзу в Україні науковцями Державного науково-дослідного інституту МВС України спільно з Управлінням кримінального аналізу Національної поліції України. У виданні концептуально визначено загальні засади та ключові елементи формування сучасної моделі поліцейської діяльності.

Постановка завдання. Незважаючи на значну кількість спроб дослідити питання інформаційно-аналітичної діяльності правоохоронних органів, кримінального аналізу, кримінальної розвідки, їх поняття, зміст, правову основу, етапи впровадження, вони залишаються вивченими неповною мірою й потребують подальшого ретельного дослідження.

Головною метою роботи є огляд сучасних моделей діяльності правоохоронних органів і їх застосування під час розслідування злочинів у сфері оподаткування.

Результати дослідження. Питання міждержавного співробітництва в боротьбі з кримінальною й незаконною організованою діяльністю та запобігання їй відображено в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованій Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII. Незаконне переправлення через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівля людьми й вогнепальною зброєю, незаконний обіг наркотиків, контрабанда товарів, економічні злочини, злочини у сфері оподаткування, корупція у приватному й державному секторах, підробка документів, кіберзлочинність визначені як проблемні питання у сфері боротьби зі злочинністю всього Європейського співтовариства. Як убачається з документа, саме шляхом об'єднання спільних зусиль (обмін найкращими практиками, методиками розслідування та криміналістичних досліджень, обмін інформацією, персоналом, спільне навчання) можна ефективно виявляти злочинність, запобігати й протидіяти злочинності [3].

Нині дослідники та правоохоронна література виділяють п'ять моделей діяльності правоохоронних органів: традиційна поліцейська діяльність (*Traditional policing*), соціально-орієнтована поліцейська діяльність (*community policing or Community-oriented policing*), проблемно-орієнтована поліцейська діяльність (*problem-oriented policing*), комп'ютерна статистична поліцейська діяльність (*Computer statistics model (CompStat)*) і поліцейська діяльність, керована аналітикою (*intelligence-led policing (ILP))* [2, с. 17].

Традиційна поліцейська діяльність є найвідомішою з поліцейських моделей і залишається стандартним стилем правоохоронної діяльності. Це стосується реактивного та інцидентного стилю, за яким працівники поліції реагують на злочини й надають сервісні послуги або реагують відповідним чином. Відповіді на дзвінки, прийом скарг, патрулювання в громадських місцях створюють видимість присутності поліції та розкриття злочинів, що мали місце в минулому або лише вчиняються, є сутністю традиційної поліцейської діяльності [2, с. 18].

Недостатність традиційної поліцейської моделі та її основна критика в академічній літературі зводяться до таких найважливіших тез:

1) просте збільшення кількості офіцерів поліції не є дієвою стратегією боротьби зі злочинністю чи протиправною поведінкою. Кількісні зміни не дають якісних змін, «щоб поліцейська діяльність стала ефективною»;

2) поліція не може запобігати злочинності й узагалі виконувати свої функції без допомоги населення, а це означає, що населення – більше ніж «очі та вуха» поліції;

3) класичні тактики традиційної моделі поліції будуються переважно на реагуванні на те, що вже сталося, і не впливають на обставини, через які виникають злочини й порушення порядку;

4) поліцейська політика часто формулюється надто широко й універсально застосовується до зовсім різних проблем («на кшталт безрозмірного одягу») [4, с. 10].

Оскільки традиційна модель поліцейської діяльності розглядає питання безпеки й, зокрема, громадської безпеки як завдання поліції, *community policing* зосереджується на партнерстві між поліцією та громадськістю, активно вирішуючи проблеми безпеки.

Соціально-орієнтована поліцейська діяльність спрямована на зміцнення довіри й посилення комунікації між поліцією та громадськістю. *Community policing* програми включають створення громадських форумів із залученням представників різних громадських груп та інституцій, де обговорюються й розглядаються питання безпеки, включаючи правопорушення та окремі злочини в регіоні [2, с. 19].

Така діяльність призводить до статистично значимого, але на практиці незначного зниження офіційно зареєстрованого рівня злочинності. Тим не менше такий результат поєднується з кращим сприйняттям громадськістю легітимності дій поліції, вищою оцінкою стану дотримання публічного порядку. Є припущення, що короткострокові покращення сприйняття легітимності дій поліції можуть надалі призводити до стабільнішого підвищення ефективності боротьби зі злочинністю [4, с. 17].

У *проблемно-орієнтованій поліцейський діяльності* не конкретний злочин, справа, виклик або інцидент, а ідентифікація й аналіз «проблеми» є основною спрямованістю роботи поліції. У цій моделі особлива увага приділяється загалом проблемі злочинності та питанням безпеки. Поліція активно розбудовує превентивні стратегії зі спробою вирішення проблеми, а не простого реагування на її шкідливі наслідки [2, с. 19].

Модель *комп'ютерної статистичної поліцейської діяльності* (CompStat) – це система управління, у якій розробляється модель, за якою незначні злочини розглядаються як елемент зменшення більш тяжких. На підставі аналізу статистики вже вчинених злочинів окремі регіональні керівники правоохоронних органів є відповідальними за впровадження на місцевому рівні заходів, які вже завчасно розроблені. CompStat часто плутають із моделлю ILP. CompStat концентрується в основному на вуличних і серійних злочинах із забезпеченням короткострокової підзвітності в процесі вирішення нових кримінальних викликів; ILP включає довгостроковий стратегічний компонент, який може бути застосований і під час операцій із протидії транснаціональній організованій злочинності. CompStat фокусується на злочинності, а ILP – на ідентифікації загроз [2, с. 20].

Кожна із цих моделей має різні стратегічні цілі, сильні та слабкі сторони, може доповнювати інші, коли вони використовуються одночасно. Зазначені методології не наділені необхідними інструментами й характеристиками щодо протидії більш серйозній загрозі транснаціональної організованої злочинності. Лише ILP є єдиним методом, що однозначно позиціонується як ефективна боротьба з транснаціональною організованою злочинністю [5, с. 77].

Правоохоронна діяльність, керована розвідувальною аналітикою (ILP), – організаційна модель і філософія управління, згідно з якою кримінальна аналітика та розвідувальна робота є ключовими інструментами в досягненні мети шляхом імплементації об'єктивного й дієвого механізму прийняття рішень щодо протидії й запобігання злочинам із використанням стратегічного менеджменту та ефективних правоохоронних методик, спрямованих на нейтралізацію особливо небезпечних для суспільства злочинців [2, с. 36].

Щодо економічної злочинності, як удало зазначають В.А. Некрасов і В.І. Мельник, в Україні існує два найбільші криміналізовані напрями економіки, у межах яких будуються кримінальні технології, схеми, способи вчинення протиправних дій. Перший – це стягування податків, другий – розподілення бюджетних коштів.

З позиції ризиків бути викритими правоохоронними органами другий спосіб найнебезпечніший, оскільки окреслює коло суб'єктів, причетних до розподілення бюджетних коштів і, відповідно, зловживань у цій сфері (тобто легко простежується корупційний зв'язок). Перший же, навпаки, має нижчу ймовірність викриття корупційної причетності до кримінального перерозподілу результатів злочинної діяльності (прихований корупційний зв'язок) і тим самим дає змогу уникнути кримінальної відповідальності.

Кожній із зазначених вище злочинних технологій притаманні спільні риси, а саме потреба балансувати між тіньовою та легальною економікою, між рухом готівкового й безготівкового капіталу. Без таких ланцюгів кримінальні схеми існувати практично не здатні.

Контроль за місцями конвертації готівкового та безготівкового капіталу, так званими фіктивними фірмами («конвертаційними центрами»), дає фактично необмежені можливості корупційного контролю за тіньовою економікою. У такому разі рух готівки, отриманої внаслідок протиправних операцій, тим більше її розподіл, простежити майже неможливо.

Аналітичні продукти як результат кримінального аналізу та основа ILP мають величезне значення для боротьби правоохоронців з організованою злочинністю у сфері оподаткування. Саме вони здатні забезпечити інтегроване управління ризиками з метою перешкоджання виникненню кримінальних загроз. Саме вони відіграють величезну роль у встановленні зв'язків між особами й різними подіями з метою виявлення злочинних груп, а також у забезпеченні економічної безпеки [6].

Варто відмітити, що Стратегією розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р, зафіксовано низку викликів, подолання яких є необхідним для забезпечення зміцнення публічної безпеки й порядку в державі шляхом виконання превентивних програм і підвищення спроможностей органів системи МВС у протидії злочинності. Одним із них є низький рівень використання аналітичних інструментів у протидії злочинності й прогнозуванні відповідних загроз [7].

Тому запровадження використання різних джерел інформації в діяльності правоохоронних органів, комплексне впровадження сучасних систем кримінального аналізу та моделі «поліцейської діяльності, керованої аналітикою» (Intelligence-Led Policing/ILP) є тим засобом, механізмом, методикою, моделлю, які є рішучим і необхідним кроком у боротьбі з податковими злочинами.

Висновки. Правоохоронна діяльність, керована аналітикою, забезпечує поліцію стратегічним баченням про злочинність у їх юрисдикції, що дає змогу краще розподіляти ресурси згідно з пріоритетами й забезпечити захист населення шляхом застосування ефективної поліцейської діяльності.

В Україні Intelligence-led Policing (ILP) не використовується повною мірою так, як у країнах Європейського Союзу, вона є концепцією, що розвивається. І хоча певні підрозділи Національної поліції України працюють згідно з деякими принципами правоохоронної діяльності, керованої аналітикою, але натепер це явище не є частиною інституційної культури в поліції.

З огляду на зазначене, необхідність упровадження та забезпечення правового підґрунтя для функціонування в Україні цього новітнього методу боротьби зі злочинністю та злочинністю у сфері оподаткування, зокрема впровадження його в повсякденну діяльність правоохоронних органів, є зараз украй важливою.

Список використаних джерел:

1. Carter J.G., Phillips S.W., Gayadeen S.M. Implementing Intelligence-Led Policing: An Application of Loose-Coupling Theory. *Journal of Criminal Justice*. 2014. № 42. P. 433–442.

2. Користін О. Є., Пефтієв Д. О., Некрасов В. А. Довідник керівника поліції – поліцейська діяльність, керована розвідувальною аналітикою/ILP : навчальний посібник / за заг. ред. М.Г. Вербенського. Київ, 2019. 120 с.

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована із заявою Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

4. Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, в Європі: концепція, теорія та практика : серія посібників «Європейська мережа запобігання злочинності (EUCPN). Посібник № 2. Брюссель, 2012. 136 с.

5. Мельник В., Некрасов В. Як подолати ворога, багатшого за транснаціональні корпорації? 2018. URL: http://n-v.com.ua/yak-podolaty-voroga-bagatshogo-za-korporatsyi/.

6. Користін О.Є. Сучасні моделі правоохоронної діяльності. *Юридична наука: сучасний стан та перспективи розвитку :* збірники наукових праць, матеріали конференцій (семінарів, круглих столів). 2017. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/4117/1/-%20%d0%97%d0%91%d0%86%d0%a0%d0%9d%d0%98%d0%9a%20%d0%a2%d0%95%d0%97%20%20%d0%be%d1%81%d1%82._p075-076.pdf.

7. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80.

УДК 343.1
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.48

ЧЕМЕРИС І.М.

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ МАТЕРІАЛІВ ДО ПРИЗНАЧЕННЯ ЕКСПЕРТИЗ ТА АРЕШТ БЕЗГОТІВКОВИХ КОШТІВ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАЛЬШИХ СЛІДЧИХ ДІЙ

У статті розглянуто процесуальні джерела доказів, що найбільше притаманні досудовому розслідуванню кримінальних проваджень про злочини, учинені з використанням безготівкових операцій, а саме: висновок експерта й речові докази. Досліджено комп'ютерно-технічні експертизи як такі, що найчастіше призначаються в провадженні цієї категорії. Розкрито зміст експертизи комп'ютерної техніки, експертизи програмних продуктів, інформаційно-комп'ютерної експертизи, вивчено відмінності між ними. Звернуто увагу на потенціал розвитку відносно нового виду експертного дослідження – телекомунікаційної експертизи, методики та методологія якої розроблені недостатньо.

Проаналізовано статус речей, обумовлений визнанням їх речовими доказами й накладенням арешту на них. Проводиться аналіз механізмів поводження з речовими доказами та арештованим майном і звертається увага на суперечності нормативно-правового регулювання щодо визначення долі речових доказів, на які накладено арешт. Акцентується увага на наявних практичних проблемах, що виникають під час реалізації ухвал суду про арешт майна, неможливості забезпечити повернення майна, набутого внаслідок учинення кримінального правопорушення, потерпілому на стадії досудового розслідування. В умовах обмежених строків досудового розслідування запропоновано механізм реалізації права потерпілого на відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням. З урахуванням практики інших держав висловлено необхідність запровадження системи автоматичної реалізації ухвал суду про накладення арешту на майно. На підставі проведеного вивчення запропоновано розширити перелік суб'єктів, уповноважених на звернення з клопотанням про скасування арешту майна. Істотно вдосконалено порядок припинення арешту під час закриття кримінального провадження та скасування арешту майна в кримінальних провадженнях щодо злочинів, учинених із використанням безготівкових операцій. Зокрема, наводяться пропозиції щодо закріплення порядку визначення долі речей, що не містять слідів кримінального правопорушення, як у ході досудового розслідування, так і під час прийняття остаточного рішення в кримінальному провадженні.

Ключові слова: *комп'ютерно-технічна експертиза, телекомунікаційна експертиза, речові докази, арешт майна, безготівкові кошти, відшкодування шкоди.*

The article examines the procedural sources of evidence that are most relevant to the pre-trial investigation of criminal proceedings involving crimes involving the use of non-cash transactions, namely: expert's opinion and material evidence. Computer-aided examinations have been investigated as those most commonly assigned to this category. The content of computer hardware examination, software examination, information and

© ЧЕМЕРИС І.М. – заступник керівника (Херсонська місцева прокуратура), аспірант кафедри галузевого права (Херсонський державний університет)

computer examination is revealed, the differences between them are studied. Attention is drawn to the potential for the development of a relatively new type of expert research – telecommunication expertise, methods and methodology of which have not been sufficiently developed.

The status of things due to the recognition of their material evidence and the seizure of them is analyzed. The study analyzes the mechanisms of dealing with material evidence and seized property, and draws attention to the contradictions of the legal regulations regarding the determination of the fate of material evidence that has been seized. The article focuses on the practical problems encountered in the implementation of court decisions on the seizure of property, the inability to secure the return of property acquired as a result of a criminal offense suffered during the pre-trial investigation. In the limited time of pre-trial investigation, a mechanism for exercising the victim's right to compensation for damage caused by a criminal offense is proposed. Taking into account the practice of other states, it is necessary to introduce a system of automatic implementation of court decisions on seizure of property. Based on the study, it is proposed to expand the list of subjects authorized to petition for the cancellation of property seizure. The procedure for termination of arrest at the closure of criminal proceedings and cancellation of arrest of property in criminal proceedings for crimes committed using non-cash transactions has been significantly improved. In particular, proposals are made to consolidate the procedure for determining the fate of things that do not contain the traces of a criminal offense, both during the pre-trial investigation and in the final decision in criminal proceedings.

Key words: *computer expertise, telecommunication expertise, material evidence, seizure of property, non-cash, damages.*

Вступ. Дорожньою картою для слідчого в кожному кримінальному провадженні є положення ст. 91 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), якою визначено обставини, що підлягають доказуванню в кримінальному провадженні [1]. Водночас шляхи досягнення цього результату різняться залежно від виду й обставин злочину. Кримінальні правопорушення, учинені з використанням безготівкових операцій, є специфічними за своєю природою, так як учиняються в царині новітніх технології, що регламентована специфічними галузями знань, посягають на нематеріальний за фізичною природою предмет – безготівкові кошти. У зв'язку із цим із-поміж передбачених ст. 84 КПК України джерел отримання доказів вирішальної ролі в цих провадженнях набувають речові докази та висновки експертів.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз нормативного закріплення інститутів судових експертиз, речових доказів та арешту майна на предмет можливості їх ефективного застосування в кримінальних провадженнях, учинених із використанням безготівкових операцій.

Результати дослідження. Проблематика ефективності протидії злочинам, учиненим із використанням безготівкових операцій у різних її аспектах, є доволі обговорюваною серед наукових і практичних працівників. Найбільший вклад у вивчення цієї категорії правопорушень та окремих процесуальних інститутів здійснили Г.С. Бідняк, А.Ф. Волобуєв, В.В. Корнієнко, Т.А. Пазинич, О.В. Пчеліна, П.П. Чеберяк та інші.

Типово в науковій і методичній літературі до основного напряму проведення експертиз у кримінальних провадженнях щодо злочинів, учинених із використанням безготівкових операцій, зараховують комп'ютерно-технічні експертизи [2, с. 58]. Значення висновку експерта як джерела доказів важко переоцінити, так як останній зазвичай є визначальним доказом вини правопорушника. До її видів комп'ютерно-технічних експертиз зараховують:

– експертизу комп'ютерної техніки, що встановлює факти закономірності функціонування та експлуатації комп'ютерної системи;

– експертизу програмних продуктів, яка визначає функціональне призначення, технічні параметри, вимоги, алгоритми, структури, стан та особливості програмного забезпечення;

– інформаційно-комп'ютерну експертизу, яка встановлює закономірності створення, обробки та збереження інформації на комп'ютерних носіях. Її завданням є пошук, виявлення, відтворення й технічний аналіз інформації, створеної користувачем чи програмами в комп'ютерній системі [3].

Проте активний розвиток технологій зростання рівня технічного забезпечення повсякденного життя, розвиток інтерфейс-програм, які дозволяють доступ до банківських рахунків із телефонних пристроїв, зумовлює ситуацію, за якої сліди злочинів відображаються не тільки й

не стільки на технічних пристроях, скільки в мережі. Поширення телекомунікаційних технологій зумовило виокремлення телекомунікаційної експертизи, яка щоправда натепер є недостатньо розробленою з погляду методики та методології проведення. Варто також зазначити, що обсяг цього експертного дослідження має динамічний характер унаслідок постійного розвитку технологій.

Під час заволодіння безготівковими коштами важливо встановити спосіб, у який здійснено доступ до рахунку. У банківських установах це питання повністю перебуває в компетенції фахівців з безпеки, які на базі економічних і технічних знань установлюють механізм дії правопорушника. Натомість, щоб установити вказані обставини в кримінальному провадженні, необхідно призначення кількох експертиз, що істотно затягує строки досудового розслідування. За таких обставин розвиток експертних досліджень, на нашу думку, має бути спрямований на забезпечення дослідження способу заволодіння безготівковими коштами шляхом аналізу віртуальних слідів, залишених правопорушником у мережі.

Висновок експерта є вершиною піраміди доказування, тоді як у її основу покладено інше процесуальне джерело доказів – речові докази, збереження яких, згідно зі ст. 170 КПК України, забезпечується шляхом накладення арешту. На жаль, регламентація інститутів речових доказів та арешту майна є не досконалою, а в деяких моментах і суперечливою, що не дає змоги їх ефективно застосовувати в кримінальних провадженнях про злочини, учинені з використанням безготівкових операцій. Практичне застосування цих інститутів засвідчує наявність таких проблем правозастосування:

1. Чинні положення КПК України не забезпечують можливості поновлення прав потерпілих на стадії досудового розслідування. Так, з аналізу положень ст. 100 КПК України вбачається, що повернення речей, вилучених в особи, яка заволоділа майном унаслідок кримінального правопорушення, на стадії досудового розслідування неможливе. Визначення долі речових доказів, що не містять слідів кримінального правопорушення, у тому числі на які накладено арешт, передбачено ч. 6 ст. 100 КПК України виключно щодо таких категорій:

- предмети, великі партії товарів, зберігання яких через громіздкість або з інших причин неможливо без зайвих труднощів або витрати із забезпечення спеціальних умов зберігання яких спільномірні з їх вартістю;
- товари або продукція, що піддається швидкому псуванню.

Попри це, усталеною практикою серед слідчих є повернення потерпілим майна, яким протиправно заволоділи правопорушники, шляхом винесення постанов про зміну місця зберігання. Проте, якщо майно не належить до однієї з наведених вище категорій, такі рішення прямо суперечать положенням ст. 100 КПК України.

Натомість викликає сумніви щодо доцільності встановлення таких правових рамок. Зазвичай предмети, що набуті внаслідок учинення злочину, уже своїм існуванням та умовами вилучення доводять обставини, які, відповідно до ст. 91 КПК України, підлягають доказуванню в кримінальному провадженні. На підтвердження обґрунтованості такої тези змоделюємо ситуацію, за якої протиправно отримані кошти арештовані на банківському рахунку правопорушника. Проте поновити права потерпілого шляхом повернення майна натепер процесуально неможливо з низки причин:

а) безготівкові кошти не зараховані до переліку видів речових доказів, визначених ч. 6 ст. 100 КПК України, щодо яких можна прийняти рішення про їх частку на стадії досудового розслідування;

б) зміна місцезнаходження речових доказів чинним КПК України передбачена в п. 1 ч. 6 ст. 100 КПК України, яка суперечить положенням ст. 174 КПК України й не може бути практично реалізована. Наприклад, повернення та передання речового доказу на відповідальне зберігання, за змістом п. 1 ч. 6 ст. 100 КПК України, можуть бути здійснені слідчим, тоді як банківськими установами постанова слідчого до виконання прийнята бути не може з огляду на положення п. 5.1 Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, якою передбачено таке: відповідно до ст. 1071 Цивільного кодексу України, кошти можуть бути списані з рахунку клієнта без його доручення на підставі рішення суду, а також у випадках, установлених законом [4].

В аспекті запровадження положень ст. 219 КПК України щодо обмеження строків досудового розслідування поширеними стануть випадки необхідності закриття провадження у зв'язку із завершенням строків розслідування в кримінальних провадженнях, у яких накладено арешт. У таких випадках положення ст. 100 КПК України варто доповнити нормою про повернення коштів за спірними транзакціями первинному власнику й детальніше регламентувати порядок вирішення долі речових доказів за постановою прокурора.

Вирішити цю проблематику, на наше переконання, можна шляхом додатково нормативного регулювання. Зокрема, ст. 100 КПК України пропонуємо викласти в такій редакції:

Частина 1. Речовий доказ, який наданий стороні кримінального провадження або нею вилучений, повинен бути якнайшвидше повернутий володільцю, крім випадків, передбачених статтями 160–166, 170–174 цього Кодексу, *у яких речові докази повертаються власнику, законному володільцю за рішенням слідчого судді, суду, постановленим за клопотанням сторони кримінального провадження з урахуванням положень частин 6 і 9 цієї статті*.

Частина 6. Речові докази, що не містять слідів кримінального правопорушення, а також речові докази у вигляді товарів або продукції, що піддаються швидкому псуванню:

1) повертаються власнику (законному володільцю) або передаються йому на відповідальне зберігання, якщо це можливо без шкоди для кримінального провадження, за рішенням слідчого, а щодо яких накладено арешт – за рішенням слідчого судді, суду;

Така позиція зумовлена наявністю відносно тривалих часових рамок, визначених ст. 219 КПК України, у слідчого для вивчення обставин, що свідчать про наявність чи відсутність складу злочину. Якщо ж слідчий дійде до переконання про відсутність складу чи події правопорушення, саме критерій часу дасть можливість спершу вирішити питання про зняття арешту та долю вилученого майна, зокрема позбавивши своїм рішення його статусу речового доказу, і прийняти рішення в порядку ст. 284 КПК України. Натомість під час оголошення особі про підозру 2-місячний строк розслідування істотно скорочує часові рамки прийняття рішення, у зв'язку з чим уважаємо за можливе повноваження прокурора щодо скасування арешту залишити, обмеживши таке право категорією проваджень, у яких оголошено особі про підозру. Аналіз цієї проблеми засвідчує існування іншої.

Не врегульованою залишається проблема скасування арешту майна. Правом на вирішення питання про скасування арешту майна, відповідно до вимог ч. ч. 3 та 4 ст. 174 КПК України, наділено суд – на стадії судового розгляду, слідчого суддю та прокурора – на стадії досудового розслідування. Водночас порядок скасування арешту під час закриття провадження залишається спірним. Причиною цього є такі неточності. Частиною 3 ст. 173 КПК України передбачено, що рішення про скасування арешту приймається прокурором водночас із винесенням постанови. При цьому поняття «водночас» є неконкретизованим, так як у цьому разі підставу скасування арешту законодавець пов'язує з юридичним фактом закриття провадження. Отже, з одного боку, винесення постанови про скасування арешту до винесення постанови про закриття позбавлено юридичного сенсу, з іншого боку, прийняття постанови після закриття провадження суперечить вимогами п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК України, з огляду на те що стадія досудового розслідування закінчується прийняттям рішення про закриття, що виключає можливість прийняття будь-яких інших рішень у провадженні.

Крім того, прокурором приймаються рішення про закриття у відносно невеликій кількості проваджень, а тому поза правовим регулювання залишаються провадження, у яких остаточне рішення приймається слідчими. Як зазначають А.Р. Туманянц і В.І. Медвєдєв, правозастосовна практика сформувала два варіанти дій: звернення слідчого з клопотанням до слідчого судді про скасування арешту майна та звернення власника [5, с. 198]. І якщо перший варіант прямо суперечить вимогам законодавства, так як ні слідчий, ні прокурор ст. 174 КПК України не визначені як суб'єкти, які мають право ініціювати зняття чи скасування арешту, то другий – суперечить принципу диспозитивності. В останньому випадку держава в особі правоохоронних органів утримує майно без достатньої правової підстави, при цьому повернення майна ставиться в залежність від активної позиції власника чи законного володільця майна щодо визнання дій слідчого/прокурора незаконними та скасування арешту.

Отже, більшість науковців схиляється до думки про доцільність унесення змін до ст. 174 КПК України. Так, А.В. Дрозд пропонує вирішити проблему шляхом відтермінування набрання чинності рішення прокурора до спливу 10-денного строку, визначеного ст. 304 КПК України для оскарження рішення про закриття провадження [6, с. 168]. Проте вказана позиція не передбачає механізму подальшої реалізації рішення про скасування арешту.

З огляду на це, пропонуємо положення ч. 1 ст. 174 КПК України доповнити в частині надання повноважень слідчому та прокурору на звернення до слідчого судді з клопотання про скасування арешту, а ч. 3 ст. 174 КПК України викласти в такій редакції: прокурор у постанові про закриття кримінального провадження, у якому особі оголошено про підозру, скасовує арешт майна, якщо воно не підлягає спеціальній конфіскації.

Очевидно, що винесення ухвали про накладення арешту, рівно як і про скасування арешту, ще не означає застосування чи скасування заходу забезпечення. Особливо актуальне це питання в кримінальних провадженнях, учинених із використанням безготівкових операцій, так як володіння безготівковими коштами опосередковано фінансовою установою, а також в умовах, коли реалізація правомочностей власника об'єкта опосередкована певними інституціями, такими як державні реєстратори (щодо нерухомого майна), сервісні центри Національної поліції (щодо транспортних засобів). Як наслідок, із часу постановлення ухвали слідчого судді до фактичного накладення арешту може проходити тривалий час.

При цьому кримінальне процесуальне законодавство відповідальність за негайне виконання ухвали про арешт покладає на слідчого, прокурора, навіть попри те що в наведених прикладах ці питання знаходяться поза межами їхньої компетенції, а регламентовано відповідними відомчими актами.

На увагу в аспекті вирішення цієї проблеми заслуговує практика функціонування Інформаційної системи грошових обмежень (PLAIS) у Литві й Автоматизованої інформаційної системи виконання грошових зобов'язань (АІС ВГЗ) у Білорусії. У вказаних державах запроваджено функціонування міжвідомчих інформаційних систем, що забезпечують невідкладний обмін офіційними документами з питань арешту між відомствами. Організація виконання ухвали про арешт покладається на суд, який ухвалив рішення, шляхом скерування рішення до інформаційної системи, відповідно, накладення арешту відбувається в автоматичному режимі [7].

У таких умовах постановлення рішення про арешт чи зняття арешту фактично не розподілені в часі з реальним його застосуванням. Натомість до запровадження функціонування аналогічної міжвідомчої інформаційної системи на теренах України з метою забезпечення дієвості арешту як заходу забезпечення, оперативності досягнення цілей його застосування, з одного боку, та недопущення порушення майнових прав осіб, на майно яких накладено арешт, – з іншого, необхідно передбачити порядок і строки реалізації ухвал про арешт посадовими особами, яких вони стосуються. Так, статтю 175 КПК України пропонуємо викласти в такій редакції: «Виконання ухвали про арешт майна та скасування арешту майна».

1. Ухвала про арешт майна слідчим, прокурором негайно виконується або надається для виконання органу чи посадовій особі, уповноваженим на її виконання.

2. Слідчий, прокурор надає для виконання ухвалу про арешт шляхом їх доставлення особисто, направлення рекомендованим або цінним листом, електронною поштою, з дотриманням вимог законодавства України з питань електронного документообігу, електронних довірчих послуг, захисту інформації.

3. Орган чи посадова особа, яка уповноважена на виконання постанови, зобов'язана виконати її протягом одного робочого дня, про що невідкладно письмово повідомити відповідного слідчого чи прокурора.

Необхідно також передбачити в ст. 175 КПК України заходи відповідальності за невиконання чи несвоєчасне виконання ухвали про арешт і порушення строків інформування органу слідства.

На наше переконання, вирішенням проблеми скасування арешту може бути врахування змін щодо строків досудового розслідування. Так, на цей час жодне провадження не може бути розслідувано в порушення строків, визначених ст. 219 КПК України. З огляду на те що арешт є засобом забезпечення кримінального провадження, то й мета його нівелюється під час прийняття одного з рішень, визначених ст. 284 КПК України. З метою уникнення можливих ситуацій щодо ненаправлення рішень про скасування арештів уповноваженим органам доцільно встановити строки дій арешту, пов'язавши його із загальними строками досудового розслідування, визначеного ст. 219 КПК України. Такий підхід дасть змогу, з одного боку, захистити майнові права учасників кримінального провадження, так як рішення про арешт буде припинятися автоматично зі спливом строку розслідування, з іншого – буде дисциплінувати слідчих і прокурорів у частині доцільності майнових обмежень. Водночас дія арешту може бути продовжена водночас із вирішенням питань про продовження строків досудового розслідування в порядку, передбаченому параграфом 4 глави 23 КПК України. Це розширить можливості судового контролю цього заходу забезпечення.

Висновки. Проведене дослідження засвідчило, що технічний прогрес вимагає вдосконалення інституту доказування в кримінальному провадженні. Ефективна протидія злочинам, учиненим із використанням безготівкових операцій, неможлива без розроблення нових методик експертних досліджень, удосконалення чинних процесуальних процедур виявляння й арешту майна як основного засобу не лише збереження речових доказів, а й поновлення прав потерпілого.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Офіційний сайт ВР України.* URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.
2. Корнієнко В.В., Стреляний В.І. Організація розслідування фактів несанкціонованого переказу коштів за рахунків клієнтів банку, які обслуговуються за допомогою систем дистанційного обслуговування : методичні рекомендації. Харків, 2015. 71 с.
3. Експертиза комп'ютерної техніки і програмних продуктів або комп'ютерно-технічна експертиза. *Протокол: юридичний інтернет-ресурс.* URL: https:// protocol.ua/ua/ekspertiza_komp_yuternoi_tehniki_i _programnih_produktiv_abo_komp_yuterno_tehnichna_ekspertiza/.
4. Інструкція про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті : Постанова НБУ від 21.01.2004 № 22. *Офіційний сайт ВР України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0377-04.
5. Туманянц А.Р., Медвєдєв В.І. Арешт майна у кримінальному провадженні: окремі проблеми застосування. *Право і суспільство.* 2018. № 2. Частина 3. С. 194–199. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/2_2018/ part_3/38.pdf (дата звернення: 15.04.2020).
6. Дрозд А.В. Деякі проблемні питання арешту майна в кримінальному провадженні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція».* 2018. Том 2. № 36. С 164–168. URL: http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc36/part_2/juspradenc36-2.pdf#page=164 (дата звернення: 15.04.2020).
7. Авторгов А. Автоматизований арешт рахунків – боржники можуть спати спокійно? *Платформа ЛІГА:ЗАКОН.* URL: https://jurliga.ligazakon.net/experts/27/923_avtomatizovaniy-aresht-koshtv--borzhniki-mozhut-spati-spokyno.

УДК 343.13
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.49

ШЕВЦОВА К.В.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ УЧАСТІ ПРОКУРОРА ЩОДО НЕДОПУСТИМОСТІ РОЗГОЛОШЕННЯ ВІДОМОСТЕЙ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Мета статті полягає в дослідженні окремих питань участі прокурора щодо недопустимості розголошення відомостей досудового розслідування. У статті досліджуються ключові теоретичні та прикладні питання, що пов'язані із правовим регулюванням інституту недопустимості розголошення відомостей досудового розслідування. Детальний аналіз відповідних нормативно-правових актів, що здійснюють регламентацію процесуального порядку забезпечення таємниці досудового розслідування, в тому числі й більшості країн пострадянського простору, вказує на відсутність у них чіткого та системного закріплення досліджуваної процедури. Здійснюється ґрунтовне опрацювання точок зору провідних науковців із питань предмета дослідження. На підставі цього автором пропонується власне бачення щодо відомостей, які не підлягають розголошенню і становлять таємницю у відповідному кримінальному провадженні. Акцентується увага на тому, що слідчий та прокурор є основними учасниками з питань отримання інформації про вчинене кримінальне правопорушення та осіб, які його вчинили. Разом із тим положення чинного кримінального процесуального законодавства, що безпосередньо стосуються повноважень прокурора із забезпечення процедури нерозголошення відомостей досудового розслідування, потребують подальшого удосконалення. Перш за все, це стосується визначення прокурором об'єму певних відомостей, що не підлягають розголошенню, та закріплення даного факту в матеріалах кримінального провадження, особливо у випадках, коли вказана інформація стосується сфери

© ШЕВЦОВА К.В. – аспірант (Харківський національний університет внутрішніх справ) керівник (Харківська місцева прокуратура № 1)

особистого та сімейного життя особи. Зроблено висновок, що у зв'язку з недосконалістю визначення об'єму відомостей, що не підлягають розголошенню, можуть порушуватися окремі засади кримінального провадження. У матеріалах кримінального провадження необхідно чітко визначати, які саме відомості досудового розслідування необхідно зберігати в таємниці. Дане уточнення сприятиме конкретизації дій учасників кримінального провадження, які попереджені про нерозголошення, а так само надаватиме більш чіткі підстави для застосування ст. 387 КК України.

Ключові слова: *досудове розслідування, прокурор, таємниця, безпека, відомості, розголошення, рішення, учасники кримінального провадження.*

The purpose of the article is to investigate certain issues of the prosecutor's participation regarding the inadmissibility of disclosure of information of the pre-trial investigation. The article considers some key theoretical and applied issues related to the legal regulation of the institution of inadmissibility of disclosure of pre-trial investigation information. A detailed analysis of the relevant legal acts regulating the procedural order to ensure the secrecy of pre-trial investigation, including most of the countries of the former Soviet Union, indicates the lack of a clear and systematic consolidation of the investigated procedure. An extensive study of the points of view of the leading scientists on the subject of research is carried out. On the basis of this, the author proposes his own vision regarding non-disclosure of information which is secret in the relevant criminal proceedings. Attention is drawn to the fact that the investigator and the prosecutor are the main participants in matters related to obtain information about the criminal offense and the perpetrators. At the same time, the provisions of the current criminal procedural law, which directly relate to the prosecutor's powers to ensure the procedure of non-disclosure of information of the pre-trial investigation, need further improvement. First of all, it concerns the determination by the prosecutor of the amount of certain information that is not a subject to disclosure and the consolidation of this fact in criminal proceedings, especially in cases when this information relates to the sphere of personal and family life of a person. It is concluded that due to the imperfection of the definition of the amount of information that is not subject to disclosure, certain principles of criminal proceedings may be violated. In the materials of the criminal proceedings it is necessary to clearly define what information of the pre-trial investigation should be kept secret. This clarification will help to specify the actions of participants in criminal proceedings, who are warned about non-disclosure, as well as provide clearer grounds for the application of Art. 387 of the Criminal Code of Ukraine.

Key words: *pre-trial investigation, prosecutor, secrecy, security, information, disclosure, decision, participants in criminal proceedings.*

Постановка проблеми. На сторінках юридичної літератури постійно аналізуються питання сімейної, державної, банківської, лікарської таємниці, таємниці сповіді, слідчої таємниці та таємниці наради суддів. Серед вищевказаного переліку важливе місце посідає інститут недопустимості розголошення відомостей досудового розслідування, положення якого закріплені нормативно та мають важливе значення як на міжнародному рівні (Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. [1], Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979 р. [2], Мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх («Пекінські правила»), затверджені Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1985 р. [3], Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. [4]), так і для кожної держави окремо.

Сьогодні питання щодо нерозголошення відомостей досудового розслідування знайшли своє відображення у кримінально-процесуальному законодавстві багатьох країн пострадянського простору, зокрема це ст. 201 КПК Республіки Казахстан [5], ст. 198 КПК Республіки Білорусь [6], ст. 212 КПК Республіки Молдова [7], ст. 353 КПК Республіки Узбекистан [8], ст. 104 КПК Грузії [9], ст. 201 КПК Азербайджанської Республіки [10], ст. 172 КПК Республіки Вірменія [11], ст. 177 КПК Республіки Таджикистан [12], ст. 214 КПК Естонської Республіки [13], ст. 161 КПК Російської Федерації [14].

Досліджуючи вищевказані питання, О.В. Гриза цілком слушно констатує, що, незважаючи на плин часу, розвиток суспільних формацій, масштабних глобалізаційних процесів, правове мислення законодавців пострадянських країн суттєво не змінилось. Прикладом цього є те, що через 25 років із моменту розпаду СРСР спільними для кримінально-процесуального законодавства колишніх його країн-членів є положення про нерозголошення відомостей досудового розслідування та визначення кола суб'єктів, відповідальних за додержання вказаного постулату. Зокрема, для України, Казахстану та Таджикистану характерним є формування кола вказаних суб'єктів на рівні прокурора та слідчого, а законодавець Вірменії до них додає ще й суд. Найбільш загально перелік суб'єктів, відповідальних за збереження таємниці досудового слідства, визначений законодавцем Молдови – особа, що здійснює кримінальне переслідування [15, с. 134]. У даному контексті повноваження прокурора як процесуального керівника залишаються невизначеними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий аналіз проблемних питань щодо недопустимості розголошення відомостей досудового розслідування у своїх працях здійснювали такі дослідники, як Ю.П. Аленін, Р.В. Бараннік, А.А. Бражник, В.В. Вапнярчук, В.І. Галаган, Г.І. Глобенко, В.В. Павловський, Г.І. Резнікова, Л.М. Лобойко, О.В. Капліна А.О. Ляш, В.В. Навроцька, О.А. Осауленко, Л.Д. Удалова, В.М. Тертишник, А.З. Якубова та інші. В останніх публікаціях окреслену тему досліджували: Г.І. Глобенко («До питань недопустимості розголошення відомостей досудового розслідування»), В.Г. Дрозд («Правове регулювання досудового розслідування: проблеми теорії та практики»), О.І. Марочкін («Норми міжнародного права та рішення Європейського суду з прав людини про доступ до таємниці слідства»). Однак, незважаючи на значний ступінь наукової розробки даної теми, багато питань, що безпосередньо стосуються участі прокурора в забезпеченні реалізації практичної складової частини досліджуваного інституту, потребують як подальшого дослідження, так і нормативного врегулювання.

Формування цілей. Мета статті полягає в дослідженні окремих питань участі прокурора щодо недопустимості розголошення відомостей досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу. Тема загальних положень досудового розслідування та ефективність їх практичної реалізації займає не останнє місце в теорії кримінального процесу. І невипадково вчені у своїх дослідженнях торкаються такого загального положення, як недопустимість розголошення відомостей досудового розслідування (ст. 222 КПК України) [16].

З урахуванням наявних наукових розробок способи забезпечення їх нерозголошення вважаємо доцільним умовно розділити на дві групи. До першої з них слід віднести дії, спрямовані на захист відповідних даних, що безпосередньо складають таємницю розслідування, від протиправних посягань із боку осіб, які намагаються нею заволодіти з метою створення протидії кримінальному провадженню. За слушним твердженням М.Г. Шурухнова та О.В. Пушкіна, така поведінка дозволяє: а) зацікавленим особам готуватися до слідчих дій, продумувати різні хитрощі, алібі, консультуватися з фахівцями, адвокатами, на підставі чого обирати певну лінію поведінки, спрямовану на протидію розслідування; б) вирішити питання, пов'язані з передачею незаконно придбаного майна, переведенням або передачею грошових коштів надійним людям, за кордон, приховуванням їх у надійних місцях, зняттям готівки із пластикових карт; в) знищити електронні носії інформації, комп'ютерну техніку, в тому числі і засоби стільникового зв'язку; г) провести зустрічі, заручитися підтримкою впливових людей, впливати на співучасників злочину, свідків; ґ) покинути межі відповідного регіону або навіть держави [17, с. 76].

До другої групи доречно віднести дії слідчого, прокурора, що спрямовані на захист даних досудового розслідування від розголошення особами, яким вони стали відомі у зв'язку з їх залученням до сфери кримінального судочинства. Так, В.В. Павловський акцентує увагу на тому, що кримінальний процесуальний закон за певних умов зобов'язує окремих учасників кримінального провадження не розголошувати відомості досудового розслідування у зв'язку з їх участю у проведенні певних процесуальних дій. Наприклад, відповідно до вимог ст. 66 КПК України свідок, під загрозою кримінальної відповідальності, зобов'язаний не розголошувати без дозволу слідчого, прокурора, суду відомості, які безпосередньо стосуються суті кримінального провадження та процесуальних дій, що здійснюються (здійснювалися) під час нього і які стали відомі свідку у зв'язку з виконанням його обов'язків [18, с. 132].

Законодавець у положеннях КПК України також деталізує права та обов'язки інших учасників кримінального провадження з досліджуваного питання, наприклад, потерпілого (п. 3 ч. 1 ст. 57 КПК України), представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження (п. 3 ч. 7 ст. 64-1 КПК України), свідка (п. 3 ч. 1 ст. 66 КПК України), особи, яку залучають до проведення процесуальних дій під час досудового розслідування як понятого або яка стала оче-

видцем таких дій (ч. 3 ст. 66 КПК України), перекладача (п. 4 ч. 3 ст. 68 КПК України), експерта (п. 4 ч. 5 ст. 69 КПК України), спеціаліста (п. 3 ч. 5 ст. 71 КПК України), представника персоналу органу пробації (п. 5 ч. 3 ст. 72-1 КПК України) [19, с. 45–56]. Способом забезпечення нерозголошення окреслених відомостей є передбачений ст. 222 КПК України обов'язок слідчого, прокурора попередити відповідних учасників кримінального провадження про нерозголошення даних досудового розслідування, які їм стали відомі. Значимість цього способу захисту таємниці розслідування підкреслює передбачена ст. 387 КК України, яку встановлена відповідальність за порушення вказаного припису.

Аналіз кримінального процесуального законодавства окремих європейських країн та держав пострадянського простору вказує на те, що його положення не містять чіткого тлумачення поняття «таємниці» або «нерозголошення» досудового розслідування, а також не конкретизують означену процедуру [20, с. 182]. Вказаний чинник безпосередньо впливає на розмаїття поглядів правників із цього питання. Так, наприклад, В.Д. Дрозд під досліджуваним поняттям розуміє «вид таємної інформації, яка охоплює відомості щодо діяльності органу досудового розслідування, прокуратури, оперативних підрозділів у рамках кримінально провадження, а також результатів проведення процесуальних дій, застосування заходів забезпечення кримінального провадження, розголошення яких може негативно вплинути на всебічність, повноту та неупередженість розслідування» [21, с. 209]. Близьке за змістом до цього визначення надає О.І. Марочкін, який наголошує на тому, що в теорії кримінального процесу під даним поняттям прийнято розуміти охоронювану кримінальним процесуальним та кримінальним законом інформацію (відомості), спрямовану на забезпечення інтересів слідства у кримінальному провадженні. Конфіденційність такої інформації, виходячи з положень ст. 222 КПК України, визначається слідчим або прокурором та захищається з метою попередження завдання шкоди інтересам досудового слідства в цілому, а також інтересам відповідної особи, суспільства та держави в цілому [22, с. 295]. Дослідники надають ґрунтовні визначення досліджуваного поняття, але під час його розкриття використовують терміни «таємна інформація», «конфіденційність», сутність яких в положеннях КПК України не розкриваються.

На переконання Г.І. Глобенка, «під відомостями кримінального провадження, що не підлягають розголошенню, слід розуміти охоронювану кримінальним та кримінальним процесуальним законом конфіденційну інформацію, яка відображає інтереси розслідування або судового розгляду та сприяє усуненню реальної або потенційної небезпеки його учасникам, визначену слідчим, прокурором, судом у своїх рішеннях» [19, с. 47]. У даному визначенні автор розповсюджує сферу дії досліджуваної інституції не лише на стадію досудового розслідування, а й на стадію судового розгляду, що заслуговує уваги. При цьому дослідник також уживає поняття «конфіденційна інформація», яке на законодавчому рівні не розкрито.

А. О. Ляш надає структуру кримінального процесуального забезпечення нерозголошення відомостей досудового розслідування, до якої включає такі елементи: 1) кримінальні процесуальні норми, які регулюють відкритість і закритість кримінального процесу з метою забезпечення недопустимості розголошення даних; 2) відповідні правовідносини; 3) правосвідомість, тобто ставлення учасників до відповідного обов'язку; 4) процесуально оформлене рішення в рамках нерозголошення відомостей досудового розслідування; 5) юридична відповідальність за порушення обов'язку не розголошувати відомості досудового розслідування [23, с. 6].

На підставі детального аналізу положень законодавства та приведених наукових точок зору вважаємо, що під досліджуваним терміном слід розуміти охоронювану кримінальним та кримінальним процесуальним законом інформацію, яка підлягає захисту з метою усунення реальної або потенційної небезпеки заподіяння шкоди інтересам розслідування або учасникам кримінального провадження, обсяг якої визначається слідчим, прокурором у відповідному рішенні.

Слід зазначити, що беззаперечно слідчий та прокурор є основними учасниками процесу отримання відповідної інформації про вчинене кримінальне правопорушення та осіб, причетних до його вчинення. Йдеться не лише про доказову інформацію, а й про відомості, які з різних причин мають охоронятися та не розголошуватися. Перш за все, це пов'язано з тим, що нерозголошення даних досудового розслідування є базовою передумовою для реалізації комплексу таких засад кримінального провадження, як: законність (ст. 9 КПК України); повага до людської гідності (ст. 11 КПК України); розумність строків (ст. 28 КПК України) тощо.

У даному контексті окремого розгляду потребують питання, що стосуються участі прокурора в реалізації положень ст. 222 КПК України. Актуальність даного питання зумовлюється двома основоположними чинниками: по-перше, прокурор визначений серед суб'єктів, які при-

ймають рішення про нерозголошення відомостей досудового розслідування; по-друге, прокурор здійснює нагляд за додержанням законів у формі процесуального керівництва під час реалізації вищевказаних заходів за органами досудового розслідування. На наш погляд, у цій частині його повноваження доречно розширити. Окреслене зумовлюється тим, що слідчі в силу як суб'єктивних, так і об'єктивних причин не завжди належним чином оцінюють обставини, що спонукають прийняття та виконання даного рішення. Особливо це стосується випадків передання кримінального провадження від одного органу досудового розслідування до іншого, коли разом із досліджуваними заходами здійснюються заходи безпеки щодо їх учасників.

Крім цього, в частині повноважень прокурора окремого розгляду потребують питання, пов'язані з визначенням об'єму відомостей, що не підлягають розголошенню в кримінальному провадженні. На жаль, дане питання залишилось поза увагою законодавця, але окремі його аспекти все ж таки зустрічаються на сторінках юридичної літератури. Зокрема, до них відносять: а) окремі докази та їх зміст, що стосуються винуватості підозрюваного, обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення; б) відомості про учасників кримінального провадження, наприклад, їх місце проживання; в) які саме слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії збирається проводити слідчий; г) місце і час проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій тощо [19, с. 47]. Вважаємо, що об'єм відомостей досудового розслідування, які необхідно зберігати в таємниці, є одним із ключових чинників досліджуваного інституту, оскільки саме вони мають бути чітко прописані у відповідному процесуальному документі, що міститься у кримінальному провадженні. Звернемо увагу на той факт, що відповідно до ч. 1 ст. 201 КПК Республіки Казахстан [5] вирішення окресленого питання покладається виключно на прокурора. Зазначений підхід законодавця є цілком виправданим, у зв'язку із чим пропонуємо ст. 222 КПК України доповнити аналогічними положеннями.

Також доречно звернутись до змісту ст.ст. 474–477 КПК Федеративної Республіки Німеччина [24], де відомості, які належить до таємниці досудового розслідування, розподіляється на такі, що стосується: а) безпосередньо розслідування; б) приватних осіб. Відповідно, і порядок їх розголошення має різну форму. На наше переконання, питання, що стосуються розголошення відомостей особистого та сімейного життя у кримінальному процесі України, мають вирішуватись виключно через прокурора.

Висновки. У зв'язку з недосконалістю визначення об'єму відомостей, що не підлягають розголошенню, можуть порушуватися окремі засади кримінального провадження. У матеріалах кримінального провадження необхідно чітко визначати, які саме відомості досудового розслідування необхідно зберігати в таємниці. Дане уточнення сприятиме конкретизації дій учасників кримінального провадження, які попереджені про нерозголошення, а так само надаватиме більш чіткі підстави для застосування ст. 387 КК України.

На підставі проведеного аналізу кримінального процесуального законодавства України приходимо до висновку щодо необхідності внесення змін до його положень. Насамперед, ст. 3 КПК України необхідно доповнити поняттям «відомості досудового розслідування, що не підлягають розголошенню».

Список використаних джерел:

1. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Міжнародний документ від 16.12.1966 р. / База даних «Законодавство України». URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043/print1360158881064154.

2. Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку: Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979 р. / База даних «Законодавство України». URL : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_282.

3. Мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються відправлення правосуддя стосовно неповнолітніх (Пекінські правила) 1985 р. / База даних «Законодавство України». URL : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_211.

4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950 р. / База даних «Законодавство України». URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

5. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. URL : http://ecoinfo.ecogosfond.kz/ugolovno-processualnyjj-kodeks-resp-5/.

6. Уголовно-процессуальный кодекс Республіки Белорусь. URL: http://www.pravo.levonevsky.org/kodeksby/upk.

7. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 14.03.2003 г. № 122-XV. URL : http://www.pravo.org.ua/files/___.pdf.

8. Кримінально-процесуальний кодекс Республіки Узбекистан : закон Республіки Узбекистан від 22.09.1994. URL : http://www.lex.uz/docs/111463.

9. Уголовный процессуальный кодекс Грузии от 9.10.2009 г. № 1772-IIс. URL : http://www.pravo.org.ua/files/ Criminal%20justice/_-09_10_2009.pdf.

10. Кримінально-процесуальний кодекс Азербайджанської Республіки : закон Азербайджанської Республіки від 14.07.2000 № 907-IQ. URL : http://continent-online.com/Document/?doc_id=30420280.

11. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Армения от 1 июля 1998 года. URL : http://www.prliament.am/legislation/.

12. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 03.12.2009. URL : http://www. base/spinform.ru/show_doc/fwx?rgn=30692.

13. Уголовно-процессуальный кодекс Эстонской Республики от 12.02.2003. URL : https://v1.juristaitab.ee/ru/zakonodatelstvo/ugolovno-processualnyy-kodeks.

14. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 22 ноября 2001 г. URL : http://www.hro.org/docs/rlex/upk2002/index_1.php.

15. Гриза О.В. Гарантії забезпечення дотримання таємниці під час досудового розслідування : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09. Дніпро. 2017. 200 с.

16. Кримінальний процесуальний кодекс України : закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

17. Шурухнов Н.Г., Пушкин А.В. Конкретизация положений о недопустимости разглашения данных предварительного расследования. *Вестник экономической безопасности*: Юридические науки. 2019. № 1. С. 75–78.

18. Павловський В.В. Загальні положення досудового розслідування : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ. 2016. 246 с.

19. Глобенко Г.І. До питань недопустимості розголошення відомостей досудового розслідування. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2019. № 8(22). С. 43–48.

20. Глобенко Г.І. Міжнародні стандарти щодо нерозголошення відомостей досудового розслідування. *25 років становлення Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ: славетна історія та горизонти майбутнього*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (21-22 лютого 2020 року, м. Суми) / Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. Суми : Видавничий дім «Ельдорадо», 2020. С. 181–182.

21. Дрозд В.Г. Правове регулювання досудового розслідування: проблеми теорії та практики : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 448 с.

22. Марочкін О.І. Норми міжнародного права та рішення Європейського суду з прав людини про доступ до таємниці слідства. *Правове забезпечення оперативно-службової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення* : матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару, м. Харків, 27 трав. 2016 року. Харків, 2016. Вип. 7. С. 294–297.

23. Ляш А.О. Недопустимість розголошення відомостей досудового розслідування. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2013. № 1(7) С. 1–14. URL : http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/ n1/13laovdr.pdf.

24. Уголовно-процесуальный кодекс Федеративной Республики Германия – Strafprozessordnung (StPO) научно-практический комментарий и перевод текста закона / Павел Головенко, Наталия Спица/ Universitätsverlag Potsdam. 2012. URL : http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2012/6177/pdf/sdrs02.pdf.

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.591
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.50

ВЛАД С.Ф.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ПРОКУРОРА

У статті з використанням раніше проведених досліджень і законів проведено порівняння різних європейських моделей підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів, визначено найбільш прийнятну модель підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів, яка після її подальшого вдосконалення може бути запроваджена в Україні. Для нашої країни це актуально, оскільки відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною перед європейськими партнерами в частині створення умов для підготовки високопрофесійних кадрів для судових та правоохоронних органів, не винятком в цьому питанні є і органи прокуратури. Щодо них ставляться питання: чіткого додержання закону, його принципів, застосування в повному об'ємі професійних навичок, володіння критичним мисленням тощо. У досягненні такого результату зацікавлене і саме суспільство, оскільки прокурори забезпечують права та свободи людини, які своєю чергою досягаються шляхом справедливого, неупередженого та ефективного виконання прокурорами своїх обов'язків. Тому для ефективного функціонування органів прокуратури зі здійснення належного захисту прав і свобод людини і громадянина пропонується: вважати підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури в частині підвищення рівня знань, професійної підготовки, набуття корисних навичок умовою впливу як на службову кар'єру прокурорів, так і на забезпечення більш компетентного, кваліфікованого та ефективного виконання ними своїх службових обов'язків; строки підвищення кваліфікації прокурорів встановлювати залежно від займаних посад; врегулювати спеціальним законом статус нещодавно створеного Тренінгового центру прокурорів України тощо.

Також автором у статті проводиться аналіз моделей підвищення кваліфікації працівників прокуратури різних країн та строків підвищення кваліфікації. Розглядається питання статусу спеціалізованого навчального закладу з підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів в Україні – Тренінгового центру прокурорів України та пропонується врегулювати його статус спеціальним законом.

Ключові слова: *прокурор, підвищення кваліфікації, професійна підготовка, навчання, службова кар'єра, органи прокуратури, статус закладу.*

The article compares different European models of prosecutors training and qualification, using the previous studies and laws, identifies the most appropriate model for prosecutors' training and qualification, which can be implemented in Ukraine after further improvement. This is relevant for our country, because, in accordance with the international commitments made by Ukraine to European partners in terms of creating the conditions for the training of highly professional personnel for the judiciary and law enforcement agencies, the prosecution authorities are no exception in this matter. These include the following issues: strict adherence to the law, its principles, full application of professional skills, critical thinking, and more. It is the society itself that is interested in achieving this result, as prosecutors ensure human rights and freedoms, which, in

© ВЛАД С.Ф. – викладач відділу підготовки прокурорів з організації роботи в органах прокуратури та викладання професійної етики (Національна академія прокуратури України)

turn, are achieved through fair, impartial and effective performance by prosecutors of their duties. Therefore, for the effective functioning of the prosecution bodies for the proper protection of human and citizen's rights and freedoms, it is proposed to: consider improving the qualification of the employees of the prosecution bodies, in terms of improving the level of knowledge, professional training, acquisition of useful skills, a condition of influence as a career of prosecutors, and to ensure that they are more competent, qualified and efficient in the performance of their duties; to set the terms of professional development of prosecutors depending on their positions; regulate the status of the newly created Training Center for Prosecutors of Ukraine and others by a special law.

The author also analyzes the models of professional development of prosecutors from different countries and terms of professional development. The status of a specialized educational institution for the training and advanced training of prosecutors in Ukraine – the Training Center for Prosecutors of Ukraine is considered, and it is proposed to regulate its status by a special law.

Key words: *prosecutor, Certification training, professional training, teaching, career, prosecution bodies, status of the institution.*

Вступ. Євроінтеграційні прагнення України визначають напрями трансформації всіх елементів державного механізму. До нього належать і органи прокуратури України. Їх реформування відбувається з огляду на з орієнтацію на європейську модель прокурорської діяльності. Своєю чергою міжнародними стандартами визначається обов'язок держави щодо створення умов підготовки високопрофесійних прокурорів, які чітко додержуватимуться закону та його принципів. У досягненні такого результату зацікавлене і українське суспільство, оскільки прокурори забезпечують права та свободи людини, що досягається шляхом справедливого, неупередженого та ефективного виконання своїх обов'язків.

Обрана тема дослідження узгоджується із п. 5.8 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015, що стосується органів прокуратури України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам удосконалення професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури присвячено чимало праць як провідних науковців, так і практиків, зокрема таких, як Є.А. Бурмак, В.В. Долежан, П.М. Каркач, С.В. Ківалов, А.В. Костенко, М.В. Косюта, І.Є. Марочкін, Ю.Є. Полянський, Г.П. Середа, В.В. Сухонос та інші.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути різні європейські моделі підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів та виявити найбільш прийнятну для застосування в Україні з метою підготовки високопрофесійних прокурорів.

Результати дослідження. Загальне визначення поняття «підвищення кваліфікації» наведене в ст. 18 Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII – це «набуття особою нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань». За висновками дослідників підвищення кваліфікації прокурорів (інакше кажучи, безперервне навчання, англ. ongoing training) має на меті розвиток навичок та компетенцій, які стосуються професійної діяльності прокурора, а також їхнього професійного збагачення протягом усієї кар'єри, зокрема: оновлення та поглиблення правових знань щодо виконання прокурорами своїх обов'язків з огляду на спеціалізацію; набуття нових технічних і правових знань у сфері європейського та міжнародного співробітництва; усвідомлення і поглиблення розуміння нових життєвих реалій сучасного світу з акцентом на правові аспекти; поглиблення аналізу соціальної функції прокурора і їх ролей у межах конституційного ладу; забезпечення більш поглибленого розуміння ролі засобів масової інформації в контексті інформаційного суспільства; сприяння обміну передовим досвідом тощо [1, с. 105]. В останніх дослідженнях доведено, що функціонування корпусу високоосвічених, кваліфікованих прокурорів із необхідним рівнем ділових і морально-етичних якостей сприятиме трансформації української прокуратури у правову інституцію європейського зразка, а її діяльність відповідатиме суспільним очікуванням і демократичним принципам високої професійності, моральності і доброчесності [2, с. 106].

У різних європейських правових системах підвищення кваліфікації прокурорів та суддів проводиться за різними моделями у спеціалізованих навчальних закладах, що мають свої певні відмінності. Вони стосуються не тільки статусів закладів, а й строків проходження прокурорами

навчання. У деяких європейських країнах статус спеціалізованих навчальних закладів з підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів врегульовано спеціальними законами.

Окремі закони про спеціалізовані навчальні заклади прийняті у Республіці Молдова (Закон «Про національний інститут юстиції»), Республіці Болгарія (окремий розділ у Законі «Про організацію судової влади»), Республіці Албанія (Закон «Про школу магістратів Албанії»), Республіці Північна Македонія (Закон «Про Академію підготовки суддів і прокурорів»), Федерації Боснія і Герцеговина («Закон «Про Центр підготовки суддів і прокурорів Федерації Боснії і Герцеговини») [3, с. 8]. У Французькій Республіці Національна школа магістратів діє на підставі Ордонансів 1958 і 1959 років та Декрету 1972 року, які за своїм значенням в ієрархії нормативно-правових актів посідають третє місце після кодексів та законів [4, с. 6]. На наш погляд, таке нормативно-правове врегулювання статусу спеціалізованого навчального закладу повинно бути передбачено й у вітчизняному законодавстві.

Справа в тому, що раніше в Україні діяльність з підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів здійснювала Національна академія прокуратури України, яка проходить процедуру ліквідації, а замість неї, відповідно до ч. 1 ст. 80 Закону України «Про прокуратуру», передбачено створення Тренінгового центру прокурорів України. Він буде здійснювати підготовку і підвищення кваліфікації прокурорів. Тому саме на цій стадії є доречним закріплення його статусу, організації та інших спеціальним законом, як це зроблено в інших країнах.

В аналітичних документах з питань сприяння правовій реформі в країнах Східного партнерства вказується, що більшістю європейських держав визнана практика створення спеціалізованих закладів та установ, яким доручається організовувати і проводити підготовку та підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури. Майже у всіх випадках вони незалежні від виконавчих і законодавчих органів, хоча ці гілки влади можуть тим чи іншим чином впливати на процес управління; одні установи з професійної підготовки мають статус юридичної особи, інші можуть бути лише підрозділами «незалежного органу» або підрозділами судової системи. Здебільшого одній і тій же установі з професійної підготовки доручають підготовку не тільки прокурорів, а й суддів, хоча їх початкова підготовка і подальше підвищення кваліфікації без відриву від основної роботи часом є неможливими [5, с. 11]. Такі заклади зазвичай функціонують у тих країнах, де прокурори та судді об'єднані як магістрати. Вони можуть знаходитись у підпорядкуванні відомства, що здійснює організаційне забезпечення діяльності прокурорів і суддів (наприклад, як у Республіці Польща, де Національна школа підготовки суддів і прокурорів підпорядковується Міністерству юстиції), або мати цілком незалежний особливий статус у державі, як у Французькій Республіці (в цій країні Національна школа магістратів діє як незалежна, автономна державна структура, що забезпечує підготовку та підвищення кваліфікації і суддів, і прокурорів) та інші [6, с. 11].

Терміни проходження підвищення кваліфікації також визначаються по-різному. У Французькій Республіці прокурори і судді проходять підвищення кваліфікації протягом 5 днів один раз на рік; у Республіці Сербія встановлене обов'язкове щорічне підвищення кваліфікації суддів і прокурорів, проте його строк визначається індивідуально; у Республіці Молдова – 40 навчальних годин щорічно; в Республіці Македонія термін проходження підвищення кваліфікації визначається залежно від стажу роботи і становить від 50 (на початку службової кар'єри) до 15 годин на рік (після досягнення стажу понад 15 років) тощо [6, с. 13–14].

Щодо впливу підвищення кваліфікації на прокурорську службову кар'єру можна зазначити, що у тих державах, де підвищення кваліфікації є добровільним, воно не впливає на службову кар'єру, а у державах, які встановили вимоги щодо обов'язковості підвищення кваліфікації прокурорами, навпаки, простежується залежність між його проходженням та кар'єрним ростом.

Визначаючи напрями вдосконалення професійної підготовки прокурорів, звернемося до оприлюдненого наукового аналізу досвіду деяких країн Європи і узагальнимо його [5; 6; 8].

Так, у Франції підготовку прокурорів здійснює Національна школа магістратів, створена в 1958 році. Вона забезпечує навчання та підготовку всіх французьких суддів, а також прокурорів. Слід наголосити, що Національна школа магістратів здійснює як початкову підготовку, так і підвищення кваліфікації без відриву від роботи [7]. Специфікою організації освітніх програм для суддів є те, що вони розраховані також і на прокурорів. Це зумовлюється особливим характером системи судової влади Франції, що склалася в цій країні історично: суддівський корпус складається з магістратів – членів суду й прокуратури при Касаційному суді Франції, судів і трибуналів першої інстанції та кадрових працівників центральної адміністрації, а також аудиторів юстиції. При цьому суддівський корпус поділяється на дві самостійні категорії: магістратів – членів суду і магістратів – працівників прокуратури, які мають право переходити з однієї категорії в іншу

[8, с. 287–289]. У Французькій Республіці запроваджено два етапи професійної освіти. Зміст першого полягає в професійній підготовці до вступу на посаду. На другому етапі відбувається підвищення кваліфікації. Ця професійна підготовка має факультативний характер.

Підвищення кваліфікації проходить через обов'язкові / факультативні модулі (теоретична підготовка) тривалістю 2–5 днів кожний та за допомогою практичної роботи в державних установах, судах, адміністраціях, на промислових підприємствах тощо (тривалість практики залежить від спеціальності, проте зазвичай не перевищує одного тижня). Навчання складається з двох етапів, які чергуються [9]:

1) теоретична підготовка: здатність виокремлювати, засвоювати й застосовувати деонтологічні правила, аналізувати та узагальнювати практичну ситуацію, знання й уміння застосовувати процесуальне законодавство тощо;

2) практична підготовка проходить у різноманітних органах та інститутах послідовно (стажування): адаптація (суд), стажування в адвоката, в органах розслідування, в пенітенціарній службі, в суді (у судах як цивільної, так і кримінальної юрисдикції, у суді для неповнолітніх, також секретарем судового засідання), стажування в апеляційному суді.

Проводячи аналіз європейського досвіду з визначення статусу спеціалізованого навчального закладу, більш детально зупинимося на прикладі Національного інституту юстиції пострадянської держави – Республіки Молдова (далі – НІЮ). Його діяльність регулює окремий закон «Про Національний інститут юстиції» від 08.06.2006 р. № 152-XVI [10] (далі – Закон Молдови № 152-XVI – 2006 р.). НІЮ є спеціалізованим навчальним закладом з підвищення кваліфікації прокурорів, державною установою, яка відповідає за початкову підготовку й подальше підвищення кваліфікації суддів і прокурорів, а також інших співробітників, що сприяють належному функціонуванню системи правосуддя. До повноважень НІЮ входять розробка стратегічних програм у галузі початкової та безперервної підготовки суддів і прокурорів та осіб, які сприяють ефективному здійсненню правосуддя [5, с. 20; 10].

Як нами вже зазначалось у попередніх працях, Закон Молдови № 152-XVI – 2006 р. регулює питання безперервної підготовки і визначає, що НІЮ організовує безперервну підготовку чинних суддів і прокурорів за програмою, яка щорічно подається Раді НІЮ для затвердження не пізніше липня місяця попереднього року. Судді й прокурори мають право на безперервну підготовку, вибираючи при цьому теми з програми не менше, ніж 40 годин щорічно. Теми, обрані для програми, повідомляються Раді НІЮ до кінця жовтня [11, с. 94]. Рада НІЮ має право встановлювати обов'язкові теми для суддів і прокурорів.

Важливим із проаналізованих положень Закону Молдови № 152-XVI – 2006 р., на нашу думку, є те, що в Законі закріплено право суддів та прокурорів обирати теми своєї підготовки, на додаток до яких може бути запропоновано лише обмежене коло предметів, та визначено, що безперервне підвищення кваліфікації є правом прокурорів.

Висновки. Розглянувши та узагальнивши досвід інших країн з підготовки та підвищення кваліфікації працівників прокуратури, ми дійшли таких висновків:

1. У світі на цей час не вироблено єдиного підходу до моделі, періодичності та оптимальної організації підвищення кваліфікації прокурорів, оскільки існують такі фактори, як національні традиції, можливості одночасного навчання певної кількості прокурорів і у відповідному закладі чи установі тощо. Також дискусійним є питання термінів проходження підвищення кваліфікації та питань обов'язковості або добровільності її проходження, в різних країнах різні підходи до вирішення цього питання.

2. Аналіз моделей підвищення кваліфікації працівників прокуратури різних країн показав, що українська модель обов'язкового проходження підвищення кваліфікації не рідше одного разу на три роки є виправданою та відповідає можливостям держави сьогодення. Що стосується строків підвищення кваліфікації, то ми вважаємо за доцільне затверджувати їх залежно від займаних посад працівників органів прокуратури, для яких проводиться підвищення кваліфікації.

3. Розглядаючи питання статусу спеціалізованого навчального закладу з підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів в Україні – Тренінгового центру прокурорів України, на нашу думку, не було б зайвим врегулювати спеціальним законом статус цього закладу з урахуванням пропозицій Ради Європи, прокурорів, працівників Національної академії прокуратури України, Тренінгового центру прокурорів України та інших фахівців у галузі права, а також практику інших держав та аналітичну оцінку результатів підготовки в Україні за попередні роки, оскільки цей напрям діяльності на цей час ще проходить процес реформування.

Список використаних джерел:

1. Фулей Т. Добір і підготовка суддів та прокурорів у Португалії. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2012. № 2. С. 101–106.

2. Плуталова О.Г. Поняття правового механізму державного управління професійною освітою в органах прокуратури України. *Публічне управління і адміністрування в Україні.* 2019. Вип. 10. С. 106–111.

3. Середа Г.П. Із виступу на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України, присвяченому питанням добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів 15 квітня 2008 року. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2008. № 1. С. 6–8.

4. Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів». *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2009. № 1. С. 5–11.

5. Подготовка судей: доклад. Генеральная дирекция по вопросам прав человека и верховенства права. Восточное партнёрство. Содействие правовой реформе в странах Восточного партнёрства. Страсбург. 2012. 278 с. Офіційний веб-сайт Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. URL: https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/cepej/Zvit_profesiyni.pdf (дата звернення: 10.04.2020).

6. Якимчук М., Лизогуб Б. Актуальні проблеми професійної підготовки суддів і прокурорів у аспекті європейської інтеграції України. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2009. № 3. С. 10–15.

7. Про органічний закон стосовно статусу магістратів. Ордонанс Французької Республіки № 58-1270 від 22 грудня 1958 року. Офіційний веб-сайт Центру політико-правових реформ. URL: https://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/FR_1958.pdf (дата звернення: 20.04.2020).

8. Судебные системы европейских стран: справочник. пер. с франц. Д. Васильева и с англ. О. Кобякова. Москва : Международные отношения. 2002. 336 с.

9. Ecole nationale de la Magistrature. URL: http://www.enrajustice.fr/ index.php (дата звернення: 20.04.2020).

10. О Национальном институте юстиции. Закон Республики Молдова от 8 июня 2006 года № 152-XVI. Офіційний веб-сайт Національного інституту юстиції (Республіка Молдова) URL: https://www.inj.md/sites/default/files/17/Legea%20INJ_mod.2016.pdf (дата звернення: 20.04.2020).

11. Влад С.Ф., Долгий О.О. Європейський досвід визначення статусу закладів з підвищення кваліфікації прокурорів. Чинники розвитку Юридичних наук у XXI столітті : матеріали Міжн. наук.-практ. конф., (м. Дніпро, 1–2 листопада 2019 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2019. С. 92–95.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 355.357
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.51

СОКИРИНСЬКА О.А., КОВАЛЬЧУК І.В.

ХАРАКТЕРИСТИКА СЕКСУАЛЬНОГО НАСИЛЛЯ ЯК ВІЙСЬКОВОГО ЗЛОЧИНУ З ПОГЛЯДУ НОРМ МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО ПРАВА

У статті проаналізовано складну ситуацію з проявами сексуального насилля під час збройних конфліктів міжнародного та неміжнародного характеру. У наші часи заборона зґвалтування все більш явно та незамасковано є складником у різних договорах, що визначають правила ведення війни. Історія й аналіз військових конфліктів 20 століття яскраво демонструє, наскільки сторони конфлікту мало дотримуються законів і звичаїв війни й наскільки рідко їх дотримання забезпечується примусовими заходами. Метою статті є здійснення правового аналізу сексуального насилля як військового злочину з погляду норм міжнародного гуманітарного права. Світова спільнота все більше схиляється до того, що зґвалтування під час збройного конфлікту підпадає під визначення катувань або нелюдського чи такого, що принижує гідність людини, поводженням або дій, які полягають у навмисному спричиненні сильних страждань чи серйозних тілесних ушкоджень або серйозному й невідворотному ушкодженні здоров'я психічного чи фізичного характеру. У межах статті проведено аналіз Боснійського збройного конфлікту, під час якого сексуальне насилля використовувалося як засіб ведення війни. Проаналізовано правову базу для забезпечення притягнення до відповідальності винних у подібних злочинах, а також шляхи подолання виникнення такого ганебного явища в сучасних конфліктах і необхідність втручання світової спільноти за допомогою всіх можливих засобів, не заборонених нормами міжнародного права. У результаті дослідження автори дійшли висновку, що в міжнародному праві поневолення вважається злочином, незалежно від того скоєно воно під час війни чи в мирний час, хоча ані чинні, ані щойно створені міжнародні кримінальні судові органи не наділені юрисдикцією щодо злочинів поневолення як таких. Вони можуть застосовувати кримінальне переслідування за поневолення лише як за військовий злочин або злочин проти людяності. Римський Статут постійного Міжнародного кримінального суду від 1998 року зараховує поневолення до сексуального рабства та примус до занять проституцією до злочинів проти людяності й уважає суттєвим порушенням Женевських конвенцій. Правова база для переслідування винних у сексуальному поневоленні та примушуванні до занять проституцією існує давно, хоча саме переслідування винних не завжди здійснювалося досить наполегливо й послідовно. Реалії міжетнічних конфліктів в епоху, що настала після закінчення «холодної війни», без сумніву, ще не один раз будуть застосовані в практиці розслідування Міжнародного кримінального трибуналу.

Ключові слова: *сексуальне насилля, проституція, поневолення, зґвалтування, етнічні чистки.*

© СОКИРИНСЬКА О.А. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічно-правових дисциплін (Білоцерківський національний аграрний університет)

© КОВАЛЬЧУК І.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічно-правових дисциплін (Білоцерківський національний аграрний університет)

The paper deals with the analysis of a complicated situation concerning sexual abuse in the course of international and local armed conflicts. Nowadays, the prohibition of rape is more and more clearly and unmasked as an integral part of the various treaties that define the rules of war. The history and analysis of 20th-century military conflicts vividly illustrates how little conflict laws and customs of the war have been observed by parties to the conflict, and how rarely they are enforced through coercive measures. The purpose of the article is to conduct a legal analysis of sexual violence as a war crime in terms of international humanitarian law. The international community is increasingly convinced that rape during armed conflict falls within the definition of torture or inhuman or degrading treatment or intentionally causing grievous harm, or serious bodily harm, or serious and serious injury or serious injury, mental or physical in nature. Within the article the author analyses the Bosnian armed conflict which involved sexual abuse as a war tool. The legal framework which ensures bringing the perpetrators to justice for committing such crimes, as well as ways of overcoming such a shameful phenomenon in modern conflicts and the need for the international community to interfere with all possible means not prohibited by international law is analyzed in the article. As a result of the study, the authors concluded that in international law, enslavement is considered a crime, whether committed during the war or in peacetime. However, neither the current nor the newly established international criminal judiciary is vested with jurisdiction over the crimes of enslavement per se. They may prosecute a slave only as a war crime or a crime against humanity. The 1998 Rome Statute of the Permanent International Criminal Court refers to sexual slavery and forced prostitution as a crime against humanity and a material violation of the Geneva Conventions. The legal basis for the prosecution of perpetrators of sexual enslavement and coercion into prostitution has long existed, although the persecution of perpetrators has not always been carried out sufficiently persistently and consistently. The realities of interethnic conflicts in the post-Cold War era will no doubt be applied more than once to the practice of investigating the International Criminal Tribunal.

Key words: *sexual abuse, prostitution, slavery, rape, ethnic cleansing.*

Вступ. Зґвалтування як частина «військової здобичі» розглядалися протягом усієї історії існування людства та збройних конфліктів зокрема. Ще Гомеру приписують усні оповідання про діяння Середземноморських царів. Але сьогодні вони, як ніколи раніше, потрапляють у поле зору міжнародного права. У зв'язку із закріпленням на Заході іудейно-християнських традицій і розвитком методів і звичаїв війни практика захоплення жінок як військової здобичі мало чим відрізняється від захоплення зерна чи скоту, протягом століть нівелювалася. Однак зміна звичаїв не призвела до змін ставлення суспільства до зґвалтування жінок як до звичайного, хай навіть ганебного дійства, що супроводжує збройний конфлікт, де учасники переважно чоловіки. Саме з цієї причина, а ще тому, що таке ставлення є звичним, таким, що визнає насилля як невідворотній наслідок протистояння, західна спільнота, котру, наприклад, боснійський конфлікт спантеличив, не відреагувала на перші тривожні повідомлення з Боснії. На нашу думку, політики відмовилися визнавати факти, щоб хвиля суспільного обурення щодо проявів жорстокості й нелюдського ставлення не примусили їх відреагувати. Тільки тоді, коли суспільство надало достатньо інформації, свідчення жертв зґвалтування, а засоби масової інформації підтвердили існування цілого архіпелагу таборів сексуального рабства й оприлюднили факти систематичних масових зґвалтувань у них, світ звернув увагу на те, що відбувалося. Із цього моменту й стало можливим довести, що зґвалтування являють собою злочини проти людяності як складник навмисно запровадженої в життя програми геноциду.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу сексуального насилля як військового злочину з погляду норм міжнародного гуманітарного права.

Результати дослідження. Зґвалтування розглядаються як військові злочини вже протягом багатьох століть. У 1474 році сер Пітер фон Хагенбах засуджений міжнародним військовим трибуналом за звинуваченням у зґвалтуваннях під час військової окупації. Герцог Бургундський Карл Сміливий призначив його комендантом австрійського міста Брайзах, де, намагаючись схилити мешканців до покори, він застосовував грабежі, убивства та зґвалтування [1].

У часи громадянської війни в США у війську федералістів діяв наказ, що підготовлений Френсісом Лайбером і підписаний президентом Лінкольном, за яким відповідальністю за зґвалтування була смертна кара.

У наші часи заборона зґвалтування все більш явно та незамасковано є складником у різних договорах, що визначають правила ведення війни, починаючи зі статті 46 Положення про закони та звичаї війни, що включені як додаток до Гаазької конвенції 1907 року, яка гарантувала повагу до «сімейної гідності та прав» [2]. На положення цієї норми посилалися на Токійському міжнародному трибуналі, висуваючи звинувачення у військових злочинах у зв'язку з масовими зґвалтуваннями в Нанкіні (Китай) [7].

Історія й аналіз військових конфліктів 20 століття яскраво демонструє, наскільки сторони конфлікту мало дотримуються законів і звичаїв війни й наскільки рідко їх дотримання забезпечується примусовими заходами. За численними публікаціями архівних документів і спогадів сучасників у різних джерелах, уже ні для кого не є таємницею, як останні дні наступу Радянської Армії по Східній Пруссії до Берліну в Другій світовій війні супроводжувалися зґвалтуваннями, однак це не завадило військовим суддям із Москви посісти почесні місця переможців на лаві суддів у Нюрнберггу. Власне, Статут Міжнародного військового трибуналу в Нюрнберггу не містить жодних спеціальних застережень або згадувань про випадки зґвалтування. Напевно, формулювання, що забороняє нелюдське ставлення, уважалося тоді достатнім, щоб охопити й зґвалтування, які коїли нацисти. Трибунал у Токіо, що проходив паралельно, узагалі визначав юрисдикцію щодо військових злочинів у дуже загальних визначеннях, а саме «порушення законів і звичаїв війни».

Після закінчення війни в статті 27 Четвертої Женевської конвенції 1949 року було чітко передбачено, що жінки повинні бути захищені від будь яких зазіхань на їхню гідність, особливо від зґвалтування, примушування до заняття проституцією та будь-яких інших неприйнятних нападів. Однак, недоліком цієї норми можна вважати те, що вона може застосовуватися тільки в міжнародних збройних конфліктах, а в перші місяці боснійського конфлікту світова спільнота сперечалася про те, що ж являє собою цей конфлікт, як його класифікувати: як громадянську війну в межах республіки, що є складником Югославії, яка намагається незаконно від'єднатися від неї, або ж міжнародний конфлікт – агресію проти нової суверенної держави Боснія і Герцеговина, що вчиняється за підбурюванням або за прямої підтримки Белграда.

Однак, на нашу думку, для питання про зґвалтування як про військовий злочин ці спори не мають жодного значення. Під час збройних конфліктів неміжнародного характеру жінки користуються захистом загальної статті 3 до всіх чотирьох Женевських конвенцій 1949 року. Хоча пряма заборона зґвалтування в них не міститься, на Міжнародному трибуналі по колишній Югославії прокурор пред'явив звинувачення в сексуальних нападах за статтею 3, застосовуючи норми, що містяться в ній і стосуються жорстокого поводження, катувань і грубого посягання на людську гідність, особливо щодо ставлення, яке принижує. Додаткові протоколи до Женевських конвенцій 1977 року надають жінкам ще більшого захисту. Апеляційна палата трибуналу щодо колишньої Югославії заявила, що загальна стаття 3 надає мінімальні гарантії захисту в будь-яких збройних конфліктах. Отже, суттєві порушення її норм як у міжнародних, так і у внутрішніх конфліктах мають розглядатися як військові злочини [6].

Аналіз югославського конфлікту свідчить, що сексуальний напад може розглядатися як військовий злочин і тоді, коли він спрямований проти чоловіків. Душко Тадіч, боснійський серб, був засуджений поміж іншого за порушення загальної статті 3, що інкорпорована в Статут трибуналу за колишньої Югославії під заголовком «порушення законів і звичаїв війни», за його участь у події, коли один із ув'язнених у місті Омаршк був вимушений відкусити яєчка в іншого ув'язненого. У подальшому трибунал щодо Югославії підтвердив ставлення до зґвалтування як військового злочину, засудивши Анте Фурундзіча, командира одного з хорватських нерегулярних формувань, який дозволив своєму підлеглому зґвалтувати жінку-мусульманку. Справа Фурундзіча розглядалася на першому судовому процесі з обвинувачення за скоєння військових злочинів, що були цілком пов'язані зі зґвалтуванням, організованому ООН [4, с. 322]. Трибунал ретельно вибирав нейтральні щодо статевої належності формулювання, визначаючи елементи зґвалтування «жертви» чоловіка чи жінки.

Світова спільнота все більше схиляється до того, що зґвалтування під час збройного конфлікту підпадає під визначення катувань або нелюдського чи такого, що принижує гідність людини, поводженням або дій, які полягають у навмисному спричиненні сильних страждань чи серйозних тілесних ушкоджень або серйозному й невідворотному ушкодженні здоров'я психічного чи фізичного характеру. Його можна розглядати як порушення статті 147 Четвертої Женевської конвенції, яка визначає злочини, відповідальність за які можуть бути покладені на державу.

Мова йде передусім про звичай, совість, основні принципи людяності або кодифіковане міжнародне право – усі вони визначають зґвалтування поза законом. Остання чинна кодифікація цієї заборони міститься в новому статуті постійно діючого Міжнародного кримінального суду,

що прийнятий у Римі на Міжнародній дипломатичній конференції ООН 17 липня 1998 року [8]. Уперше в список злочинів, що переслідуються міжнародним правом, була включена примусова вагітність. Визначення примусової вагітності, яке сформульоване, дає можливість використовувати цю норму для покарань за етнічні чистки: «примусова вагітність» – це незаконне позбавлення свободи будь-якої жінки, котра завагітніла в примусовому порядку, з метою змін етнічного складу будь-якого населення чи скоєння інших серйозних порушень міжнародного права» [8]. Статут суду також розглядає зґвалтування, сексуальне рабство, примушування до проституції, примусову вагітність і примусову стерилізацію або будь-які інші форми сексуального насилля подібної тяжкості як злочини проти людяності. Ті самі акти сексуального насилля, що вчиняються під час міжнародного збройного конфлікту, можуть кваліфікуватися як значні порушення Женевських конвенцій, відповідно, ті, що вчиняються під час конфліктів неміжнародного характеру, – як порушення загальної статті 3.

У Боснії зґвалтування слугували засобом ведення війни. Найбільша проблема, на наш погляд, полягає в тому, що більшість жертв ґвалтівників не намагається добитися правосуддя та покарання тих, хто над ними знущався в такий варварський спосіб. Імен багатьох із них немає в списках свідків, які викликалися для дачі показів у Гаазі. Немає їх і серед тих, хто звернувся до адвокатів, які захищали права потерпілих в окремих цивільних позовах проти керівників етнічних чисток і геноциду в Боснії.

Боснійський конфлікт – це не перший відомий світу випадок систематичного поневолення жінок. Найогиднiший приклад XX століття – 100000 «жінок для послуг» з Азії, що були розміщені як сексуальні рабині у військові дома терпимості під час Другої світової війни [3]. Після війни різні суди визнали винними та винесли вирок військовослужбовцям за примушування до проституції. У Батавії нідерландський трибунал засудив японських військовослужбовців, які поневолили 35 нідерландських жінок і дівчат і примусили їх обслуговувати польові публічні дома. Військовослужбовці були визнані винними в низці злочинів, включаючи зґвалтування, примушування до занять проституцією, викрадення жінок і дівчат з метою примушування до занять проституцією, а також жорстоке поводження з полоненими й ув'язненими [5]. Принципи, на яких базувався вирок для всіх вищенаведених прикладів, підтверджені в Женевських конвенціях 1949 року та I Додатковому протоколі до них 1977 року.

За певних умов дії, на кшталт створення польових домів терпимості під час Другої світової війни або таборів сексуального рабства в Боснії, якщо вони є частиною широко розповсюджених або систематичних нападів на цивільне населення, можуть уважатися злочинами проти людяності – злочинами поневолення. В обвинувальному акті Міжнародного кримінального трибуналу щодо колишньої Югославії у справі в місті Фоджа двом обвинуваченим було пред'явлено обвинувачення в злочині проти людяності, сутність якого полягала в поневоленні.

Висновки. Отже, важливо зазначити, що в міжнародному праві поневолення вважається злочином, незалежно від того скоєно воно під час війни чи в мирний час, хоча ані чинні, ані щойно створені міжнародні кримінальні судові органи не наділені юрисдикцією щодо злочинів поневолення як таких. Вони можуть застосовувати кримінальне переслідування за поневолення лише як за військовий злочин або злочин проти людяності. Римський Статут постійного Міжнародного кримінального суду від 1998 року зараховує поневолення в сексуальне рабство та примус до занять проституцією до злочинів проти людяності й уважає суттєвим порушенням Женевських конвенцій. Відповідно до нього, поневолення – це «здійснення будь-якого або всіх повноважень, пов'язаних із правом власності щодо особи, включає в себе реалізацію таких повноважень під час торгівлі людьми, зокрема жінками й дітьми» [6].

Правова база для переслідування винних у сексуальному поневоленні та примушуванні до занять проституцією існує давно, хоча саме переслідування винних не завжди здійснювалося досить наполегливо й послідовно. Реалії міжетнічних конфліктів в епоху, що настала після закінчення «холодної війни», без сумніву, ще не один раз буде застосована в практиці розслідування Міжнародного кримінального трибуналу.

Список використаних джерел:

1. Geschichte des Waadt (History of the Vaud), from Meyers Konversations-Lexikon 1888 ed., German. URL: http://www.zum.de/whkmla/military/15cen/swissburg14741477.html.

2. IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї : Положення про закони і звичаї війни на суходолі. *Офіційний вісник України.* 2017. № 2. С. 605. Ст. 67. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222.

3. Війна у ліжках. На окупованих землях нацисти створили мережу будинків терпимості. *Кореспондент.* 2012. № 24. URL: https://ua.korrespondent.net/journal/1365282-korrespondent-vijna-u-lizhkah-na-okupovanih-zemlyah-nacisti-stvorili-merezhu-budinkiv-terpimosti.

4. Волєводз А.Г. Сучасна система міжнародної кримінальної юстиції: поняття, правові основи, структура та ознаки. *Міжнародне кримінальне правосуддя: сучасні проблеми* / під ред. Г.І. Богуша, Е.Н. Трикоз. Москва, 2009. С. 303–323.

5. Дацюк С. Міжнародні трибунали як інструменти людства. URL: https://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/55bb216c36b7e/.

6. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199.

7. Лук'янюк В. Різанина в Нанкіні. URL: https://www.jnsm.com.ua/h/1213P/.

8. Римський статут Міжнародного кримінального суду. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588.

УДК 341.01
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.52

ЮРАХ В.М.

ДОВІРА ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ОЕСР

Стаття присвячена висвітленню основних положень, розроблених ОЕСР, відносно сутності, особливостей та значення довіри громадян до органів державної влади в цілому і до уряду зокрема. Підкреслюється, що діяльність ОЕСР щодо формулювання рекомендацій із приводу підвищення рівня довіри громадськості до органів державної влади, зокрема шляхом поширення участі громадськості в їх діяльності та в процесах прийняття ними рішень, постійно поглиблюється. У дослідженні цитується документ ОЕСР «Довіра до Уряду, ефективність політики та порядок денний у галузі управління» 2013 року. З'ясовано, що довіра громадськості до дій органів державної виконавчої влади складається із двох компонентів: соціальна довіра та політична довіра. Соціальна – це довіра між людьми, один до одного. Політична довіра – це довіра макрорівня, тобто довіра до органів державної влади та прийнятих ними рішень. Визначено, що визнання і розуміння критичної ролі довіри в ефективній державній політиці має допомогти урядам краще формувати свою політику і програми реформ, покращуючи результати для всіх. Відновлення, підвищення або формування довіри до урядів та до державних органів останнім часом набуло характеру міждержавної проблеми. Відтак на її вирішення ОЕСР було розроблено відповідний документ про роль довіри, її сутність та способи її зміцнення. Наголошено, що принцип довіри до уряду – найважливіший, але часто упускається з виду інгредієнт успішного формування політики. Зниження довіри може призвести до зниження показників дотримання правил і положень. Зроблено висновок, що на міжнародному рівні питання довіри до органів виконавчої влади є одним із ключових завдань у досягненні мети забезпечення належного управління, оскільки без довіри неможливе підвищення рівня залучення громадськості до вироблення політики та прийняття рішень і в той же час таке залучення сприяє виробленню довіри. Тому діяльність ОЕСР щодо формулювання рекомендацій із приводу підвищення рівня довіри громадськості до органів виконавчої влади, зокрема шляхом поширення участі громадськості в їх діяльності та в процесах прийняття ними рішень, постійно поглиблюється.

Ключові слова: *довіра, органи державної влади, органи виконавчої влади, ОЕСР, участь громадськості.*

© ЮРАХ В.М. – кандидат юридичних наук (Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України)

The article focuses on the basic regulations, developed by the OECD, related to the essence, peculiarities and significance of the citizens' trust in public authorities in general and in government in particular. It is emphasized that the OECD activities regarding development of recommendations over increasing the level of citizens' trust in public authorities, in particular, by spreading the public participation in their activities and in their decision-making processes, are deepening constantly. In the research, the OECD's 2013 document "Trust in Government, the Policy Efficiency and the Agenda in the Area of Management" has been quoted. It has been found that public trust in the actions of state executive bodies consists of two components: social trust and political trust. Social is the trust between people, to each other. Political trust is the confidence of the macro-level, that is, the trust in public authorities and their decisions. It is recognized that recognizing and understanding the critical role of trust in effective public policy should help governments better shape their reform policies and programs, improving outcomes for all. Restoring, enhancing, or building trust in governments and public authorities has recently become an interstate problem. Therefore, an appropriate document on the role of trust, its nature and ways of strengthening it has been developed to address the OECD. It is emphasized that the principle of trust in government is the most important but often overlooked ingredient in successful policy-making. A decrease in confidence can lead to a decrease in compliance with the rules and regulations. It is concluded that at the international level, the issue of trust in the executive is one of the key tasks in achieving the goal of good governance, since without confidence it is impossible to increase the level of public involvement in policy making and decision-making, and at the same time it contributes to confidence building. Therefore, the OECD's work on formulating recommendations for increasing public confidence in the executive branch, in particular by increasing public participation in their activities and decision-making processes, is steadily increasing.

Key words: *trust, public authorities, executive authorities, the OECD, public participation.*

Актуальність теми. На питаннях підвищення довіри до уряду та державних органів через посилення залучення громадськості до прийняття рішень та до діяльності органів державної влади зосереджує сьогодні свою увагу така міжнародна організація, як Організація Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР).

ОЕСР є унікальним форумом, на якому уряди 35 демократичних країн із ринковою економікою співпрацюють один із одним, а також із більш ніж 70 країнами, які не є членами організації, в цілях сприяння економічному зростанню, процвітання та сталого розвитку. Була створена для управління допомогою з боку США та Канади в рамках Плану Маршала з реконструкції Європи після Другої Світової війни. Ця організація забезпечує умови, в яких уряди можуть зіставляти політичний досвід, шукати відповіді на спільні проблеми, виявляти передову практику і координувати внутрішню і міжнародну політику. Протягом більш ніж 50 років ОЕСР є цінним джерелом аналізу політики і міжнародно-порівнянних статистичних, економічних і соціальних даних. За останнє десятиліття ОЕСР ще більше поглибила свою взаємодію з діловими колами, профспілками та іншими представниками громадянського суспільства. Сьогодні на країни-члени ОЕСР припадає 63% світового ВВП, 3/4 світової торгівлі, 95% світової офіційної допомоги з метою розвитку, більше половини світового споживання енергії і 18% світового населення [1].

Співробітництво між Україною та ОЕСР започатковано у 1997 році шляхом підписання КМУ та ОЕСР Угоди щодо привілеїв, імунітетів та пільг, які надаються ОЕСР на території України. Угоду було ратифіковано Верховною Радою України у липні 1999 року (Закон України від 07.07.99 № 850-XIV). Сьогодні співробітництво між Україною та ОЕСР здійснюється відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України і Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо поглиблення співробітництва від 07.10.2014. Відповідальним за співробітництво України з ОЕСР центральним органом виконавчої влади визначене Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [2]. Із початку 2019 року Україна обрала курс на вступ до ОЕСР, задля чого планується створити методологічний центр в Уряді, який зможе допомагати профільним органам управління правильно формувати завдання для менеджменту і наглядових рад підприємств, допомагати з методикою оцінки їх роботи [3].

Ураховуючи викладене, метою даного дослідження є визначити досвід ОЕСР щодо участі громадськості в управлінні державними справами, зокрема одну з базових цілей участі – формування довіри до органів держаної влади. Слід відзначити, що міжнародні економічні організації, в тому числі ОЕСР, були предметом вивчення в роботах таких науковців, як: Т.М. Анакін, М.В. Буроменський, А.О. Гаркуш, О.І. Головко-Гавришева, О.В. Київець, М.М. Микієвич, В.І. Муравйов, Є.В. Палій, О.М. Шпакович, Ю.В. Щокін, та ін. а в 2019 році була захищена дисертація В.П. Тичини, в якій детально розглянуто міжнародно-правовий статус ОЕСР. Водночас у тому ракурсі, який пропонується в даному дослідженні, пори наявність робіт вказаних авторів, діяльність ОЕСР ще не розглядалася.

Виклад основного матеріалу. ОЕСР визначила три основні стадії відносин між владою і громадянами: інформування, консультації та активна участь (партнерство). Однією з головних передумов розвитку кожної зі стадій є те, що «надання інформації та забезпечення доступу до неї вимагає наявності чіткої нормативно-правової бази, сильних суспільних інститутів, суворих наглядових механізмів і суспільства, яке добре знає свої права і діє відповідним чином. Якщо прийняття законів, проведення політики, яка забезпечує свободу інформації, та створення відповідних інституційних механізмів, є виключним обов'язком органів державної влади, то створення сильних наглядових органів, які контролюватимуть виконання цих законів і розвиватимуть сильну громадянську культуру, вимагає активної участі громадянського суспільства [4].

У 2001 році ОЕСР із метою надання підтримки урядовцям у їхніх зусиллях видала «Посібник з інформування, проведення консультацій та громадської участі в розробці політичного курсу», який виконує функцію дорожньої карти побудови ефективної правової бази надання інформації, проведення консультацій та забезпечення громадської участі. У ньому надано 10 досить цікавих порад для державних органів. Як тези їх можна викласти таким чином: 1) поставтеся до справи серйозно; 2) перш за все погляньте на справу з позиції громадян; 3) робіть те, що обіцяєте; 4) стежте за строками; 5) будьте креативні; 6) збалансуйте різні інтереси; 7) будьте готові до критики; 8) підключіть до роботи свій персонал (тобто необхідно звернути увагу на те, чи поінформований сам персонал органу державної влади про нові програмні ініціативи, чи самі вони справляються з розробкою власного політичного курсу та втіленням його в життя, чи беруть співробітники активну та зацікавлену участь у розробці програм та втіленням їх в життя, тощо); 9) розробіть послідовний політичний курс; 10) дійте, не гаючи часу (тобто відновити втрачену довіру важче, ніж її зберегти) [5, с. 29].

Тобто ми бачимо, що орієнтація цих порад є цілком та повністю «людиноцентристською» в тому розумінні, що громадянин для державного службовця має виступати в якості кінцевого споживача послуг та індикатора задоволення роботою державного органу. При цьому і персонал державного органу має бути зацікавлений в професійній роботі, спрямованій на розробку ефективної політики та її реалізацію, серйозно відносячись до завдання із залучення та участі громадськості в діяльності органів державної влади.

Важливою порадою, яку хотілося б виділити для подальшого оперування нею, є здійснення дій своєчасно, оскільки відновити довіру важче, ніж її зберегти. Цей момент можливо спостерігати в окремих документах міжнародного, європейського рівня, а також у розробках зарубіжних дослідників. Йому приділяється значна увага, оскільки було доведено, що втрачена довіра вимагає значних коштів та ресурсів часу задля її відновлення, при цьому негативне враження від роботи державного органу (конкретного державного службовця) здійснює сильніший вплив на людину і на її сприйняття ефективності роботи органу, аніж позитивний. Зокрема, важливе зауваження зробив Й. Кампен, воно полягає в тому, що довіра громадян до уряду по-різному залежить від того, чи мають вони позитивний або негативний досвід надання послуг. Негативний досвід робить набагато сильніший вплив на довіру до уряду, ніж позитивний. Тому, на його думку, цілеспрямована державна політика щодо незадоволених громадян надасть більш сильний вплив на довіру до уряду та органів державної влади [6].

Слід погодитись, що успіх дій уряду, в кінцевому підсумку, залежить від його сприйняття в суспільстві та від позитивного ставлення громадськості до державної політики, яку реалізує уряд: якщо суспільство сприйме закон або податок як несправедливий, то, скоріш за все, люди будуть обходити виконання цього закону або уникатимуть сплати податку. Пояснення підґрунтя та аргументів, що стоять за прийняттям рішень уряду, підвищують ймовірність того, що відповідні дії уряду будуть успішними [7, с. 51]. Звичайно, це стосується не тільки уряду, але і будь-якого органу виконавчої влади, який у повсякденному житті потребує підтримки громадян, оскільки прийняте рішення органу виконавчої влади в разі відсутності його підтримки буде на-

тикатися на супротив громадян, поступове поширення невдоволення роботою державних органів та взагалі у свідомості громадян, відбуватиметься поступове узагальнення, «оскільки цей державний орган виконавчої влади працює погано, то і вся держава працює погано» через те, що саме органи виконавчої влади взаємодіють із громадянами безпосередньо, виступають на передовій лінії від імені держави.

Саме тому на інституційному рівні довіра має зміцнити поняття соціального контракту між громадянами і державою, де перші вносять свій внесок не тільки шляхом сплати податків і підпорядкування закону, але і будучи сприйнятливими до державної політики та співпрацюючи в її розробці та реалізації. Однак щоб отримати таку підтримку від громадян, уряди та державні органи повинні бути більш інклюзивними, більш прозорими, більш сприйнятливим і ефективними. Визнання і розуміння критичної ролі довіри в ефективній державній політиці має допомогти урядам краще формувати свою політику і програми реформ, покращуючи результати для всіх. Відновлення, підвищення або формування довіри до урядів та до державних органів останнім часом набуло характеру міждержавної проблеми. Відтак на її вирішення ОЕСР було розроблено відповідний документ про роль довіри, її сутність та способи її зміцнення.

У загальному документі «Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda» («Довіра до Уряду, ефективність політики та порядок денний в галузі управління», 2013) ОЕСР вказується: «Без довіри до урядів, ринків і інститутів важко мобілізувати підтримку для проведення необхідних реформ, особливо в короткостроковій перспективі. Принцип довіри до уряду – це найважливіший, але часто упускається з виду інгредієнт успішного формування політики. Зниження довіри може призвести до зниження показників дотримання правил і положень. Громадяни та підприємства також можуть стати більш схильними до ризику, затримуючи прийняття інвестиційних, інноваційних та трудових рішень, які необхідні для відновлення конкурентоспроможності та прискорення зростання. Зміцнення довіри являє собою інвестиції в економічне відновлення і соціальне благополуччя на майбутнє. Довіра є одночасно внеском реформи державного сектору – необхідним для реалізації реформ – і результатом реформ, що впливає на ставлення людей та організацій і на рішення, що мають відношення до економічного й соціального благополуччя. У результаті довіра до уряду з боку громадян і бізнесу має важливе значення для ефективного здійснення політики. Інвестиції в довіру повинні розглядатися як новий і центральний підхід до відновлення економічного зростання і зміцнення соціальної згуртованості, а також як ознака того, що уряди отримують навчання з кризи. Завдання підтримки довіри ускладняються більш швидким і диверсифікованим потоком інформації у всьому суспільстві, наприклад, через громадянське суспільство, інтернет і соціальні мережі. У сукупності вони створюють більш складні умови для урядів в плані підтримки довіри зацікавлених сторін. У цих умовах належної розробки політики і відновлення економіки може бути недостатньо для відновлення довіри, якщо громадяни з підозрою відносяться до процесу розробки політики і вважають розподіл витрат і вигод несправедливим. Розуміння того, що рухає довірою до уряду, має важливе значення для побудови сприятливого циклу, здатного підтримувати економічне зростання і добробут у середньостроковій перспективі» [8].

Довіра до уряду була визначена в якості однієї з найбільш важливих основ, на яких будуються легітимність і стійкість політичних систем. Довіра має важливе значення для соціальної взаємодії та забезпечення здатності урядів діяти без необхідності вдаватися до примусу. Отже, вона є ефективним засобом зниження трансакційних витрат у будь-яких соціальних, економічних і політичних відносинах [9]. Високий рівень довіри до уряду може підвищити ефективність і результативність його діяльності [8, с. 21]. Отже, довіра на рівні ОЕСР розглядається навіть як об'єкт, в який є сенс вкладати інвестиції, оскільки вона забезпечує ефективність прийнятих рішень. Довіра, на думку експертів з ОЕСР, повинна бути обрана державами, які прагнуть до економічного зростання та соціального розвитку, в якості нового й центрального підходу. Відтак підтримка довіри, або в разі якщо держава знаходиться в постконфліктному періоді, тоді її відновлення чи взагалі її побудова (якщо її не було ніколи) є інвестицією в розвиток держави, а на меншому рівні – в розвиток, посилення та укріплення державного органу виконавчої влади. Проте держави та державні службовці, які взяли для себе ці рекомендації за аксіому, стикнулися із проблемою того, що вони не розуміють, яким чином потрібно підтримувати довіру та що лежить в її змісті. Отже, щоб виробити концепцію підвищення довіри, потрібно визначити, в чому ж полягає суть довіри. На вирішення цього питання в указаному документі «Довіра до уряду…» ОЕСР, враховуючи останні передові наукові розробки в цій сфері, спробувала визначити зміст довіри та окреслити її особливості відносно діяльності органів державної влади.

Довіра – це позитивне сприйняття дій людини або організації. Але слід розуміти, що те, що позитивно для однієї людини, не буде позитивним та справедливим для іншої. Довіра громадськості до дій органів державної виконавчої влади складається із двох компонентів: 1) соціальна довіра та 2) політична довіра. Соціальна – це довіра між людьми, один до одного. Політична довіра – це довіра макрорівня, тобто довіра до органів державної влади та прийнятих ними рішень. Цікаво, що для довіри до уряду (державних органів виконавчої влади в тому числі) важливі не фактичні результати діяльності уряду, а його сприймані результати, тому для підвищення довіри, крім результатів діяльності, важливими виявляються фактори сприйняття, які необхідно визначити. Очікування громадян є ключем до їх довіри до уряду. На думку Р. Далтона [10], по мірі того, як громадяни стають більш освіченими, їхні очікування від діяльності уряду зростають. Якщо очікування громадян зростатимуть швидше, ніж фактична діяльність урядів, довіра і задоволеність можуть знизитися. Ці зміни в очікуваннях можуть пояснити скоріше ерозію суспільної підтримки, ніж реальну роботу уряду, і можуть здивувати державних службовців, які спираються на попередні результати та прогнози.

Цінність довіри до уряду та державних органів яскраво підтверджується і в нещодавно здійсненному дослідженні 2018 року німецькими дослідниками університету Мангейму [11]. Так, вони дослідили ситуацію, яка виникла навколо переговорів 2015–2016 років про Трансатлантичне торговельне та інвестиційне партнерство (TTIP) з США і переговорів між ЄС і Канадою про всеосяжну економічну та торговельну угоду (CETA), зокрема той факт, що ці переговори викликали загальнонаціональні протести в державах-членах ЄС. Така реакція громадськості викликала подив як на державному рівні різних країн, так і серед науковців, насамперед тому, що від укладення цих угод в економічному плані держави ЄС мали б виграти. Науковці запитують про це в такому ракурсі: «Чому таке складне питання має такий величезний мобілізуючий ефект, хоча потенційні наслідки в значній мірі або неясні, або сприятливі для регіонів, що беруть участь у цьому?». В ході дослідження вони дійшли висновку, що «крім заклопотаності із приводу продовольчої безпеки, трудових та екологічних стандартів, захисту інвесторів шляхом врегулювання спорів між інвесторами та державою, а також на тлі все більш поляризованого політичного клімату переговори піддалися критиці за те, що вони не були відкриті для громадськості» [11, с. 1]. Саме «прозорість переговорів є важливим фактором для людей, які оцінюють результати переговорів» [11, с. 1], стверджують Себастьян Югл та Девід Гілберт в даному дослідженні. Вченими наголошується на тому, що громадськості неважливі результати (вона «скидає з рахунків результати»), коли вона вважає переговори неясними. Тому німецькі вчені стверджують, що рівень прозорості безпосередньо впливає на оцінку людьми дій державних органів та держави [11, с. 3], при цьому «рівень транспарентності може впливати на те, як угода оцінюється незалежно від її істотних політичних наслідків: дві угоди з однаковими політичними наслідками будуть оцінюватися по-різному, коли люди дізнаються, що одна з них була укладена в таємниці» [11, с. 5]. За допомогою результатів опитувального експерименту вони довели, що «непрозоре прийняття рішень знижує оцінку громадянами угоди незалежно від її результату: непрозорі переговори в середньому майже на 16% рідше знаходять суспільне схвалення, ніж прозорі щодо ідентичної угоди» [11, с. 7].

Отже, основні рівні довіри до уряду необхідні для справедливого та ефективного функціонування державних інститутів, таких як дотримання законності або надання основних державних послуг і створення інфраструктури. Верховенство права і незалежна судова влада особливо важливі, оскільки їх належне функціонування є ключовим чинником довіри до уряду, як це встановлено в ряді досліджень [12; 13; 14]. На думку інших дослідників, оскільки добре функціонуючі державні інститути є важливими для прийняття інвестиційних рішень в бізнесі, довіра до них є необхідним компонентом для стимулювання економічного зростання [15].

Вивчаючи довіру до державних органів влади, вчені припускають, що існують такі аспекти довіри, які не були очевидні в ході поступової еволюції країн в попередні роки. Зокрема, в дослідженні Г. Боукаерта було встановлено, що довіра може йти в різних напрямках. Не тільки довіра громадян і організацій до уряду має значення для ефективності політики; довіра уряду до громадян та організацій і довіра всередині уряду можуть також формувати напрямки політики і її результати [16]. Ступінь довіри громадян і бізнесу до уряду залежить від того, як організовані державні функції та державні послуги, а також яка їх ефективність і результативність. Потрібно сприятливе середовище для зміцнення довіри між урядом і громадянами в обох напрямках. Вчений відмічає, що, на жаль, довіра з боку і всередині уряду в науковій літературі значно менше досліджується, ніж довіра до уряду. Він підкреслює, що хоча для встановлення довіри потрібен час, він може бути швидко втрачений, тобто знову наголошується на своєчасності та вчасності

дій із боку державних органів. Підкреслюється, що недостатньо говорити про вплив довіри до уряду на діяльність уряду, економіки та суспільства, необхідно також описати, що може статися в разі зростання недовіри до уряду: (1) це може призвести до зниження готовності громадян (і бізнесу) підкорятися закону, йти на жертви під час криз або платити податки; (2) це може призвести до збільшення витрат уряду – що призведе до зниження ефективності або до зниження доходів; (3) зниження довіри до уряду може також ускладнити залучення і утримання професіоналів для роботи в державних установах [8, с. 23].

Висновки. Із викладеного можливо зробити такі висновки: (1) довіра громадськості до дій органів виконавчої влади є важливим компонентом підтримки їхньої діяльності та засобом зниження витрат та уникнення необхідності розробляти додаткові заходи задля примусу або переконання громадян до притримування прийнятих рішень цими органами; (2) довіра до органів виконавчої влади складається із двох компонентів: соціального та політичного; (3) довіра має йти в обох напрямках: як від громадськості до органів виконавчої влади, так і від органів виконавчої влади – до громадян, тобто громадяни і бізнеси мають довіряти органам виконавчої влади і органи виконавчої влади мають довіряти громадянам і бізнесу; (4) для формування та підтримки довіри вкрай важливе значення має прозорість прийняття рішень; (5) на формування довіри здійснюють вагомий вплив своєчасність та вчасність вчинення певних дій; (6) довіра не є об'єктивними фактором, вона віддзеркалює суб'єктивні сприйняття громадян, які звертаються за послугами до органів виконавчої влади, при цьому вченими доведено, що негативне враження має більш сильніший вплив на формування довіри та репутації органу виконавчої влади, аніж позитивне, яке сприймається як очікуване, а це зумовлює необхідність органів виконавчої влади діяти завжди на випередження, задля того щоб уникнути негативних вражень від громадян щодо діяльності органів виконавчої влади; (7) довіра потребує вимірювань та розробки факторів сприйняття, оскільки існує різниця між реальними результатами діяльності органів виконавчої влади та очікуваннями громадян; відтак задля того, щоб органи влади розуміли куди їм потрібно прикладати зусилля, вони повинні розуміти чого від них очікують громадяни.

Отже, зі всього наведеного видно, що на міжнародному рівні питання довіри до органів виконавчої влади є одним із ключових завдань у досягненні мети забезпечення належного управління, оскільки без довіри неможливе підвищення рівня залучення громадськості до вироблення політики та прийняття рішень, і в той же час таке залучення сприяє виробленню довіри. Тому діяльність ОЕСР щодо формулювання рекомендацій із приводу підвищення рівня довіри громадськості до органів виконавчої влади, зокрема шляхом поширення участі громадськості в їхній діяльності та в процесах прийняття ними рішень, постійно поглиблюється. Окрім вказаних та цитованих документів, слід відзначити і такі, прийняті ОЕСР, документи, в яких прямо чи побіжно заохочується широка участь громадськості: «Впровадження ефективних етичних стандартів в органах управління та публічній службі» [17], Керівні принципи ОЕСР [18], Доповідь ОЕСР «У центрі уваги – громадянин: громадська участь в інтересах кращої політики та послуг» [19], Довідковий документ ОЕСР щодо консультацій із громадськістю [20].

Список використаних джерел:

1. U.S. Mission to the Organization For Economic Cooperation & Development URL : https://usoecd.usmission.gov/our-relationship/about-the-oecd/what-is-the-oecd/.

2. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). URL : https://mtu.gov.ua/content/organizaciya-ekonomichnogo-spivrobitnictva-ta-rozvitku-oesr.html.

3. Україна розпочне роботу з приєднання до Організації економічного співробітництва та розвитку. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ukrayina-rozpochne-robotu-z-priyednannya-do-organizaciyi-ekonomichnogo-spivrobitnictva-ta-rozvitku.

4. Engaging citizens in policy making: Information, Consultation and Public Participation: OECD Public Management Policy Brief, 2001. N 10 URL : http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2014/10/PB-GOV-Engaging-Citizens-in-Policy-Making.pdf.

5. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства: Дослідження, проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні. 136 с. URL : https://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true.

6. Kampen J.K., DeWalle S.V., Bouckaert G. Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in government: The impact of the predisposition of citizens toward government on evaluations of its performance. *Public Performance and Management Review*. 2006. Vol. 29(4), P. 387–404.

7. Секретаріат уряду: координація державної політики та управління змінами персонального складу Кабінету / Міхал Бен-Гера та ін. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. 144 с. URL : http://www.sigmaweb.org/publications/42617579.pdf.

8. Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda: Government at a Glance 2013 : OECD. URL : https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2013-en.pdf?expires=1573908809&id=id&accname=guest&checksum=C16A55B4D91C6B0FA142D6EEE12A9545.

9. Fukuyama F. Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity., NewYork: Free Press, 1995.

10. Dalton R. J. The social transformation of Trust in Government. *International Review of Sociology*. 2005. Vol. 15. No. 1. P. 133–154.

11. Juhl S., Hilpert D. Wheeling and dealing behind closed doors: estimating the causal effect of transparency on policy evaluations using a survey experiment. *Political Science Research and Methods*. 2019. P. 1–17. DOI:10.1017/psrm.2018.67. URL : https://madoc.bib.uni-mannheim.de/50375/1/wheeling_and_dealing_behind_closed_doors_estimating_the_causal_effect_of_transparency_on_policy_evaluations_using_a_survey_experiment.pdf .

12. Knack S., Zak P.J. Building trust: Public policy, interpersonal trust, and economic development. *Supreme Court Economic Review*. 2003. No.10. P. 91–107.

13. Johnston W., Krahn H., Harrison T. Democracy, Political Institutions, and Trust:The Limits of Current Electoral Reform Proposals. *The Canadian Journal of Sociology*. Canada, 2006. Vol. 31(2) P. 165–182.

14. Blind P.K. Building trust in government in the twenty-first century: Review of literature and emergingissuesin. *7th Global Forumon Reinventing Government Building Trustin Government* (Vienna, 26-29 June 2007). Vienna, 2007. P. 26–29.

15. Aghion P., Algan Y., Cahuc P. and Shleifer A. Regulation and distrust. *The Quarterly Journal of Economics*. Oxford, 2010.

16. Bouckaert G. Trust and PublicAdministration. *Administration.* 2012. Vol. 60. No. 1. P. 91–115.

17. Whitton H.. Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service. Transparency International, 2001. URL : https://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf.

18. Building an open and innovative government for better policies and service delivery: Background document for Session 1, OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Paris, 8-9 June 2010. URL : http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf.

19. Focus on Citizens : Public Engagement for Better Policy and Services: OECD. 2009. 322 p. DOI : 10.1787/9789264048874-en.

20. Background Document on Public Consultation : OECD. URL : https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf.

РЕЦЕНЗІЇ

DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.53

КЕЛЬМАН М.С.

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ ЛЮДМИЛИ МИХАЙЛІВНИ АНДРУСІВ «ТЕХНІКО-ЮРИДИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОПРИЛЮДНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ»[1]

Потреба в ґрунтовних наукових дослідженнях у сфері оприлюднення нормативно-правових актів постала давно з огляду не лише на їх відсутність, а й на забезпечення доступу до великої кількості нормативно-правових актів, які приймаються, ухвалюються та видаються органами держави й органами місцевого самоврядування. Монографія Л.М. Андрусів «Техніко-юридичні та методологічні засади оприлюднення нормативно-правових актів» є першим вагомим науковим дослідженням техніки оприлюднення нормативно-правових актів.

У першому розділі, окрім методологічних засад, розкрито значення оприлюднення нормативно-правових актів у контексті парадигми якості нормативно-правових актів, право на інформацію про нові нормативно-правові акти, забезпечення функціонування презумпції «незнання закону не звільняє від відповідальності», а також реалізацію принципу правової визначеності.

Доктринальні положення оприлюднення нормативно-правових актів розглянуто у другому розділі монографії. Зокрема, сформовано теоретичні положення принципів оприлюднення нормативно-правових актів, які є вихідними засадами для діяльності суб'єктів правотворчості щодо доведення змісту нормативно-правового акта до відома суб'єктів права.

Стан правової регламентації оприлюднення нормативно-правових актів в Україні та специфіку практики оприлюднення нормативно-правових актів досліджено у третьому розділі монографії. Обґрунтовано потребу в чіткій нормативно-правовій регламентації оприлюднення нормативно-правових актів в Україні, надано пропозиції щодо вдосконалення існуючого стану.

Практичне значення мають сформовані в четвертому розділі техніко-юридичні правила щодо оприлюднення нормативно-правових актів, а також вимоги до офіційних електронних веб-сайтів органів держави та органів місцевого самоврядування, які використовуються для оприлюднення нормативно-правових актів щодо безпеки й захисту офіційного вебсайту від несанкціонованого редагування, зміни та знищення текстів нормативно-правових актів, забезпечення безперервної роботи й доступу до оприлюднених на ньому нормативно-правових актів.

У п'ятому розділі зосереджено увагу на досвіді зарубіжних країн з оприлюднення нормативно-правових актів. Для цього автор використовує нормативно-правові акти зарубіжних країн, що регулюють порядок оприлюднення.

Загалом робота свідчить про ґрунтовне опрацювання вітчизняного й зарубіжного теоретичного та нормативно-правового матеріалу, насамперед матеріалу щодо країн Європи та країн, які є близькими сусідами держави (Польської Республіки та Республіки Білорусь). Проблема, обрана автором для дослідження, справді є актуальною, розкрита нею кваліфіковано із залученням значної кількості джерел. Монографія Л.М. Андрусів є завершеним науковим дослідженням, має наукову та практичну цінність з огляду на можливість упровадження результатів у сферу оприлюднення нормативно-правових актів.

[1] Андрусів Л.М. Техніко-юридичні та методологічні засади оприлюднення нормативно-правових актів : монографія. Київ : Кушнір Г.М., 2020. 444 с

© КЕЛЬМАН М.С. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії, історії та філософії права (Інститут права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»)

ЗМІСТ

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

БЕЗУСА Ю.О. ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ПОЗИТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ.....3

ЗВАРИЧ Р.В., КОРОЄД С.О. ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ НА ОСНОВІ НАЦІОНАЛЬНО-ЕТНІЧНИХ ЧИННИКІВ В ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА.....8

ЛЕГЕНЬКИЙ А.М. ЩОДО ПРОБЛЕМИ НАУКОВОГО ОБҐРУНТУВАННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «ПЕНІТЕНЦІАРНА СИСТЕМА».....14

СОРОКА Л.В. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ КОСМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ В РАДЯНСЬКІ ЧАСИ.....21

ЯКОВЛЄВ П.О. ПРОБЛЕМАТИКА ТЛУМАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ» В СУЧАСНІЙ ЮРИДИЧНІЙ ДОКТРИНІ УКРАЇНИ.....25

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

ЄРМАК В.В. ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА.....31

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

ВІНТОНЯК Н.Д. КОРПОРАТИВНІ ПРАВА, НАБУТІ ОДНИМ З ПОДРУЖЖЯ – УЧАСНИКОМ ТОВАРИСТВА З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ.....38

КАРМАЗА О.О. СПАДКУВАННЯ В МІЖНАРОДНОМУ ПРИВАТНОМУ ПРАВІ: ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ТА УГОРЩИНИ.....42

КРИВОШЕЇНА І.В., ЛУКОМСЬКА О.В. ЗАСТАВА МАЙНОВИХ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ І ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ.....47

КУНИЦЬКИЙ Є.В. ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН ПІД ЧАС ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ В СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ.....53

МЕЛЬНИЧУК Ю.І. АРБІТРАЖНА ПРОЦЕДУРА ЗА ПРАВИЛАМИ ВОІВ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ АЛЬТЕРНАТИВНИЙ СПОСІБ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ.....58

РОМАНЮК Я.М. ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЩОДО ЦЕСІЇ ТА ЕВІКЦІЇ В ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНОМУ ПРАВІ.....63

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

ВОЗНЯКОВСЬКА К.А. ЩОДО ПРОБЛЕМ РЕФІНАНСУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ БАНКОМ УКРАЇНИ БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ.....69

ЧИХІРЬОВ В.Л. МАЙНО СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ.....75

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

БЕЗУСИЙ В.В. ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК ОБ'ЄКТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ……80

ГУБСЬКА О.А. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА…….87

ЗЕЛЕНСЬКИЙ В.М. ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ЗА УГОДОЮ СТОРІН: ДОЦІЛЬНІСТЬ ПИСЬМОВОГО ОФОРМЛЕННЯ ЗГОДИ…….96

ЛАТИШЕВА В.О. СОЦІАЛЬНІ ВІДПУСТКИ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ……..101

ЛЮБИМОВ О.К. ГАРАНТІЇ СЛУЖБОВО-ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОФЕСІЙНОГО ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ……105

ОБУШЕНКО Н.М. ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТЕХНОЛОГІЇ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА……110

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

БУЛАЄВ В.П. ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ МВС ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ……..116

ВІННИЦЬКИЙ О.О. ОБМЕЖЕННЯ, ЩО МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВНІ ПІД ЧАС ВВЕДЕННЯ РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ……125

ГОЛУБ М.В. ДЕЯКІ НАПРЯМИ РОБОТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ПРОТИДІЇ ВИПАДКАМ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА……130

ГРУДОВЕНКО О.С. ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В ЗАПОБІГАННІ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ В ОБОРОННОМУ СЕКТОРІ……..134

ДЕГТЯРЬОВА С.В. ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВІЙ СФЕРІ……140

ДІОРДІЦА І.В. ЗМІСТ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ КІБЕРБЕЗПЕКИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ……..145

ДОЦЕНКО О.С. ПРОГНОЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ ……..151

ДРОЗД О.Ю. ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ОСНОВНИХ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ……158

КАРБОВСЬКИЙ Д.О. ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ……..164

КАРЕЛОВ К.Ю. ЗЛОВЖИВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ……169

КОЗІН А.О. ЩОДО ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОТИДІЇ БУЛІНГУ (ЦЬКУВАННЮ)……..174

КОЛОСОВСЬКА Д.В. ЗНАЧЕННЯ ТА ПРАКТИЧНЕ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ СТАБІЛЬНОСТІ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ……179

КОРНУТА Л.М. ФОРМИ ТА ЗАСОБИ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ.....187

КУЗНЄЦОВ С.С. ПІДГОТОВКА МОРЯКІВ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ НА МОРІ: ЩОДО ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....194

ЛОЗОВИЦЬКИЙ А.В. СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕБАНКІВСЬКОЇ ЕЛЕКТРОННОЇ ПЛАТІЖНОЇ СИСТЕМИ.....199

МИКОЛАЄЦЬ В.А. КЛАСИФІКАЦІЯ ЗРАЗКОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....204

ПАЙДА Ю.Ю. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ 209

ПАЦКАН В.В. МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ВИЩОГО ОРГАНУ АУДИТУ УКРАЇНИ 221

ПОНОМАРЕНКО І.С. ОСНОВНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....227

ЧИЖ Ю.В. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У СУЧАСНИХ УМОВАХ ЯК СКЛАДНИК ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН.....231

ШУТАК Т.Г. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ТА КООРДИНАЦІЇ У СФЕРІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА.....236

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

ЧУМАК О.О. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ АВІАЦІЙНИХ РОБІТ ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ БЕЗПІЛОТНИХ АПАРАТІВ У СФЕРІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОСУДДЯ.....242

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

БІЛОЗЬОРОВ Є.В., ЄФІМЕНКО О.М. ОСОБЛИВОСТІ ПРЕДМЕТУ ТА МЕЖ ДОСЛІДЖЕННЯ ПІД ЧАС ПЕРЕВІРКИ ЗАЯВ І ПОВІДОМЛЕНЬ ПРО ЗЛОЧИН.....247

ГРИНЬКІВ О.О. ВИКОРИСТАННЯ ПІДРОБЛЕНИХ ДОКУМЕНТІВ НА ДЕРЖАВНОМУ КОРДОНІ УКРАЇНИ.....255

ЄФІМОВ М.М. ОСОБЛИВОСТІ ТЕХНІКО-КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ МОРАЛЬНОСТІ.....262

КОМІСАРЧУК Р.В. ОБ'ЄКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАКТИЧНОГО КРИМІНАЛІСТИЧНОГО МИСЛЕННЯ.....267

ПАДАЛКА Л.О. ЗАСТОСУВАННЯ СУЧАСНИХ МОДЕЛЕЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ.....272

ЧЕМЕРИС І.М. ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ МАТЕРІАЛІВ ДО ПРИЗНАЧЕННЯ ЕКСПЕРТИЗ ТА АРЕШТ БЕЗГОТІВКОВИХ КОШТІВ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАЛЬШИХ СЛІДЧИХ ДІЙ.....277

ШЕВЦОВА К.В. ОКРЕМІ ПИТАННЯ УЧАСТІ ПРОКУРОРА ЩОДО НЕДОПУСТИМОСТІ РОЗГОЛОШЕННЯ ВІДОМОСТЕЙ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ.....282

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

ВЛАД С.Ф. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ПРОКУРОРА.....288

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

СОКИРИНСЬКА О.А., КОВАЛЬЧУК І.В. ХАРАКТЕРИСТИКА СЕКСУАЛЬНОГО НАСИЛЛЯ ЯК ВІЙСЬКОВОГО ЗЛОЧИНУ З ПОГЛЯДУ НОРМ МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО ПРАВА.....293

ЮРАХ В.М. ДОВІРА ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ОЕСР.....297

РЕЦЕНЗІЇ

КЕЛЬМАН М.С. РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ ЛЮДМИЛИ МИХАЙЛІВНИ АНДРУСІВ «ТЕХНІКО-ЮРИДИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОПРИЛЮДНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ».....304

CONTENTS

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

BEZUSA YU.O. CERTAIN FEATURES OF SYSTEMATIZATION OF SUBORDINATE LEGISLATION IN THE POSITIVE LAW OF UKRAINE.....3

ZVARYCH R.V., KOROIED S.O. FORMATION OF THE MODERN CONCEPT OF STATE BUILDING ON THE BASIS OF THE NATIONAL AND ETHNIC FACTORS IN THE HISTORY OF STATE AND LAW.....8

LEHENKYI A.M. ON SCIENTIFIC JUSTIFICATION OF DEFINITION OF THE CONCEPT "PENITENTIARY SYSTEM".....14

SOROKA L.V. HISTORY OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF UKRAINIAN SPACE ACTIVITIES IN SOVIET TIMES.....21

YAKOVLIEV P.O. PROBLEMS OF INTERPRETATION OF THE CATEGORY "INFORMATION SECURITY OF THE STATE" IN THE MODERN LEGAL DOCTRINE OF UKRAINE.....25

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

YERMAK V.V. ON CLASSIFICATION OF THE PRINCIPLES OF ACTIVITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE HOUSING AND UTILITIES SECTOR.....31

CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS; FAMILY LAW; PRIVATE INTERNATIONAL LAW

VINTONIAK N.D. CORPORATE RIGHTS ACQUIRED BY ONE OF THE SPOUSES – A MEMBER OF THE LIMITED LIABILITY COMPANY.....38

KARMAZA O.O. INHERITANCE IN THE INTERNATIONAL PRIVATE LAW: LEGISLATION OF UKRAINE AND HUNGARY.....42

KRYVOSHEINA I.V., LUKOMSKA O.V. SECURITY OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS.....47

KUNYTSKYI YE.V. APPLICATION OF MEDIATION PROCEDURE DURING PROCEEDINGS IN THE FIRST INSTANCE COURT.....53

MELNYCHUK YU.I. ARBITRATION PROCEDURE ON THE RULES OF WIPO AS AN EFFECTIVE ALTERNATIVE WAY TO SOLVE DISPUTES.....58

ROMANIUK YA.M. THE RESEARCH OF THE JURISPRUDENCE ISSUES ON CESSION AND EVICTION IN LIABILITY LAW.....63

COMMERCIAL LAW, COMMERCIAL PROCEDURAL LAW

VOZNIAKOVSKA K.A. ON THE PROBLEM OF REFINANCING BANKING INSTITUTIONS BY THE NATIONAL BANK OF UKRAINE.....69

CHYKHIROV C.L. PROPERTY OF THE BUSINESS ENTITIES: LEGAL AND REGULATORY ASPECTS OF FORMATION AND APPLICATION.....75

LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

BEZUSYI V.V. THE CONCEPT OF A CIVIL SERVANT AS AN OBJECT OF SOCIAL PROTECTION.....80

HUBSKA O.A. PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF LABOR ACTIVITY OF CIVIL SERVANTS IN THE EUROPEAN COUNTRIES: THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS.....87

ZELENSKYI V.M. EMPLOYMENT TERMINATION BY MUTUAL AGREEMENT: EXPEDIENCY OF WRITTEN CONSENT.....96

LATYSHEVA V.O. SOCIAL LEAVE AS THE NECESSARY ATTRIBUTE OF A SOCIAL STATE.....101

LIUBYMOV O.K. GUARANTEES OF SERVICE AND LABOR ACTIVITY OF A PROFESSIONAL PUBLIC SERVANT.....105

OBUSHENKO N.M. ON DEFINITION OF THE CONCEPT OF SYSTEMATIZATION TECHNOLOGY OF EMPLOYMENT LEGISLATION.....110

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCDURE; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

BULAIEV V.P. PRINCIPLES OF INFORMATION AND COMMUNICATIVE POLICY OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS AND THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF SECURITY SECTOR REFORM.....116

VINNYTSKYI O.O. LIMITATIONS THAT CAN BE USED AT THE TIME OF INTRODUCTION OF EMERGENCY SITUATION REGIME.....125

HOLUB M.V. CERTAIN FIELD OF WORK OF THE NATIONAL POLICE ON PREVENTING AND COUNTERACTING THE INCIDENTS OF DOMESTIC VIOLENCE.....130

HRUDOVENKO O.S. INTRODUCTION OF FOREIGN EXPERIENCE IN PREVENTING CORRUPTION IN DEFENCE SECTOR.....134

DEHTIAROVA S.V. ON THE SHARACTERISTICS OF THE SPECIAL SUBJECTS OF STATE REGULATION IN AQGROINDUSTRIAL SECTOR.....140

DIORDITSA I.V. THE CONTENT OF LEGAL RELATIONS IN CYBERSECURITY: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE.....145

DOTSENKO O.S. PREDICTING IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES TO COMBAT THE ORGANIZED CRIME IN UKRAINE.....151

DROZD O.YU. THE CONCEPT AND CLASSIFICATION OF THE MAIN OPERATING PRINCIPLES OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATIONS.....158

KARBOVSKYI D.O. CONCEPT AND CONTENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ACTIVITY OF THE TERRITORIAL UNITS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....164

KARELOV K.YU. ABUSE OF PROCEDURAL RIGHTS IN THE CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENCES.....168

KOZIN A.O. ON THE APPLICATION OF FOREIGN EXPERIENCE OF COUNTERACTING BULLYING (HARASSMENT) IN UKRAINE.....174

KOLOSOVSKA D.V. MEANING AND PRACTICAL APPLICATION OF THE STABILITY PRINCIPLE OF TAX LEGISLATION ON LOCAL TAXES AND DUTIES.....179

KORNUTA L.M. FORMS AND MEANS OF DISTANCE LEARNING IN MODERN DEVELOPMENT CONDITIONS.....187

KUZNIETSOV S.S. TRAINING OF SEAFARERS IN THE SYSTEM OF NATIONAL INTERESTS OF UKRAINE AT SEA: ON ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT.....194

LOZOVYTSKYI A.V. FORMATION OF LEGAL REGULATION OF NON-BANK ELECTRONIC PAYMENT SYSTEM.....199

MYKOLAIETS V.A. CLASSIFICATION OF EXEMPLARY CASES IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS.....204

PAIDA YU.YU. CERTAIN ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF PROCEEDINGS ON CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES.....209

PATSKAN V.V. INTERNATIONAL COOPERATION OF THE ACCOUNTING CHAMBER AS THE SUPREME AUDIT INSTITUTION OF UKRAINE.....221

PONOMARENKO I.S. THE MAIN ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF LIABILITY FOR VIOLATION OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS.....227

CHYZH YU.V. ENSURING PROTECTION OF PERSONAL DATA IN MODERN CONDITIONS AS AN ELEMENT OF INFORMATION AND LEGAL RELATIONSHIPS.....231

SHUTAK T.H. ADMINISTRATIVE AND LEGAL FRAMEWORK OF PROVISION OF STATE SUPPORT AND COORDINATION IN THE TRANS-BORDER COOPERATION SPHERE.....236

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

CHUMAK O.O. LEGAL FRAMEWORK OF PEFROMRING AERIAL WORK USING DRONES IN THE CRIMINAL JUSTICE SPHERE.....242

CRIMINAL PROCEDURE AND FORENSIC SCIENCE; LEGAL EXPERTISE; OPERATIVE INVESTIGATIVE ACTIVITY

BILOZOROV YE.V., YEFIMENKO O.M. PECULIARITIES OF THE SUBJECT AND SCOPE OF THE STUDY AT THE TIME OF CHECKING APPLICATIONS AND REPORTS OF THE CRIME.....247

HRYNKIV O.O. USE OF FORGED DOCUMENTS AT THE STATE BORDER OF UKRAINE.....255

YEFIMOV M.M. PECULIARITIES OF TECHNICAL AND FORENSIC SUPPORT OF THE INVESTIGATION OF CRIMES AGAINST MORALITY.....262

KOMISARCHUK R.V. OBJECTS OF STUDY OF PRACTICAL FORENSIC REASONING.....267

PADALKA L.O. APPLICATION OF MODERN MODELS OF LAW ENFORCEMENT DURING INVESTIGATION OF THE TAX CRIMES.....272

CHEMERYS I.M. PROCEDURAL PROBLEMS OF PREPARATION MATERIALS FOR COMMISSIONING OF EXPERT STUDIES AND FREEZING OF NON-CASH FUNDS AS A MEANS OF ENSURING FURTHER INVESTIGATIVE ACTIVITY.....277

SHEVTSOVA K.V. CERTAIN ISSUES OF THE PARTICIPATION OF PROSECUTOR ON PROHIBITION OF DISCLOSURE OF PRE-TRIAL INVESTIGATION STATEMENTS..... 282

JUDICIARY; PROSECUTION AND ADVOCACY

VLAD S.F. FOREIGN EXPERIENCE OF PROFESSIONAL EDUCATION OF THE PROSECUTOR.....288

INTERNATIONAL LAW

SOKYRYNSKA O.A., KOVALCHUK I.V. CHARACTERISTICS OF SEXUAL A BUSE AS A MILITARY CRIME FROM THE PERSPECTIVE OF PROVISIONS OF THE INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW 293

YURAKH V.M. TRUST IN PUBLIC AUTHORITIES: OECD.....297

REVIEWS

KELMAN M.S. REVIEW OF THE MONOGRAPH BY LIUDMYLA MYKHAILIVNA ANDRUSIV "TECHNICAL AND LEGAL, AND METHODOLOGICAL FRAMEWORK OF MAKING NORMATIVE LEGAL ACTS AVAILABLE TO THE PUBLIC"..... 304

НОТАТКИ

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 1, 2020

Відповідальний за випуск – В.В. Галунько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – С.Ю. Калабухова

Підписано до друку 20.03.2020. Формат 70х100/16.
Обл.-вид. арк. 33,78. Ум.-друк. арк. 36,50.
Наклад 300 прим. Зам. № 0720/188.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018
Україна, 03150, м. Київ, вул. Велика Васильківська 74, оф. 7
Тел. +38 (048) 709 38 69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua