



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК  
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 2, 2020



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2020

# НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць  
Випуск 2, 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 № 5 від 07.04.2020 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 Міністерства освіти та науки України № 409 від 17.03.2020 р. (Додаток 1).**

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

**Галуцько В.В.** – доктор юридичних наук, професор (головний редактор); **Дрозд О.Ю.** – доктор юридичних наук, доцент (науковий редактор); **Віхляєв М.Ю.** – доктор юридичних наук, доцент; **Журавльов Д.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Короєд С.О.** – доктор юридичних наук, доцент; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, академік Академії наук вищої освіти України та Міжнародної кадрової академії, заслужений юрист України, Лауреат Премії Ярослава Мудрого, відмінник освіти України; **Мануїлова К.В.** – кандидат юридичних наук, доцент; **Севрук В.Г.** – кандидат юридичних наук; **Влад Вернигора** – L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Таллін, Естонія).

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

Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.  
№ 34 Випуск 2. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. – 288 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](http://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 340.11

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.1>

**ЗВАРИЧ Р.В.**

**ОСНОВНІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРАВА  
В СУЧАСНІЙ ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ**

У статті розглядається процес реалізації функцій права. Розкривається зміст основних форм реалізації функцій права в контексті сучасного державотворення. Визначено, що процес реалізації функцій права відображає втілення правової дії у свідомості і поведінці суб'єктів. Кінцевим результатом цього процесу є досягнення необхідного соціального ефекту, а саме: впорядкованості, стабілізації, розвитку громадських взаємин, а також витіснення при цьому негативних для суспільства явищ. Іншими словами, завершальним етапом реалізації функцій права є правопорядок. Отже, правопорядок виступає чітким відображенням усього процесу впливу права на громадські стосунки. З'ясовано, що поняття «реалізація функцій права» і «реалізація права» хоча і перебувають у тісному взаємозв'язку, вони не є тотожними. Без реалізації права стає неможливим здійснення правом своїх функцій, тобто виконання своєї соціальної ролі. І навпаки, правопорядок, який виступає завершальним етапом реалізації функцій, виражає реальне здійснення права. Проте, на нашу думку, реалізація прав і обов'язків не є завершальним етапом процесу здійснення функцій права. У цьому розумінні функцію права можна вважати повністю реалізованою лише тоді, коли досягнутий необхідний результат – соціальний ефект, запланований законодавцем, із врахованими при цьому інтересами більшості верств населення, а також із високим рівнем гарантій прав і свобод людини. Зроблено висновок, що механізм основних форм реалізації функцій права на сучасному етапі державотворення визначається не видами відповідних елементів і не послідовністю їх розташування, а їх конкретним змістом (наповненням) у процесі реалізації різних функцій, а також значущістю кожного елемента для здійснення тієї або іншої функції. Такий елемент механізму реалізації функцій права, як правосвідомість, має набагато більше значення для реалізації виховної функції права, ніж для усіх інших, а правовідносини важливіші для здійснення регулятивної функції права. Встановлення міри можливої і належної поведінки (формування правових норм) також, безумовно, значиміше для регулятивної функції права, оскільки в цьому полягає сама суть цієї функції.

**Ключові слова:** *реалізація, функції права, реалізація функцій права, форми реалізації функцій права.*

The article deals with the process of implementing the functions of law. The content of the main forms of implementation of the functions of law in the context of modern state formation is revealed. It is determined that the process of implementing the functions of law reflects the embodiment of legal action in the minds and behavior of subjects. The end result of this process is the achievement of the necessary social effect, namely – orderliness, stabilization, development of public relations, and the displacement of negative phenomena for society. In other words, the final stage in the implementation of the functions of law is the rule of law. Therefore, the rule of law is a clear reflection

of the whole process of influence of the right on public relations. It has been found that although the concepts of “realization of functions of law” and “realization of law” are closely interconnected, they are not identical. Without the exercise of law, it becomes impossible to exercise the right of its functions, that is, to fulfill its social role. Conversely, the rule of law, which is the final stage of the exercise of functions, expresses the real exercise of law. However, in our view, the exercise of rights and responsibilities is not the final step in the process of exercising the functions of law. In this sense, the function of law can be considered fully realized only when the necessary result is achieved – a social effect, planned by the legislator, taking into account the interests of the majority of the population, as well as with a high level of guarantees of human rights and freedoms. It is concluded that the mechanism of the main forms of implementation of the functions of law at the present stage of state formation is determined not by the types of relevant elements and the sequence of their location, but by their specific content (filling) in the implementation of different functions, as well as the importance of each element for the implementation of a function. Such an element of the mechanism of implementation of the functions of law as justice is much more important for the realization of the educational function of law than for all others, and legal relations are more important for the implementation of the regulatory function of law. Establishing a measure of possible and proper behavior (the formation of legal rules) is also, of course, more important for the regulatory function of law, since this is, in essence, the very essence of this function.

**Key words:** *realization, function of law, function of law realization, forms of realizing functions of law.*

**Вступ.** В умовах становлення та утвердження України як самостійної правової держави, орієнтованої на ринкову економіку, право поступово набуває ролі головного фактора, завдяки якому здійснюється цілеспрямований вплив на державу та суспільні відносини в різних сферах. Саме тому на рівні науки теорії держави і права, галузевих правових наук виникає та розробляється низка важливих проблем щодо специфіки реалізації функцій права в демократичній державі.

Необхідно виділити праці вчених, які здійснювали дослідження різних аспектів функцій права – А. Абрамова, З. Алмазової, І. Курцева, М. Матузова, М. Новікова, Т. Радько, А. Риженкова, Ю. Тихомирова, які й стали науково-теоретичною базою цього дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є загальнотеоретичний аналіз та практика основних форм реалізації функцій права в контексті сучасних механізмів державно-правового будівництва.

**Результати дослідження.** В юридичній науці поняття «функція» характеризує соціальну роль насамперед самого права. Величезний досвід активного використання поняття «функція права» нині не дає змоги констатувати наявність єдиної точки зору на цю проблему. Якщо синтезувати численні погляди, то можна зробити висновок, що під функцією права розуміють або соціальне призначення права, або його напрями правового впливу на суспільні відносини, або те й інше разом. Тому треба акцентувати на недоцільності отождолення напрямів правового впливу із соціальним призначенням права або протиставлення їх і навпаки. Розкриваючи зміст якої-небудь функції права, необхідно постійно мати на увазі зв'язок призначення права з напрямками його впливу та, навпаки, визначеність останніх призначенням права. Соціальне призначення права, як зазначалося, зумовлюється потребами суспільного розвитку, відповідно до яких створюються закони, спрямовані на закріплення певних відносин, їх регулювання чи охорону. Функція права – це прояв його іманентних, специфічних якостей, інакше кажучи, це основний напрям впливу права на суспільні відносини з метою їх впорядкування та врегулювання. У функції акумулюються якості права, що постають із його якісної самостійності як соціального феномена [11, с. 155].

Саме поняття «реалізація» походить від латинського «realis», що в буквальному розумінні означає матеріалізацію будь-чого. Відповідно до визначення, наведеного в Тлумачному словнику української мови, воно є синонімом терміна «здійснення», а саме дієслово «здійснити» означає «втілити» [14]. Отже, ця дефініція спрямована на досягнення певного результату, мети.

Звертаючись до терміна «реалізація функцій права», можна зазначити, що найбільш поширеним трактуванням, що є нині в юридичній літературі, є визначення Т.Н. Радько, за яким акцентовано на досягненні цілей тієї або іншої функції, втіленні її в життя, виконанні правом своєї соціальної ролі [16, с. 93].

Із вказаного визначення випливає, що процес реалізації функцій права відображає втілення правової дії у свідомості і поведінці суб'єктів. Кінцевим результатом цього процесу є досягнення необхідного соціального ефекту, а саме: впорядкованості, стабілізації, розвитку громадських взаємин, а також витіснення при цьому негативних для суспільства явищ. Іншими словами, завершальним етапом реалізації функцій права є правопорядок. Отже, правопорядок виступає чітким відображенням усього процесу впливу права на громадські стосунки.

На думку ряду дослідників, процес реалізації функцій права в цілому має універсальний характер щодо усіх функцій, які здійснюються за допомогою таких форм реалізації права, як дотримання, виконання, використання і застосування [13, с. 9].

На переконання В. Реутова, реалізація функцій є водночас реалізацією норм права [21, с. 137].

З такою думкою можна погодитися лише частково. Річ у тому, що поняття «реалізація функцій права» і «реалізація права» хоча і перебувають у тісному взаємозв'язку, вони не є тотожними. Без реалізації права стає неможливим здійснення правом своїх функцій, тобто виконання своєї соціальної ролі. І навпаки, правопорядок, який виступає завершальним етапом реалізації функцій, виражає реальне здійснення права. Проте, на нашу думку, реалізація прав і обов'язків не є завершальним етапом процесу здійснення функцій права. У цьому розумінні функцію права можна вважати повністю реалізованою лише тоді, коли досягнутий необхідний результат – соціальний ефект, запланований законодавцем, із врахуваннями при цьому інтересами більшості верств населення, а також із високим рівнем гарантій прав і свобод людини.

Таке трактування збігається з позицією А. Абрамова, за якою функцію права можна вважати реалізованою лише тоді, коли повністю вирішені усі завдання і досягнута кінцева мета правового регулювання [2, с. 84].

Як відомо, здійснення функцій права можливе за допомогою двох способів. Перший спосіб полягає в реалізації функцій права через правовідносини. Тут йдеться про правове регулювання як спеціально-юридичний аспект правової дії, яка пов'язана з прямими, суворо визначеними приписами про належну і можливу поведінку, зі встановленням конкретних прав і обов'язків суб'єктів. Права і обов'язки в цих правовідносинах стають певною мірою усвідомленою необхідністю поведінки і, отже, здійснюються не як вимушена реакція на домагання, а як прагнення задовольнити законний інтерес носія права [18, с. 99].

А. Константинова виділяє такі форми реалізації функцій права, які, з нашої точки зору, найбільш виразно характеризують цей процес:

– інформаційна форма – вплив права як різновиду соціальної інформації, в якій знаходить своє вираження державна воля. За допомогою правової інформації відбувається доведення до суб'єктів офіційних відомостей про дозволена, належна або заборонена державою поведінку, а також про заходи реагування на невиконання правових приписів. Ця форма орієнтована на гносеологічну сторону свідомості індивіда, тобто на формування правових знань і уявлень;

– виховна форма здійснення функції права характеризується впровадженням у свідомість людини суми правових знань, установок, переконань, ціннісних уявлень, що сприяють правильній мотивації поведінки. Вона орієнтована на аксіологічну (ціннісну) сторону свідомості індивіда. Людина, сприймаючи правові приписи і втілюючи їх у діях, виступає об'єктом виховного впливу права;

– комунікативна форма здійснення функції права характеризує здатність права бути засобом спілкування, взаємодії, зв'язку між членами суспільства. Цінність права як комунікативного засобу полягає в його спрямованості на формування правових стосунків, які припускають наявність взаємних прав і обов'язків в їх учасників.

Таким чином, правова комунікація є не лише обміном інформацією, але й організацією реальної взаємодії між суб'єктами права [9].

Усі перераховані форми здійснення функцій права характеризують специфіку і міру правового впливу на людину. Згідно із системним підходом до правових явищ, виділені форми необхідно розглядати не ізольовано один від одного, а в комплексі як три взаємопов'язані, що послідовно змінюють один одного, етапи здійснення функцій права. Іншими словами, процес реалізації регулятивної функції права відбувається за допомогою інформаційної, виховної і комунікативної форм. Саме такий підхід сприяє глибшому розумінню як своєрідності кожної з форм, так і виявленню механізму дії права на особу і суспільство [4, с. 99].

Історична місія правового регулювання в житті сучасного суспільства безпосередньо продиктована глибинними вимогами соціального розвитку, а саме: внести в складну і нерідко суперечливу соціальну ситуацію, спричинену соціально-економічною боротьбою, етнічними, релі-

гійними і іншими зіткненнями, особовими конфліктами, постійні і чіткі, визначені, забезпечені, гарантовані нормативні начала, побудовані на принципі особової самореалізації, громадянського миру, згоди та врахування різних інтересів, взаємних та скоординованих установок.

Початок ХХІ століття характеризується низкою суперечливих тенденцій у правовій сфері суспільства. З одного боку, посилюється необхідність правової регламентації багатьох сторін внутрішнього і зовнішнього життя з огляду на ускладнення соціально-економічних і технологічних процесів і громадянських зв'язків. З іншого боку, підтримка зацікавленої участі соціальних груп і громадян вимагає повнішого обліку та вивчення їх інтересів, а також стимулювання активності [23, с. 86].

Однак найважливіша соціальна основа здійснення функцій права – це наявність умов для соціально позитивної самореалізації особи. Утиск соціально позитивної самореалізації особи за допомогою права звужує можливості правового регулювання поведінки людей, знижує ефективність такого регулювання.

Проте самореалізація особи ґрунтується на певних передумовах. Передусім вважаємо слушним, що найзагальнішим чином значення права як соціальної цінності полягає в тому, що воно виражає, закріплює і забезпечує організованість відносин у суспільстві. Тому організованість суспільних відносин, їх впорядкованість до певної міри будуть і показником ефективності реалізації регулятивної функції права. Така ж впорядкованість потрібна і в ціннісній сфері суспільства [3, с. 12].

Функції є важливою характеристикою права не лише в змістовному, але і в динамічному плані. Як відомо, функціональна характеристика права показує його суть, призначення і ознаки з динамічного боку, тобто з боку активної дії права на громадські стосунки. Т. Радько зазначає, що функціонування – це дія права в соціальній системі, реалізація його функцій, втілення їх у громадських стосунках [18, с. 319].

Іншими словами, функції права віддзеркалюють увесь спектр напрямів правової дії на об'єктивну дійсність, є своєрідними векторами цієї дії.

Реалізація функцій характеризує зовнішній прояв права. Тому вивчення і аналіз цієї категорії сприяє глибшому пізнанню права, визначенню його ролі і місця в суспільстві, а також усіх напрямів його дії на громадські стосунки. У цьому полягає головна методологічна цінність пізнання функцій права.

Проте не всі учені поділяють поширений погляд на розуміння функцій права як напрямів правової дії. Функція, на думку А. Риженкова, це не призначення, що визначається як сфера застосування чого-небудь, а його здійснення. Тому правильніше говорити не про напрям правової дії, а про правову дію в певному напрямі [22, с. 8].

Зазначена розбіжність, на наш погляд, має несуттєвий характер і тому не впливає на зміст досліджуваної дефініції. Б. Пугинський критично підходить до розгляду функцій права як напрямів правової дії на суспільні відносини. На його думку, судження про напрями впливу права без вказівки конкретних об'єктів і результатів такого впливу мають істотно спекулятивний характер [15, с. 13].

Правова дія здійснюється в трьох формах (інформаційній, орієнтаційній і формі правового регулювання), і відповідно до цих форм необхідно виділяти три форми реалізації функцій права: інформаційну, орієнтаційну, правового регулювання.

Великий внесок у розробку теоретичних проблем правової інформації зробив А. Венгеров. Він виступив проти надміру загального трактування регулятивної складової частини правової інформації. Недолік широкого підходу, на його думку, полягає в тому, що поняття правової інформації стає надзвичайно розпливчатим, умовним [6, с. 73].

Аналізуючи функції правової системи, В.П. Казимирчук і С.В. Боботов визначають правову інформацію як різновид соціальної інформації, прескриптивний, що має приписуючий характер [8, с. 24].

На наш погляд, можна повністю погодитися з цією точкою зору, оскільки правова інформація вченими розглядається в рамках правового регулювання, при якому інформування суб'єктів здійснюється через систему юридичних засобів, що мають нормативний, прямий, суворо регламентований характер. Не варто при цьому забувати, що правовій інформації властивий і інший аспект – ознайомлювальний (дескриптивний). Як приклади можна навести довідкову інформацію про будь-які правові документи, що містяться в пошукових системах, інформацію в преамбулі нормативно-правового акта, що містить короткий виклад його цілей і завдань; інформацію, що відображає правове життя суспільства, що міститься в засобах масової інформації; інформацію в наукових публікаціях.

Прибічниками широкого підходу до розуміння правової інформації є Т. Радько і В. Толстик. На їхню думку, до правової інформації належить не лише та, яка міститься в правових нормах, але і ті відомості, носіями яких є генеральні ідеї справедливості, свободи, гуманізму, рівності, різні правові акти (інтерпретаційні, реалізації прав і обов'язків), правова свідомість (громадське, групове, індивідуальне) [20, с. 62].

Інформаційна форма полягає в тому, щоб повідомити адресатам вимоги держави, що стосуються поведінки людей, інакше кажучи, довести до їх відома, які є в суспільстві, схвалюються або допускаються державою можливості, засоби і методи досягнення суспільно корисних цілей і які з них суперечать інтересам суспільства, держави і громадян. Джерела, з яких громадяни отримують інформацію про зміст норм права, можуть бути різними: офіційні, засоби масової інформації, юрисконсульти, адвокати, інші особи юридичної професії, керівники різних рівнів, друзі, знайомі, родичі, популярна юридична література та ін.

На наш погляд, вказана позиція повно і усебічно відбиває зміст цього терміна. Проте важко погодитися із зарахуванням правосвідомості до цього поняття. Правосвідомість – це не джерело, а накопичувач інформації (не транслятор, а її консумент). Між інформацією і правосвідомістю особи є причинно-наслідковий зв'язок.

Так, О.А. Гаврилов вбачає регулятивний характер правової інформації у тому, що вона фактично містить інформаційні відомості (повідомлення, дані) про факти, події, предмети, осіб, явища, що відбуваються в правовій сфері, містяться в різних джерелах і використовувани державою і суспільством для вирішення завдань правотворчості, правозастосовної і правоохоронної діяльності, захисту прав і свобод особи [7, с. 15].

Існування різних точок зору на визначення правової інформації, на наш погляд, безпосередньо зумовлене широтою і багатогранністю цього терміна, а також особливостями завдань, що лежать в основі того або іншого дослідження.

На думку Т.Н. Радько, наступною, не менш значимою формою реалізації функцій права є орієнтаційна дія. Орієнтаційна форма реалізації функцій права проявляється в тому, що важливі не лише знання норм права, але й вироблення у громадян позитивних правових установок, які утворюють правову орієнтацію. Орієнтаційна правова дія складається із сукупності правових установок і є двоєдиним процесом: формування установок, з одного боку, і їх вплив на правову поведінку громадян – з іншого.

Правові установки поділяють на позитивні (такі, що спонукають до правомірної поведінки, у тому числі до правової активності) і негативні (ті, що спонукають до протиправної поведінки). Установки, які спонукають до правомірної поведінки, в сукупності утворюють позитивну правову орієнтацію, а установки, які спонукають до протиправної поведінки, – негативну правову орієнтацію. Завданням орієнтаційної дії права є формування позитивних правових орієнтирів [17, с. 280].

Не ставлячи під сумнів необхідність і важливість соціально-орієнтаційної дії права, варто зазначити, що навряд чи негативні установки, які детермінують протиправну поведінку, створюють негативну правову орієнтацію, логічно правильно іменувати правовими.

Безумовно, в деяких випадках неякісні закони, невиправдані рішення владних органів можуть сформувані в суб'єктиві недовіру і навіть негативне ставлення до права. Однак така ситуація не може бути визнана нормою. Вона суперечить сутності і соціальному призначенню права, у зв'язку з чим засоби, здатні створити негативну правову орієнтацію, швидше мають іменуватися протиправними, ніж правовими.

Незважаючи на значимість інформаційної і орієнтаційної форм реалізації функцій права, Т.Н. Радько вважає, що оскільки центральне місце в системі правової дії займає правове регулювання, реалізація функцій права у рамках цієї форми має особливе значення і складається зі з'ясування принципів положень: умов ефективності регулювання; процесу правового регулювання; соціальних результатів регулювання [18, с. 281]. Визнаючи необхідність інформаційної й орієнтаційної дії права, впливу його функцій на свідомість індивідів, з урахуванням усередині психологічної спрямованості двох цих форм А. Абрамов [1, с. 89] та І. Курцев [10, с. 18] вважають, що обидва ці аспекти споріднені й органічно включені в єдину форму реалізації функцій права, яка вважається суб'єктивною і виражена, передусім, у правосвідомості суб'єктів.

Цілком логічно, що суб'єктивній формі кореспондує форма об'єктивна, яка, на думку вказаних вище авторів, виражена в правовідносинах.

У цьому контексті правовідносини є цілим комплексом різних зв'язків: з одного боку, це зв'язки, що характеризують єдність норми права і врегульованого нею громадського відношення, з іншого – це зв'язки, що характеризують внутрішню структуру правовідносин, а саме права і

обов'язки його учасників. Завдяки наявності цих різнопланових зв'язків, правові приписи і, отже, функції права мають змогу втілитися в реальному житті, реальних суспільних відносинах [1, с. 196].

Зрозуміло, що в деяких випадках дослідники говорять про наявність виховної функції права [5, с. 10], а в інших – про відповідну форму реалізації усіх без винятку функцій права.

**Висновки.** Отже, механізм основних форм реалізації функцій права на сучасному етапі державотворення визначається не видами відповідних елементів і не послідовністю їх розташування, а їх конкретним змістом (наповненням) у процесі реалізації різних функцій, а також значущістю кожного елементу для здійснення тієї або іншої функції. Такий елемент механізму реалізації функцій права, як правосвідомість, має набагато більше значення для реалізації виховної функції права, ніж для усіх інших, а правовідносини важливіші для здійснення регулятивної функції права. Встановлення міри можливої і належної поведінки (формування правових норм) також, безумовно, значиміше для регулятивної функції права, оскільки в цьому полягає сама суть цієї функції.

#### Список використаних джерел:

1. Абрамов А.И. Проблемы реализации регулятивной функции права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства ; история правовых учений» / Науч. рук. В.М. Ведяхин. Нижний Новгород, 2005. 26 с. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1370010>.
2. Абрамов А.И. Теоретические и практические проблемы реализации функций права : монография / Под общ. ред. В.М. Ведяхина. Самара, 2008. 526 с.
3. Алмазова З.Л. Социальные и ценностные основы регулятивной функции права в современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Кубан. гос. ун-т. Краснодар, 2016. 30 с.
4. Афанасьев В.Г. О системном подходе в социальном сознании. *Вопросы философии*. 1973. № 6. С. 92–103.
5. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Москва, 2005. 175 с.
6. Венгерова А.Б. Категория «информация» в понятийном аппарате юридической науки. *Советское государство и право*. 1977. № 10. С. 69–82.
7. Гаврилов О.А. Курс правовой информатики : учебник для вузов. Москва, 2002. 247 с.
8. Казимирчук В.П. Правовая система социализма. Т. 2. Функционирование и развитие. Москва, 1987. 317 с.
9. Константинова А.В. Формы осуществления функций права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история государства и права; история учений о праве и государстве». Челябинск, 2014. 179 с.
10. Курцев И.А. Проблемы реализации охранительной функции права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Краснодар, 2008. 48 с.
11. Матузов Н.И. Теория государства и права. Москва : Юристъ, 1997. 672 с.
12. Мелехин А.В. Буржуазное (капиталистическое) государство. URL: <http://www.blog.servitutis.ru/?p=183>.
13. Новиков М.В. Ограничительная функция права и ее реализация в российском законодательстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Владимир, 2004. 37 с.
14. Паламарчук Л. С. Словник української мови. Українська мова: енциклопедія. Київ : Укр. енцикл., 2004. 612 с.
15. Пугинский Б.И. Функции гражданско-правовых средств. *Вестник МГУ*. Сер. 11. Право. 1980. № 1. С. 11–23.
16. Радько Т.Н. Методологические вопросы познания функций права. Волгоград, 1974. 238 с.
17. Радько Т.Н. Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. 336 с.
18. Радько Т.Н. Основные функции социалистического права. Волгоград, 1970. 315 с.
19. Радько Т.Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. Москва : Проспект, 2009. 642 с.
20. Радько Т.Н. Функции права. Нижний Новгород, 1995. 397 с.
21. Реутов В.П. Функциональная природа системы права. Пермь : Изд-во Перм ГУ, 2002. С. 131–139.
22. Рыженков А.Я. Компенсационная функция советского гражданского права. Саратов, 1983. 271 с.
23. Тихомиров Ю.А. Право и саморегулирование. *Журнал российского права*. 2005. № 9. С. 81–90.



## ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ІДЕЇ ЛЕГІТИМНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІЙ ТРАДИЦІЇ

Стаття присвячена аналізу історико-правових умов становлення та розвитку ідей легітимності державної влади в державно-правовій думці. Досліджується етимологія поняття «легітимність». Розглянуті вчення видатних філософів і правознавців доби Античності, Середньовіччя та Нового часу. З'ясовано, що питання легітимного панування у державі одним з перших в історії політичної та правової думки розглядав великий грецький філософ Платон у своїх політичних трактатах «Держава» та «Закони». У названих працях він прагнув дати відповіді на такі питання: що є причиною виникнення політичного панування? Яке панування вважати легітимним? Яке місце законів у державі? Яка система відносин між людиною, суспільством і державною владою забезпечує останній легітимність? Визначено, що згідно з теорією природного права держава і право створені не Богом, а суспільним договором людей відповідно до законів людського розуму. Вимоги людського розуму випливають із природи людей і складають «природне право», до якого належать передусім право на життя, свободу і володіння власністю, які не можуть бути відчужені ні на чию користь. Приписам природного права повинні відповідати «позитивне право» – закони, встановлені державою. У результаті аналізу історико-правових умов становлення та розвитку ідей легітимності державної влади в державно-правовій думці зроблено такі висновки: а) в добу античності філософи та мислителі в процесі аналізу специфіки існування та функціонування публічної влади, використовували такі поняття, як «справедливість», «справедливий закон», «загальне благо», «законна влада»; б) не дивлячись на те, що проблема законності була предметом вивчення мислителів як Стародавнього світу, так і Середньовіччя, однак під час її вирішення вони не розрізняли суспільство й державу, не порушували питання про відносини між ними, про джерела права і якість самих законів, їх відповідність вимогам гуманізму і справедливості; в) значний внесок у розвиток ідей легітимності влади зробили мислителі Нового часу. Їхні ідеї були сформульовані як принципи обмеження абсолютної влади, а в подальшому вони стали конституційно-правовими принципами легітимації.

**Ключові слова:** *легітимність, державна влада, правова традиція, теорія держави і права, народний суверенітет, права людини.*

The article is devoted to the analysis of historical and legal conditions of formation and development of ideas of legitimacy of the state power in the state and legal thought. The etymology of the concept of “legitimacy” is investigated. The teachings of prominent philosophers and jurists of Antiquity, the Middle Ages and the New Age are considered. It has been found that the question of legitimate domination in the state was one of the first in the history of political and legal thought to be considered by the great Greek philosopher Plato in his political treatises “The State” and “Laws”. In these works, he sought to answer the following questions: What is the cause of political domination? Which domination is considered legitimate? What is the place of laws in the state? What system of relations between the judiciary, society and state power provides the latter legitimacy? It is determined that according to the theory of natural law, the state and law are not created by God, but by the social contract of people in accordance with the laws of human reason. The requirements of the human mind derive from human nature and constitute a “natural right”, which includes, above all, the right to life, liberty, and

property, which cannot be alienated in anyone's favor. The provisions of natural law must comply with the "positive law" – the laws established by the state. As a result of analysis of historical and legal conditions of formation and development of ideas of legitimacy of state power in state and legal thought, the following conclusions are made: a) in antiquity, philosophers and thinkers in the analysis of the specifics of existence and functioning of public power, "Just law", "common good", "legitimate authority"; b) despite the fact that the problem of legality was the subject of study of thinkers of both the ancient world and the Middle Ages, but in solving it they did not distinguish between society and the state, did not raise questions about relations between them, the sources of law and the quality of laws. compliance with the requirements of humanism and justice; c) a significant contribution to the development of ideas of the legitimacy of power was made by modern thinkers. Their ideas were formulated as the principles of limiting absolute power, and later they became the constitutional and legal principles of legitimacy.

**Key words:** *legitimacy, government, legal tradition, theory of the state and right, people's sovereignty, human rights.*

**Актуальність теми.** Етимологія поняття «легітимність» походить від латинського *legis* – законний. Легітимність є перекладі з французької означає законність, узаконеність. Законність розуміється як дія через закон і відповідно з ним, відображається поняттям легальність. Легітимність (лат. *legitimus* – згідний із законами, законний, правомірний) – політико-правове поняття, що означає позитивне відношення жителів країни, великих груп, громадської думки (зокрема і зарубіжної) до інститутів влади, що діють у конкретній державі, визнання їх правомірності [1, с. 11].

Історія появи ідей про легітимність влади бере свій початок з найдавніших часів людської історії. Починаючи від ранніх часів формування політичної і правової думки в добу античності, в процесі аналізу специфіки існування та функціонування публічної влади в обіг було введено такі поняття, як «справедливість», «справедливий закон», «загальне благо», «законна влада», які пізніше тлумачитимуться як невід'ємні складові частини поняття легітимності влади. Ще в докласичну, а пізніше – у класичну та елліністичну добу, давньогрецька та давньоримська політико-правова думка визначила цілий ряд характерних ознак публічної влади, які у своїй сукупності конституують нині поняття легітимності.

**Виклад основного матеріалу.** В.В. Волинець у своєму дисертаційному дослідженні обґрунтовує ці ознаки: а) відповідність державного устрою та практичних дій публічної влади універсальним уявленням про розумне, добре і справедливе; б) наявність справедливих законів, які діють однаковою мірою як для тих, хто править, так і для тих, хто є об'єктом управління; в) наявність спільних цінностей, що визнаються державою і суспільством, основною яких є «загальне благо» [2, с. 10].

Ідея необхідності дотримання законів у державному управлінні знайшла свій всебічний розвиток, зокрема, у Стародавньому Китаї у вченні, яке дістало назву «легізм» (від лат. *legis* – закон). Найвідоміший теоретик легізму, Шан Ян доводив, що організація державного управління має ґрунтуватися на основі єдиних, чітко визначених законів, що спираються на суворі покарання. Закони, а не особисті бажання, не свавілля правителів повинні лежати в основі державного управління. Легісти вважали, що взаємовідносини між державною владою і населенням є за своєю природою антагоністичними, і тримати маси в покорі можна лише за допомогою жорстоких законів [3, с. 26].

Принципово інакше розуміли роль закону в державному управлінні античні філософи.

Мислителі древніх часів (Солон, Геракліт, Протагор, Демокрит, Сократ, Платон, Аристотель, Сенека, та інші) зверталися до проблем побудови «ідеальної держави», тому акцентували увагу на взаємовідносинах влади та підлеглих. Вказували на те, що громадянами влада повинна сприйматися як справедливість, що практично досягає рівня ідеального, божественного начала. Водночас прослідковуються погляди, які не втратили значення і для сьогодення. Підлеглі повинні накази виконувати не через страх покарання, а через свідому довіру до владного суб'єкта та повагу до нього [4, с. 205].

Розглянемо більш детально погляди тих мислителів Античності, які внесли найбільший вклад у розвиток ідей про легітимність влади.

Так, Сократ прагнув обґрунтувати раціональну, розумну природу моральних, політичних і правових явищ, вважаючи розумне, справедливе і законне тотожним. Він наголошував, що

збіг законного і справедливого є бажаним, розумним станом речей, а не повсюдною реальністю. Для такого збігу потрібно неухильно дотримуватися законів. Непорушність законів, підпорядкування всіх, у тому числі правителів, законам є основою нормального функціонування держави, її благополуччя.

Питання легітимного панування в державі одним із перших в історії політичної та правової думки розглядав великий грецький філософ Платон у своїх політичних трактатах «Держава» та «Законо». У названих працях він прагнув дати відповіді на такі питання: Що є причиною виникнення політичного панування? Яке панування вважати легітимним? Яке місце законів у державі? Яка система відносин між людиною, суспільством і державною владою забезпечує останній легітимність?

Він відводив особливе місце закону у своїй концепції ідеальної держави. Його ідеальна держава – це справедливе, засноване на законах, правління кращих. «Я бачу близьку загибель тієї держави, – говорив Платон, – де закон не має сили і перебуває під чієюсь владою. Там же, де закон – володар над правителями, а вони – його раби, я вбачаю порятунок держави і всі блага, які тільки можуть дарувати державам боги» [5, с. 188].

Якщо в «Державі» Платон вірить у мудрість філософів-правителів, перебування яких при владі є достатньою умовою для її легітимації, то в «Законах» мислитель намагається довести, що державна влада легітимізується не мудрістю філософів, а зовнішньою силою та законодавчою регламентацією. І в першому, і в другому випадку легітимність забезпечується особистими якостями тих людей, які наділені владою, в першому випадку – мудрістю філософів, у другому – мудрістю законодавців. Та процес легітимації влади двосторонній і забезпечується як моральними та професійними якостями політичної еліти, так і правом громадян держави відстоювати свої права та свободи через активну участь у політичному житті держави. Лише в результаті такої взаємодії в державі зможуть з'явитися справедливі інститути та закони, які забезпечать легітимність державної влади. Відсутність такого взаємозв'язку між людиною та владою може привести до тих трагічних наслідків у державі [6, с. 202].

Велику увагу розмежуванню законних (правильних) і незаконних (неправильних) форм правління приділяв Аристотель. Він, зокрема, зазначав, що там, де відсутня влада закону, немає і державного ладу. Закон має панувати над усім.

На думку Аристотеля, «у стародавні часи царі управляли безпосередньо всіма справами, що стосувалися держави, керували її внутрішньою та зовнішньою політикою, а згодом, після того як від деяких функцій своєї влади вони відмовилися самостійно, а інші були відібрані у них народом, в одних державах за царями збереглося тільки право підносити жертви, а в інших (там де мова може йти про збереження царської влади) – царі утримували за собою лише право бути головнокомандувачами за межами країни» [7, с. 122].

До речі, американський дослідник Дж. Ротшильд вважає, що саме Аристотель почав вивчати проблему легітимації політики і влади. Адже Аристотель зазначав, що «політична влада добивається згоди шляхом використання сили, розподілу винагород, надання освіти чи комбінації цих трьох процедур». Аристотелю тріаду, вважає Дж. Ротшильд, сучасною науковою мовою можна було б інтерпретувати як примусову, утилітарну та нормативну техніки правління [8, с. 29].

Деякі дослідники вважають, що слово «легітимність» з'явилося не раніше епохи Середньовіччя, але історично доведено, що вже в I столітті до нашої ери термін «легітимний» зустрічається в Давньому Римі в юридичному та політичному дискурсах. Римські громадяни розуміли справедливість як гарантію кожному того, що дозволяє закон. Саме справедливість повинна була внести певну узгодженість у протиріччя між різними класами і верствами суспільства. Римський історик Гай Саллюстій Крісп, намагаючись з'ясувати сутність справедливості, вказував: «Могутній стоїть над простою людиною, але не осуджує її, простий же підтримує благородного, але не боїться його. Досягнення такого стану суспільства, коли рядовий громадянин не боїться того, хто має владу, можливо лише тоді, коли між ними стоять закон і суд, а не позиції представників влади» [9, с. 69].

У трактатах Цицерона поняття «легітимний» використовується для позначення відповідності встановленої влади закону в таких виразах, як «*potestas legitima*», «*legitimum imperium*» [10, с. 29].

Отже, «законна влада», «законне володіння» вживаються у працях Цицерона, як близькі за значенням.

Історія поняття «легітимність» походить із середніх віків, коли складається розуміння легітимності як згоди зі звичаями, традиціями і встановленою поведінкою. Легітимність переважно трактувалася як право верхніх посадових осіб діяти відповідно звичаям, але вже із середини XIV ст. починає вживатися як правомочність виборної влади [11, с. 143].

В епоху середньовіччя ідея верховенства права як регулятора суспільних відносин обґрунтовувалася тезою про божественне походження норм закону. Ідеї необхідності підпорядкування державної влади божественним законам обстоювали, зокрема, Аврелій Августин і Фома Аквінський. Справедливим вони вважали закон, що існує в силу волі Божої. Перед законом усі мають бути рівними як «раби Божі».

За визначенням Аврелія Августина, держава без справедливості – це не більше, ніж велика банда розбійників. Держава, на його думку, повинна існувати передусім як морально-культурної спільності і лише потім – як інституціалізована.

Досліджуючи проблематику природного права, Фома Аквінський спробував визначити, якими саме повинні бути державні закони для того, щоб вони сприймалися людьми як справедливі, незалежно від конкретних політичних, історичних чи соціальних обставин [12, с. 38].

Протилежну точку зору на законність влади в державі висказав відомий італійський мислитель Марсилій Падуанський у трактаті «Захисник миру». Він уперше чітко обґрунтував ідею народного суверенітету, згідно з якою верховним законодавцем та єдиним джерелом влади в державі є народ-суверен. Також він перший у європейській політичній думці відділяє законодавчу владу від виконавчої. Народ-законодавець, згідно з його концепцією, повинен ввірити виконання виконавчих функцій – уряду, головою якого є правитель, що обирається й є відповідальним перед народом. Оскільки відповідальним виконавцем може бути одна людина, кілька осіб або весь народ, Марсилій Падуанський більше схиляється до першого варіанту, але за умови, що єдино особіне правління буде здійснюватися під контролем громадян (тобто буде виборним), а не виникати поза нього (спадковим чином) [13, с. 47].

Таким чином, незважаючи на боротьбу між світською і церковною владою, середньовічна політико-правова думка в цілому зберегла ідею легітимності.

Свій вклад у розвиток теорії легітимності внесли представники Відродження – Н. Макіавеллі та Жан Боден. Представник італійського Відродження Н. Макіавеллі пропонував звільнити політику від моралі. Він пов'язував її з реалізацією владних інтересів політичних суб'єктів, отожднюючи її з технологією захоплення та утримання влади. Н. Макіавеллі намагається розкрити закономірності суспільно-політичних явищ, з'ясувати причини зміни однієї форми держави іншою, визначити найкращу з них, розглянути проблеми співвідношення влади правителя і народу тощо. Аналіз і вирішення цих питань, виходячи з потреб часу, надавали вченню мислителя значення практичної науки про політику, управління державою [14, с. 15].

Ще один представник Відродження француз, Жан Боден, вважав, що легітимне правління – це правління, яке функціонує на основі законів, які є вольовими актами суверена, а суверенна держава – це законницька держава. Це означає, що легітимність державної влади залежить від самого суверена, від його волі, яка спирається у своїх рішеннях, насамперед, на силу. І тут знову постає важливе питання: чи здатна суверенна влада, яка постійно апелює до сили, гарантувати легітимність? Як випливає із вчення Бодена, абсолютна влада суверена гарантує легітимність, але для цього необхідно лише, щоб вона була спрямована на заснування чи збереження цілісності держави та на задоволення спільних інтересів, а для цього достатньо політичної волі державця [15, с. 55].

Отже, можна вважати, що вони заклали основи теорії легітимності, яку розвинули і систематизували їхні наступники.

Новий етап у розвитку ідеї легітимності державної влади започаткували мислителі Нового часу – Г. Гроцій, Б. Спіноза, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.-Л. Монтеск'є, які були виразниками інтересів буржуазії. У боротьбі проти абсолютної монархії, дворянства і церкви ідеологи буржуазії прагнули відокремити питання політики, держави і права від релігії. Із цією метою вони зверталися до ідей природного права й договірного походження держави.

Згідно з теорією природного права держава і право створені не Богом, а суспільним договором людей відповідно до законів людського розуму. Вимоги людського розуму випливають із природи людей і складають «природне право», до якого належать передусім право на життя, свободу і володіння власністю, які не можуть бути відчужені ні на чю користь. Приписам природного права повинно відповідати «позитивне право» – закони, встановлені державою.

Родоначальник школи природного права Г. Гроцій визначав державу як «досконалий союз вільних людей, укладений заради дотримання права і загальної користі». За своїм соціальним змістом держава в такому трактуванні виступає як угода більшості проти меншості, як союз слабких і пригноблених проти сильних і могутніх. Ознакою держави є верховна влада, до функцій якої Г. Гроцій відносив видання і скасування законів (у сфері як світській, так і релігійній), пра-

восуддя, призначення посадових осіб і керівництво їх діяльністю, стягування податків, питання війни і миру, укладання міжнародних договорів – усе, що відноситься безпосередньо до публічної сфери. Сутність верховної влади складається, за Г. Гроцієм, у тому, що це – «влада, дії якої не підлегли іншій владі і не можуть бути скасовані чужою владою за її розсудом». Під верховною владою, таким чином, мається на увазі суверенна влада. Загальним носієм верховної влади (тобто суверенітету) є держава в цілому як «досконалий союз», носієм же влади зокрема може бути одна чи кілька осіб, «відповідно законам і вдачам того чи іншого народу» [16, с. 117].

На нашу думку, основним досягненням XVII ст. було те, що Г. Гроцій не просто обґрунтував ідею справедливості державної влади, а й вказав на те, як саме ця ідея може бути реалізована у правовий спосіб [17, с. 150].

Важливим відкриттям доби Нового часу, яке безпосередньо стосується ідеї легітимності, була теза Т. Гоббса про те, що джерелом суверенної влади є народ. Незважаючи на те, що Т. Гоббс був прихильником абсолютної монархії, на його думку, легітимною може вважатися не будь-яка влада, що реалізується на основі сили, а лише джерелом якої є справедливо призначена інстанція. Тобто легітимність – це результат суспільного договору. Одного разу утримавши владні повноваження, монарх автоматично набуває легітимності та зберігає її протягом усього періоду правління. Отже, для англійського філософа легітимність важливою є лише на етапі набуття правителем владних повноважень, але не в процесі їх здійснення [18, с. 53].

Вчення Д. Локка, Ш. Монтеск'є та Ж.Ж. Руссо безпосередньо пов'язані з питанням легітимності державної влади, оскільки ключовою тезою їхньої доктрини стала ідея про те, що державний суверенітет не може бути абсолютним і тому потребує як внутрішнього, так і зовнішнього обмеження.

Дж. Локк, зокрема, вбачав у законі першу державотворчу ознаку. Під законом він розумів не будь-який припис держави, а лише той її акт, що вказує громадянинові таку поведінку, яка відповідає його власним інтересам і слугує загальному благу. Закони лише тоді сприяють досягненню головної мети держави – забезпеченню загального блага, коли їх усі знають і всі виконують. Реалізація головної мети політичного співтовариства, забезпечення свободи й дотримання законності вимагають розмежування владних повноважень держави і поділу їх між різними державними органами.

Його основне твердження – в тому, що державне правління повинно не лише ґрунтуватися на законі, а й обмежуватися ним, закон є обов'язковим для всіх. Межею державної влади виступають природні права людини, на які держава не може зазіхати. Для забезпечення законності необхідні поділ влади та збалансованість повноважень кожної з її гілок. Принципово важливим для теорії правової держави є сформульоване Дж. Локком твердження про те, що законом є не будь-який припис держави, а лише той її акт, який визнається громадянами, тобто є легітимним [13, с. 136].

Ж. Ж. Руссо вніс вагомий внесок у розвиток ідей легітимності влади. Він розробив теорію народного суверенітету, де визначив народний суверенітет як головний принцип держави, наділивши його такими ознаками, як невідчужуваність та неподільність.

Значним внеском у розвиток теорії правової держави було трактування Ш. Л. Монтеск'є співвідношення закону і свободи. Суть політичної свободи, на його думку, полягає в тому, щоб робити не те, що хочеш, а те, що дозволяють закони. «У державі, тобто в суспільстві, де є закони, – писав Ш. Л. Монтеск'є, – свобода може полягати лише в тому, щоб мати можливість робити те, чого повинно хотіти, і не бути примушеним робити те, чого не повинно хотіти... Свобода є право робити все, що дозволено законами. Якби громадянин міг робити те, що цими законами забороняється, то в нього не було б свободи, тому що те саме могли б робити й інші громадяни» [19, с. 289].

Ш. Л. Монтеск'є вважав, що політична свобода можлива лише там, де немає можливості зловживання владою, а для цього в державі необхідно здійснити поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову.

**Висновки.** Таким чином, у результаті аналізу історико-правових умов становлення та розвитку ідей легітимності державної влади в державно-правовій думці ми дійшли загальних висновків: а) у добу античності філософи та мислителі в процесі аналізу специфіки існування та функціонування публічної влади використовували такі поняття, як «справедливість», «справедливий закон», «загальне благо», «законна влада»; б) не дивлячись на те, що проблема законності була предметом вивчення мислителів як Стародавнього світу, так і Середньовіччя, однак при її вирішенні вони не розрізняли суспільство й державу, не порушували питання про відносини між ними, про джерела права і якість самих законів, їх відповідність вимогам гуманізму і справед-

ливості; в) значний внесок у розвиток ідей легітимності влади зробили мислителі Нового часу. Їхні ідеї були сформульовані як принципи обмеження абсолютної влади, а в подальшому вони стали конституційно-правовими принципами легітимації. До цих принципів вони зараховували природні права людини, народний суверенітет та поділ функцій державної влади.

**Список використаних джерел:**

1. Пархоменко-Куцевіл О. Принцип легітимності системі управління персоналом державної служби України. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 3. С. 10–14.
2. Волинець В.В. Легітимність влади як фактор політичної стабільності суспільства : автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02 ; Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2008. 19 с.
3. Шляхтун П.П. Політологія: історія та теорія : підручник. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 472 с.
4. Юськів Н.В. Легітимність державної влади: етимологічні та семантичні виміри. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Випуск 8. С. 204–207.
5. Платон. *Законы. Сочинения: В 3 т.* Москва, 1972. Т. 3. Ч. 2. С. 188–189 .
6. Ковальчук В.Б. Питання легітимності влади в політико-правовому вченні Платона. *Проблеми філософії права*. 2004. Т. II. С. 191–203.
7. Аристотель. *Политика. Афинская политика*. Москва : Мысль, 1997. 458 с.
8. Висоцький О. Сутність легітимації політики. *Політичний менеджмент*. Київ, 2004. № 4(7). С. 24–34.
9. Ткаченко В.В. Лекції з історії розвитку державно-правових відносин у давньогрецькій і давньоримській цивілізаціях : навч. посіб. Київ : МАУП, 2005. 384 с.
10. Цокур Є.Г. Джерела легітимності політичної влади в контексті взаємодії держави та громадянського суспільства : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 ; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. Київ, 2012. 389 с.
11. Енциклопедія державного управління : довідк. вид. У 8 т. Т. 3. Історія державного управління / наук.-редкол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), В.П. Трощинський, Ю.П. Сурмін [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. 788 с.
12. Ковальчук В.Б. Вчення Томи Аквінського про владу та закон. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Вип. 28. Київ : Ін-т держави і права НАН України / голова редкол. Ю.С. Шемшученко, 2005. С. 33–41.
13. Кормич А.І. Історія вчень про державу і право : навч. посібник. Київ : Правова єдність, 2009. 312 с.
14. Висоцький О. Легітимаційна політика: поняття і сутність. *Політичний менеджмент*. 2006. № 3(18). С. 3–20.
15. Ковальчук В.Б. До питання про державний суверенітет та легітимність державної влади в політико-правовій концепції Ніколло Макіавеллі та Жана Бодена. *Держава і право : збірник наукових праць*. Вип. 35. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. С. 49–56.
16. Демиденко Г.Г. Історія вчень про право і державу : навчальний посібник. Харків : Консум, 2004. 432 с.
17. Чичерин Б.Н. Политические мыслители древнего и нового мира. Санкт-Петербург : Лань, 1999. 336 с.
18. Ковальчук, В.Б. Легітимність державної влади: теоретико-правові аспекти : дис ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків : Б. в., 2011. 447 с.
19. Монтескьє Ш.Л. О духе законов. *Избр. произведения*. Москва : Госполитиздат, 1955. 799 с.

## ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено юридичну природу діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Україні, його форм та призначення в умовах формування правової держави і громадянського суспільства в Україні, вироблення пропозицій, спрямованих на їхнє ефективне функціонування.

Науковий інтерес до питання юридичної природи громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Україні зріс, відчувається потреба в більш глибокому його вивченні. На наш погляд, ще й досі залишається чимало дискусійних питань і аспектів, що пояснюється складністю і багатогранністю діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Україні. Тому теоретичне обґрунтування юридичної природи діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Україні може бути посильним внеском в теорію сучасної правової науки у плані вдосконалення та конкретизації існуючих теоретичних положень.

Мета статті полягає в тому, щоб розглянути та проаналізувати юридичну природу діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в умовах розбудови та модернізації правової держави і громадянського суспільства в Україні, визначити її сутнісні характеристики з погляду сучасної теорії та історії держави та права, їх пристосування до демократичних засад суспільства та вироблення пропозицій, спрямованих на ефективну реалізацію їхніх функцій.

Усвідомлення змісту діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод, їх місця та ролі в суспільстві має не лише наукове, а й практичне значення. Без цього неможливо об'єктивно проаналізувати реалії нинішнього життя, виявити суперечності, які виникають у суспільстві.

Першочергове місце в сучасних умовах розбудови правової держави в Україні посідає проблема визначення юридичної природи діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в умовах розбудови та модернізації правової держави і громадянського суспільства в державі. Сучасний стан громадянського суспільства в Україні свідчить про нагальність вирішення питання, що стосується вдосконалення діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини.

У Конституції України закріплено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в нашій державі найвищою соціальною цінністю. На забезпечення реалізації цього положення Основного закону України спрямована діяльність громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в державі. Захист прав і свобод людини є одним з основних завдань діяльності громадських організацій в Україні.

Отже, важливість вивчення даного питання досить значна, оскільки подальше входження до європейського правового простору неможливе без переосмислення відповідних конституційних положень і формування принципово нових засад їх реалізації для подальшої розбудови демократичної правової держави і гармонійно розвинутого громадянського суспільства в Україні.

**Ключові слова:** громадські організації, правова держава, громадянське суспільство, добровільні об'єднання, юридична природа, правова доктрина.

The article highlights the legal nature of public organizations in the field of human rights and freedoms in Ukraine, its forms and purposes in the formation of the rule of law and civil society in Ukraine, and the development of proposals aimed at their effective functioning.

The relevance and scientific interest in the issue of the legal nature of public organizations in the field of protection of human rights and freedoms in Ukraine has grown and there is a need for a deeper study. In our opinion, there are still many debatable, insufficiently developed issues and aspects, which is explained by the complexity and diversity of the activities of public organizations in the field of protection of human rights and freedoms in Ukraine. Therefore, the theoretical substantiation of the legal nature of the activities of public organizations in the field of protection of human rights and freedoms in Ukraine can be a feasible contribution to the theory of modern legal science in terms of improving and specifying existing theoretical provisions.

The purpose of the article is to consider and analyze the legal nature of public organizations in the field of human rights and freedoms in the development and modernization of the rule of law and civil society in Ukraine, to determine its essential characteristics in terms of modern theory and history of state and law. their adaptation to the democratic principles of society and the development of proposals aimed at the effective implementation of their functions.

Awareness of the content of the activities of public organizations in the field of protection of rights and freedoms, their place and role in society is not only scientific but also practical. Without this, it is impossible to objectively analyze the realities of today's life, to identify the contradictions that arise in society.

The priority in the current conditions of the rule of law in Ukraine is occupied by the problems of determining the legal nature of public organizations in the field of protection of human rights and freedoms in the development and modernization of the rule of law and civil society in Ukraine. But, unfortunately, the current state of civil society in Ukraine indicates the urgency of resolving the issue of improving the activities of public organizations in the field of protection of human rights and freedoms.

The Constitution of Ukraine stipulates that a person, his life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized in our state as the highest social value. The activities of public organizations in the field of protection of human rights and freedoms in Ukraine are aimed at ensuring the implementation of this provision of the Basic Law of Ukraine. Protection of human rights and freedoms is one of the main tasks of public organizations in Ukraine.

Thus, the importance of studying this issue is quite significant, as further entry into the European legal space is impossible without rethinking the relevant constitutional provisions and forming fundamentally new principles for their implementation to further build a democratic state governed by the rule of law and harmoniously developed civil society in Ukraine.

**Key words:** *public organizations, rule of law, civil society, voluntary associations, legal nature, legal doctrine.*

**Вступ.** Формування правової держави неможливе без громадянського суспільства, що виступає активним соціальним інститутом демократичної держави. Ступінь розвиненості громадянського суспільства значною мірою характеризується наявністю автономних, добровільних об'єднань у сфері захисту прав і свобод людини, які консоліднують суспільство і забезпечують його ефективну взаємодію з державою.

Панування права має охопити не тільки правову систему суспільства, а й усі сфери життєдіяльності людини, зокрема й міжнародну сферу, громадські організації, недержавні об'єднання, а не лише державу. Адже реальність прав і свобод людини, гарантування її безпеки вийшли на головне місце як вищий принцип європейського та внутрішньодержавного права.

Першочергове місце в сучасних умовах розбудови правової держави в Україні посідає проблема визначення юридичної природи діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в умовах розбудови та формування правової держави і громадянського суспільства. Сучасний стан громадянського суспільства в Україні свідчить про нагальність вирішення питання, що стосується вдосконалення діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини.



Усвідомлення змісту юридичної природи діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод, їх місця та ролі в суспільстві має не лише наукове, а й практичне значення. Без цього неможливо об'єктивно проаналізувати реалії нинішнього життя, виявити суперечності, які виникають у суспільстві.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб розглянути та проаналізувати юридичну природу діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в умовах формування правової держави і громадянського суспільства в Україні, визначити її сутнісні характеристики з погляду сучасної теорії та історії держави і права, їх пристосування до демократичних засад суспільства та вироблення пропозицій, спрямованих на ефективну реалізацію їхніх функцій.

Теоретичною основою статті стали праці вітчизняних і закордонних учених. Хоча в Україні замало фундаментальних наукових розробок із зазначеної проблематики, проте деякі її аспекти стали предметом окремих наукових досліджень. Багато робіт присвячені дослідженню загальних теоретичних аспектів діяльності громадських організацій в умовах розбудови та формування правової держави і громадянського суспільства в Україні, серед яких варто виокремити праці українських дослідників (Т. Ковальчук, А. Колодій, А. Карась, В. Кратюк, В. Тимошенко й інші) та закордонних авторів (А. Володін, І. Кальною, Д. Коген та інші).

Вирішення проблем, пов'язаних зі створенням, діяльністю громадських організацій в Україні, визначенням їхньої юридичної природи, приділили увагу в контексті своєї тематики такі науковці, як: М. Новіков, В. Перевалов, І. Рожко, Є Додіна та багато інших.

**Результати дослідження.** Одним з основних напрямів діяльності держави є сприяння розвитку активності та творчої ініціативи громадян, створення рівних умов для діяльності всіх громадських організацій.

У Конституції України закріплено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в нашій державі найвищою соціальною цінністю. На забезпечення реалізації цього положення Основного закону України спрямована діяльність громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Україні. Захист прав і свобод людини є одним з основних завдань діяльності громадських організацій в Україні [1].

Визначаючи юридичну природу громадських організацій у громадянському житті та даючи їм правову оцінку, передусім необхідно встановити, що є громадською організацією, які функції та завдання вони виконують у суспільстві.

Для вивчення суті громадських організацій передусім потрібно привернути увагу до категорії «організація». Слово походить із грецької мови (*organon* – «інструмент») та означає поєднання, побудову, об'єднання чогось або когось у єдине ціле. У більш широкому розумінні організація – це група людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення загальної мети або цілей.

Як визначено у ст. 3 Закону України «Про об'єднання громадян», є добровільне об'єднання громадян (хоча і негромадяни, тобто всі люди, мають право об'єднуватися у громадські організації) для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших різноманітних спільних інтересів. Наприклад, В. Кравчук під громадським організаціями розуміє сукупність об'єктивних, добровільних, суспільно корисних, постійно повторюваних, сталих і свідомо скоординованих для досягнення загальної мети соціальних зв'язків та відносин між індивідами, які добровільно об'єднуються для спільного задоволення власних специфічних потреб та інтересів, виступають у межах єдиного правового поля головною сполучною ланкою між державою та громадськістю. Натепер більшість науковців вважають громадські організації елементом політичної системи суспільства [4, с. 163].

Отже, громадська організація – добровільне об'єднання громадян для спільного задоволення власних потреб та інтересів.

Нині багато науковців вважають, що необхідно переосмислити не тільки сутність, а й роль громадських організацій у житті людини, що, безумовно, повинно відбутися в доктрині розвитку вітчизняної юридичної науки. Крім того, потрібно акцентувати увагу на тому, що громадські організації повинні містити сукупність наукових і політико-правових ідей та поглядів, що здобули загальне визнання і широке застосування, а також сукупність цінностей, які повинні визнаватися в суспільстві. Саме ці елементи мають бути покладені в основу формування правової доктрини, лише за таких умов можна говорити про якість громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини [5, с. 98].

Крім того, потрібно зазначити, що громадські організації у сфері захисту прав і свобод людини розширюють свій простір діяльності та ствердилися у загальній структурі громадських організацій. В Україні традиційно громадські організації у сфері захисту прав і свобод людини залежать від закордонних донорів та частіше пов'язані із міжнародними міжурядовими та неурядовими організаціями, аніж із державними правозахисними інституціями.

Значення діяльності громадських організацій в Україні у сфері захисту прав і свобод людини в умовах розбудови та формування правової держави і громадянського суспільства визначається тим, що вони є важливими чинниками в економічній, політично-правовій, культурній та інших сферах життя суспільства, які створюють умови для реальної можливості здійснення захисту прав і свобод людини.

Юридична природа громадських організацій в умовах формування громадянського суспільства зумовлюється завданнями, які вони виконують, серед яких:

1. Узгодження та вираження інтересів громадян. Стан громадський організацій у сфері захисту прав і свобод є показником ступеня зрілості соціальних інститутів у конкретно-історичний період розвитку. У громадських організаціях дзеркально відбивається досягнутий державою на межі століть і тисячоліть рівень цивілізаційного розвитку.

2. Підвищення рівня соціальної рівноваги та стабільності суспільства, упорядкованої соціальних інновацій та практичних дій його членів. Нині панує традиційне, досить вільне ставлення до законів і правових норм із боку як громадян, так і владних структур, що склалося в Україні за довгий період існування. Реалії свідчать про низький рівень діяльності громадських організацій в українському соціумі.

3. Контроль за діяльністю державних установ і організацій. Громадські організації мають належні механізми впливу на державні установи, наприклад, Закон України «Про захист прав споживачів» надає право об'єднанням споживачів здійснювати контроль за дотриманням прав громадян як споживачів, проводити незалежну експертизу та випробування продукції, разом із відповідними державними органами здійснювати контроль за якістю продукції, торговельного й інших видів обслуговування, застосуванням цін, подавати до правоохоронних органів і органів виконавчої влади матеріали про притягнення до відповідальності осіб, винних у випуску та реалізації неякісної продукції тощо.

4. Просування інтересів суспільства у процесі ухвалення владних рішень.

5. Зміцнення комунікативних зв'язків. Громадські організації є формою взаємодії різноманітних суб'єктів. По-перше, комунікації необхідні для того, щоб інформувати населення, владні структури й інститути громадського суспільства, по-друге, інформаційне суспільство прагне до безперервного діалогу між владою і громадськістю.

6. Виконання інформативної функції.

Значення громадських організацій у громадянському суспільстві полягає в тому, що вони повинні бути важливим його елементом, мають співпрацювати з державними й економічними секторами для ефективного вирішення проблем у сфері захисту прав і свобод людини. Саме громадські організації дають можливість суспільству нормально функціонувати і розвиватися. У результаті проведеного аналізу їхніх теоретичних напрацювань можна стверджувати, що завдяки діяльності громадських організацій громадяни мають можливість користуватися перевагами демократичної системи, яка дає змогу кожному захистити свої права та свободи [4, с. 86].

Основна мета громадських організацій полягає в узгодженні різних особистих інтересів та вимог громадянського суспільства, на основі яких виробляються конкретні загальногромадянські цілі і завдання громадських організацій. У такому розумінні громадські організації у сфері захисту прав і свобод людини утворюють механізм, що відповідає людським потребам та забезпечує вирішення життєво важливих суспільних завдань, стає засобом реального захисту прав і свобод людини.

Саме через громадські об'єднання до активної державотворчої діяльності залучаються широкі верстви населення, реалізуються й захищаються політичні й економічні інтереси тієї чи іншої частини суспільства (народ, нація, соціальна група). Вони є формою підтримки зв'язків між громадянським суспільством і державою. Посередництвом партій населення заявляє про свої групові вимоги. Панівні структури теж використовують партії, щоб звертатися до народу за підтримкою у вирішенні тих чи інших питань. Громадські об'єднання не залежать від держави, вони здатні впливати на державні інститути і водночас захищати суспільство від необґрунтованого втручання держави у громадське життя [3, с. 158].

Значну роль громадські організації відіграють у забезпеченні дієвого контролю за діяльністю держави у сфері захисту прав і свобод людини, ефективно запобігають зловживанням із боку держави, у результаті чого створюється дієвий механізм функціонування громадянського суспільства, який сприяє взаєморозумінню між державою і громадянами.

Громадські організації на сучасному етапі розвитку перебирають на себе дедалі більший обсяг завдань, насамперед у соціальній сфері, які нещодавно виконували суто державні інституції. Тенденції розвитку громадських організацій показують, що вони якісніше спроможні надавати суспільні послуги, ефективніше використовувати матеріальні й інші ресурси суспільства. Так, громадські організації здатні більш конструктивно, ніж державні органи, урегулювати місцеві конфлікти, вони краще аналізують загальні й особливі риси громади, більш ініціативні та сприйнятливі до змін. Громадські організації мають більшу довіру і допомогу з боку місцевих жителів. Відчутною перевагою стає і те, що люди, які беруть участь у формуванні громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини, відчують свою причетність до вирішення громадських справ, громадяни стають більш активними у захисті своїх прав і свобод, що сприяє розвитку громадянського суспільства [7, с. 123].

Щоби громадські організації посіли належне їм місце в суспільному житті, стали дієвим інститутом громадянського суспільства, вони повинні своєю професійністю і конкретними діями завоювати повагу до себе та позитивний авторитет. Крім того, треба наголосити, що взаємини між такими організаціями мають ґрунтуватися не на конкуренції, а на партнерстві, співпраці та взаємодопомозі.

**Висновки.** Отже, юридична природа діяльності громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини в Україні зумовлена соціальною роллю в суспільстві. Відповідно до ст. 11 «Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод», проголошено, що кожна людина має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки, вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Крім того, нині триває складний процес формування громадських організацій у сфері захисту прав і свобод людини, її адаптації до нових соціально-економічних, політичних, культурних умов та ментальності українського народу. Сучасна правова доктрина повинна слугувати не тільки теоретичною основою в юридичній науці, а й науковими рекомендаціями практики формування громадських організацій в Україні. Уважаємо, що зміни, які віднедавна започатковані державною владою України на тлі укладання Україною Угоди про асоційоване членство з Європейським Союзом, відобразяться як ефективні й оперативні зміни у громадських організаціях України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про об'єднання громадян : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
3. Розвиток недержавних організацій через правові реформи : матеріали семінару, 28–29 серпня 1996 р. *Світовий конгрес українських юристів та Міжнародна фундація виборчих систем (IFES)*. Київ, 1996. 223 с.
4. Кравчук В. Громадські організації і держава: взаємовідносини в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : монографія. Тернопіль : ТаОВ «Терно-граф», 2011. 260 с.
5. Демченко С. О. Формировании отечественной правовой доктрины. *Вестник Высшего хозяйственного суда*. 2010. № 5. С. 118–122.
6. Європейська конвенція з прав людини: проблеми національної імплементації (загальнотеоретичні аспекти) : Пр. Львів. лаб. прав людини і громадянина / П. Рабінович, Н. Раданович ; Акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування. Львів : Астрон, 2002. 192 с.
7. Хуснутдінов О. Процес формування громадянського суспільства в Україні як передумова становлення правової держави. *Вісник Української академії державного управління при Президентові України*. 2001. № 2. Ч. II. С. 235.

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.4>

РАДАНОВИЧ Н.М.

**ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ  
ЗАГАЛЬНОДОЗВІЛЬНОГО ТИПУ ЮРИДИЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

У статті досліджено основні можливості загальнодозвільного типу юридичного регулювання в конституційному судочинстві сучасної України. Встановлено, що вказаний тип регулювання спрямований на максимальне втілення прав і свобод людини, а тому його забезпечення є однією зі складових частин виконання нашою державою свого головного конституційного обов'язку.

На підставі аналізу рішень Конституційного Суду України з'ясовано, що першим із можливих напрямів забезпечення загальнодозвільного за типом юридичного регулювання є його реалізація. Така реалізація відбувається шляхом: а) безпосереднього декларування загальнодозвільної формули в контексті визначення Конституційним Судом України права на свободу як самостійного права людини; б) відповідного тлумачення змісту окремих прав і свобод людини (права на приватне та сімейне життя, права на інформацію, свободи об'єднань, свободи розпорядження власністю, свободи праці), зокрема й деяких терміно-понять, з-поміж яких «конфіденційна інформація», «особисте життя фізичної особи». Встановлено, що особливу методологічну роль загальнодозвільна конструкція відіграла для тлумачення поняття «охоронюваний законом інтерес», що істотно розширило сферу дії права на судовий захист.

Обґрунтовано, що другим напрямом забезпечення загальнодозвільного типу регулювання є його охорона Конституційним Судом України, яка здійснюється посередництвом визначення орієнтирів для «праволюдності» законотворчості. У зв'язку із цим досліджено низку юридичних позицій Конституційного Суду України, що стосуються змісту й обсягу прав людини, принципів і підстав правобмежувальної діяльності, юридичної природи так званих соціальних прав, права особистої недоторканності, права власності.

Доведено, що третім напрямом гарантування юридичного регулювання загальнодозвільного типу є його захист, який здійснюється завдяки юридичному оцінюванню Конституційним Судом України свободи законодавчого угляду у процесі нормативної регламентації прав і свобод людини. Такий угляд може проявитися у встановленні конкретних юридичних дозволів, спрямованих на «підсилення» дії певного права, або конкретних юридичних зобов'язувань чи заборон, якими збалансовуються інтереси особи, суспільства, держави у процесі правореалізації.

**Ключові слова:** права і свободи людини, Конституційний Суд України, загальнодозвільний тип юридичного регулювання.

The article provides a study of the main potential of the general permissive type of legal regulation in the constitutional proceedings in contemporary Ukraine. It has been established that this type of regulation is aimed at the maximum implementation of human rights and freedoms, and therefore its enforcement is one of the components of our state's main constitutional duty to be performed.

Based on the analysis of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, it has been found that the first of the possible areas of focus to ensure a general permissive legal regulation is its implementation. Such an implementation is carried out through: a) the direct declaration of a general permissive formula in the context of determination by the Constitutional Court of Ukraine of the right to freedom as an autonomous human right; b) the appropriate interpretation of the content of certain human rights and freedoms

(right to privacy and family life, right to information, freedom of association, freedom of disposition, freedom of labour), including the interpretation of certain terms and concepts, in particular “confidential information”, “personal life of an individual”. It has been established that the general permissive structure played a special methodological role for the interpretation of the concept of “legally protected interest”, which significantly expanded the scope of the right to judicial protection.

It has been justified that the second area of focus to ensure the general type of regulation is its protection by the Constitutional Court of Ukraine, which is carried out through the establishment of guidelines for “legal-and-human” law-making. In this regard, a number of judicial positions of the Constitutional Court of Ukraine concerning the content and scope of human rights, principles and grounds of restrictive activities, the legal nature of so-called social rights, the right to personal integrity and property rights have been studied.

It has been proved that the third area of focus to guarantee the general permissive legal regulation is its protection, which is carried out due to the legal assessment by the Constitutional Court of Ukraine of the freedom of judgement in the process of statutory regulation of human rights and freedoms. Such a judgement can be evident as the establishment of specific legal permits aimed at “strengthening” the effect of a particular right, or specific legal obligations or prohibitions balancing the interests of an individual, society and state in the process of law enforcement.

**Key words:** *human rights and freedoms, Constitutional court of Ukraine, general permissive type of legal regulation.*

**Вступ.** Загальнодозвільний тип юридичного регулювання зазвичай визначають формулою «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Вказаний тип регулювання активізує творчий потенціал особи, її особистісні можливості для самореалізації, а відтак – сприяє максимальному втіленню прав і свобод людини, що неодноразово відзначали вчені-юристи [1]. Проте залишається відкритим питання його практичного втілення, і в цьому контексті цікавим і корисним є дослідження відповідної практики Конституційного Суду України, на який покладається висока місія – утвердження верховенства права.

**Постановка завдання.** Метою статті є виявлення основних напрямів (можливостей) забезпечення загальнодозвільного типу юридичного регулювання в конституційному судочинстві сучасної України.

**Результати дослідження.** Конституційний Суд України (далі – КСУ), який виконує на рівні з іншими органами держави свій головний конституційний обов’язок – утвердження прав та свобод людини, активно використовує потенціал загальнодозвільного типу юридичного регулювання (далі – ЗДТЮР). Про це свідчать рішення КСУ, аналіз яких під вказаним кутом зору дозволяє виокремити певні напрями забезпечення ЗДТЮР у процесі здійснення конституційного контролю.

Напрямок перший проявляється в тому, що КСУ безпосередньо декларує ЗДТЮР, пов’язує його з ідеєю свободи. Так, у рішенні № 2-рп/2016 від 1 червня 2016 р. у справі про судовий контроль за госпіталізацією недездатних осіб до психіатричного закладу КСУ виходить із того, що «серед фундаментальних цінностей дієвої конституційної демократії є свобода, наявність якої в особі є однією з передумов її розвитку та соціалізації», «право на свободу є невід’ємним та невідчужуваним конституційним правом людини і передбачає можливість вибору своєї поведінки з метою вільного та всебічного розвитку, самостійно діяти відповідно до власних рішень і задумів, визначати пріоритети, робити все, що не заборонено законом, безперешкодно і на власний розсуд пересуватися по території держави, обирати місце проживання тощо». Примітним є те, що КСУ, водночас зі структурою, визначає і сутність права на свободу, яка цілком відповідає «загальнодозвільній ідеології»: «право на свободу означає, що особа є вільною у своїй діяльності від зовнішнього втручання, за винятком обмежень, які встановлюються Конституцією та законами України» [2].

Окрім того, КСУ об’єктивує ЗДТЮР шляхом використання «загальнодозвільної» конструкції у процесі тлумачення змісту конкретних прав людини. Так, наприклад, ухвалюючи рішення у відповідних справах, КСУ виходив з того, що:

– «неможливо визначити абсолютно всі види поведінки фізичної особи у сферах особистого та сімейного життя, оскільки особисті та сімейні права є частиною природних прав людини, які не вичерпними, і реалізуються в різноманітних і динамічних відносинах майнового та

немайнового характеру, стосунках, явищах, подіях тощо», «право на приватне та сімейне життя є засадничою цінністю, необхідною для повного розквіту людини в демократичному суспільстві, та розглядається як право фізичної особи на автономне буття незалежно від держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб» [3];

– «кожна особа має право знайомитись із збіраною про неї інформацією в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях, якщо ці відомості не є державною або іншою захищеною законом таємницею» [4];

– «свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них», «ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян» [5];

– «свобода розпорядження власністю шляхом учинення заповіту передбачає широкий обсяг правомочностей заповідача, згідно з якими він своїм волевиявленням може вплинути на зміст спадкових правовідносин», однак «застосування цього принципу обмежується законодавчо встановленою для окремої категорії спадкоємців гарантією, за якою, незалежно від змісту заповіту, особи, визначені в ч. 1 ст. 1241 Цивільного кодексу України, спадкують половину частки, яка належала б їм у разі спадкування за законом», а «перелік осіб, які мають право на обов'язкову частку у спадщині, встановлений вказаними положеннями Кодексу, є вичерпним і дає підстави віднести цих осіб до членів сім'ї чи найближчих родичів спадкодавця» [6];

– «право на працю охоплює можливість заробляти собі на життя працею, яку особа вільно обирає або на яку вільно погоджується; при цьому свобода праці передбачає можливість особи займатися чи не займатися працею, а якщо займатися, то вільно її обирати» [7].

Як бачимо, наведені інтерпретаційні правові приписи формуються на основі визнання (санкціонування) широкої свободи дій особи в рамках здійснення нею своїх суб'єктивних прав і виняткового характеру обмежень такої свободи.

Аналогічний – «загальнодозвільний» – підхід простежується і у тлумаченні терміно-понять, які розкривають структуру певних прав і свобод. Так, у рішенні № 2-рп/2012 від 20 січня 2012 р. КСУ сформульовано визначення поняття конфіденційної інформації про фізичну особу, до якої віднесено, зокрема, «крім даних про національність особи, її освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адресу, дату і місце народження», ще й «відомості про її майновий стан та інші персональні дані». Отже, КСУ підсумував, що «перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним» [3]. У цьому ж рішенні КСУ визначив і поняття «особисте життя фізичної особи», знову ж таки за допомогою техніко-юридичного інструментарію ЗДТЮР – «невичерпний перелік» для позначення видів суспільних відносин, в яких реалізується таке життя, а саме: це поведінка особи «у сфері особистісних, сімейних, побутових, інтимних, товариських, професійних, ділових та інших стосунків поза межами суспільної діяльності, яка здійснюється, зокрема, під час виконання особою функцій держави або органів місцевого самоврядування» [3].

Проте особливо значущу методологічну роль відіграла загальнодозвільна конструкція для тлумачення поняття «охоронюваний законом інтерес», що істотно розширило сферу дії права на судовий захист. Під таким інтересом КСУ розуміє «простий дозвіл, до якого можна застосувати не менш відоме правило: «Дозволено все, що не забороняється законом»» [8].

Другий напрям забезпечення ЗДТЮР, як видається, простежується у процесі визначення КСУ орієнтирів для «праволодинної» законотворчості. Йдеться про такі юридичні позиції, сформульовані КСУ:

– «звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права», «звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісних вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики» [9];

– «звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини є їх обмеженням», «Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, що встановлюють обмеження, відповідно до таких критеріїв: обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права» [2];

– «за своїм змістом положення ч. 2 ст. 22 Конституції України передбачають, з одного боку, обов'язок держави гарантувати конституційні права і свободи, насамперед право людини на життя, а із другого – утримуватись від прийняття будь-яких актів, які призводили б до скасування конституційних прав і свобод, а отже – і права людини на життя», «виходячи з положень ч. 2 ст. 8 Конституції України, норма другої частини її статті 22 має враховуватись при прийнятті законів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання відповідних суспільних відносин» [10];

– «Україна як правова держава має своїм пріоритетом гарантування прав і свобод людини і громадянина», «при цьому окремі конституційні цінності, зокрема недоторканність людини як гарантія від посягань з боку інших осіб на права і свободи, насамперед основоположне право на свободу, потребують посилення гарантій їх захисту», № 4рп/2019 [11];

– «Верховна Рада України при формуванні соціальної політики держави відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України в законах самостійно визначає, зокрема, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення, засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства і батьківства та може збільшувати, зменшувати або перерозподіляти соціальні виплати й допомогу з урахуванням принципів пропорційності та соціальної справедливості», «держава здійснює регулювання змісту та обсягу соціальних прав, встановлюючи обмеження щодо їх реалізації не лише в Конституції, а й у законах України», «законодавчі обмеження не можуть порушувати сутнісний зміст цих прав», «відповідно до ч. ч. 1, 2 ст. 24 Основного закону України такі обмеження повинні мати недискримінаційний характер» [12];

– «додержання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права (ст. 1, ч. 1 ст. 8 Основного закону України) обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України» [13];

– «правовий статус колекції як об'єкта національного культурного надбання не позбавляє права власника володіти, користуватися та розпоряджатися своїм майном, а лише обумовлює певні особливості здійснення власником своїх прав щодо такого об'єкта, які встановлені іншими спеціальними законами» [14].

Як можна помітити, наведені юридичні позиції КСУ засвідчують охорону ним ЗДТЮР, у рамках якої окреслюються межі державного угляду в гуманітарній сфері.

Окрім того, гарантування ЗДТЮР відбувається внаслідок здійснення конституційного контролю – завдяки безпосередньому юридичному оцінюванню КСУ конституційності відповідних нормативних актів, якими позитивуються окремі права людини. Таке регулювання проявляється у встановленні спеціальних юридичних дозволів, спрямованих на «підсилення» реалізації певного права, або спеціальних юридичних зобов'язувань чи заборон, якими правомірно «урізасться» здійснення права. Прикладами слугують такі рішення:

– «визначивши Законом засадничі питання освіти в Україні, деталізуючи конституційне право на освіту, Верховна Рада України не вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України [15];

– «закріплена в положеннях ч. 5 ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» вимога отримати попередній дозвіл на проведення окремих мирних релігійних зібрань у публічних місцях суперечить положенням ч. 1 ст. 39 Конституції України, які, як норми прямої дії, встановлюють необхідність лише завчасно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, яке може мати як релігійний, так і нерелігійний характер» [16];

– «<...> незаконні збройні формування використовують символи комуністичного режиму для протиставлення українським державним символам та ідеї української державності, для дискредитації ідеї демократії, становлять реальну загрозу правам людини, державному суверенітету України та її територіальній цілісності», «тому заборона використання цієї символіки та пропаганди тоталітарних режимів має легітимну мету, що полягає в унеможливленні повернення до недемократичного функціонування публічної влади, запобіганні порушенням основоположних прав людини» [17];

– «вимога щодо постійного проживання у даному населеному пункті як передумова реалізації особою свого конституційного права на житло, зокрема у спосіб вступу у члени житлово-будівельного кооперативу для його будівництва, не узгоджується із ч. 1 ст. 33 Конституції України, згідно з якою кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання» [18];

– «відповідно до ч. 4 ст. 15 Конституції України, держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України», «це означає, що на конституційному та законодавчому рівнях можуть встановлюватися певні обмеження, умови реалізації права громадян на свободу політичної діяльності», «така діяльність громадян провадиться шляхом їх участі в політичному житті суспільства, зокрема через право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», «виборчі комісії є суб'єктом виборчого процесу, його невід'ємною складовою, вони наділені повноваженнями вирішувати важливі для держави питання щодо організації та проведення виборів, отже, є підстави стверджувати, що участь у роботі таких виборчих комісій є способом реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами», «позбавлення громадянина України права брати участь в управлінні державними справами шляхом участі в роботі окружної або дільничної виборчої комісії у зв'язку з його проживанням за межами відповідного округу або міста в умовах відсутності воєнного або надзвичайного стану є порушенням ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 38 Конституції України» [19].

У цьому, як видається, проявляється третій напрям забезпечення ЗДТЮР, зокрема його захист КСУ, оскільки орган конституційної юрисдикції вживає заходів для відновлення (утвердження) належного режиму регулювання певних суспільних відносин.

**Висновки.** Окреслені напрями забезпечення ЗДТЮР проявляються в його: а) реалізації КСУ шляхом безпосереднього декларування, а також відповідного тлумачення змісту окремих прав і свобод людини; б) охороні, яка забезпечується завдяки встановленню КСУ меж державної влади в гуманітарній сфері; в) захисті, зумовленому конституційним контролем. Це, у свою чергу, засвідчує високий потенціал Конституційного Суду України у сфері гарантування прав і свобод людини, втілення в Україні концепції громадянського суспільства.

#### Список використаних джерел:

1. Теорія держави і права : підручник / О.В. Петришин та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с. ; Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
2. Рішення КСУ № 2-рп/2016 від 1 червня 2016 р. Справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу. URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/2-рп2016.pdf>.
3. Рішення КСУ №2-рп/2012 від 20 січня 2012 р. Справа щодо офіційного тлумачення положень ч. ч. 1, 2 ст. 32, ч. ч. 2, 3 ст. 34 Конституції України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/641>.
4. Рішення КСУ № 5-зп/1997 від 30 жовтня 1997 р. Справа К.Г. Устименка. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/375>.
5. Рішення КСУ № 18-рп/2001 від 13 грудня 2001 р. Справа про молодіжні організації. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/441>.
6. Рішення КСУ № 1-рп/2014 від 11 лютого 2014 р. Справа про право на обов'язкову частку у спадщині повнолітніх непрацездатних дітей спадкодавця. URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-рп/2014.pdf>.
7. Рішення КСУ № 14-рп/2004 від 7 липня 2004 р. Справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/503>.
8. Рішення КСУ № 18-рп/2004 від 1 грудня 2004 р. Справа про охоронюваний законом інтерес. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/511>.
9. Рішення КСУ № 8-рп/2005 від 11 жовтня 2005 р. Справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/519>.
10. Рішення КСУ № 11-рп/1999 від 29 грудня 1999 р. Справа про смертну кару. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/407>.
11. Рішення КСУ № 4-рп/2019 від 13 червня 2019 р. Справа про конституційність положень ч. 2 ст. 392 Кримінального процесуального кодексу України. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4\\_р\\_2019.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_р_2019.pdf).
12. Рішення КСУ № 9-рп/2018 від 7 листопада 2018 р. Справа про конституційність положень п. 7 розд. II Закону України «Про запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання в Україні». URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9\\_р\\_2018.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9_р_2018.pdf).



13. Рішення КСУ № 20-рп/2011 від 26 грудня 2011 р. Справа про конституційність п. 4 розд. VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про державний бюджет України на 2011 рік». URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/639>.

14. Рішення КСУ № 24-рп/2008 від 16 жовтня 2008 р. Справа про конституційність положень ст. ст. 1, 2, 4, 6 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність», постанови Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України». URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/544>.

15. Рішення КСУ № 10-п/2019 від 16 липня 2019 р. Справа про конституційність Закону України «Про освіту». URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10\\_p\\_2019\\_0.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2019_0.pdf).

16. Рішення КСУ № 6-рп/2016 від 8 вересня 2016 р. Справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій. URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6-pn-2016.pdf>.

17. Рішення КСУ № 9-п/2019 від 16 липня 2019 р. Справа про конституційність Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9\\_p\\_2019.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9_p_2019.pdf).

18. Рішення КСУ № 12-п/2019 від 20 грудня 2019 р. Справа про конституційність положень ч. 2 ст. 135 Житлового кодексу Української РСР. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/12\\_p\\_2019.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/12_p_2019.pdf).

19. Рішення КСУ № 26-рп/2009 від 19 жовтня 2009 р. Справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/586>.

УДК 342.951:351.741

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.5>

**ТОВПИГА Л.М., ПЕНДЮРА М.М.**

### **ІННОВАЦІЇ В ПОЛІЦЕЙСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ**

Ухвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», якою було закріплено чотири основні напрями розвитку нашої країни, є важливою передумовою впровадження в державі європейських стандартів життя, виходу України на провідні позиції світу, забезпечення на якісно новому рівні прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Запропонована та поступово здійснювана реформа органів правопорядку передбачає саме коригування їхніх завдань і функцій, зміну ставлення органів правопорядку до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг щодо гарантування безпеки кожної людини, її особистих та майнових прав, суспільних і державних інтересів. Протягом останніх п'яти років в Україні органи правопорядку набували все більше повноважень та функцій. Було ухвалено низку фундаментальних законів, які давали змогу регулювати їхню професійну діяльність. На жаль, треба констатувати, що нині, в умовах швидкоплинних нових суспільних відносин, існуюча в Україні модель поліцейської системи ще за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам суспільства та загальноновизнаним міжнародним демократичним стандартам у цій сфері. Це найближчим часом може стати перешкодою для подальшого розвитку правовідносин в економічній, соціально-політичній та інших

---

© ТОВПИГА Л.М. – аспірант кафедри теорії держави та права (Національна академія внутрішніх справ)

© ПЕНДЮРА М.М. – кандидат юридичних наук, доцент, підполковник поліції, доцент кафедри теорії держави та права (Національна академія внутрішніх справ)

сферах суспільного й державного життя, формування повноцінного громадянського суспільства. Сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування правоохоронної системи, курс держави на євроінтеграцію детермінують потребу у швидкому реформуванні системи органів правопорядку, адаптації її до суспільних потреб і можливостей держави. Характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шляхом лише його скорочення нині не можна розглядати як ефективний. Насамперед потрібний системно-структурний та системно-функціональний підхід, який надасть змогу вдосконалити діяльність органів правопорядку шляхом оптимізації їхніх завдань і функцій, структури та чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення. Повноцінний розвиток України неможливий без створення єдиної стійкої і функціональної системи органів правопорядку як частини сектора національної безпеки.

**Ключові слова:** Національна поліція, інновації, реформування, поліцейський кодекс.

Adoption of the Sustainable Development Strategy “Ukraine – 2020”, which established four main areas of development of our country, is an important prerequisite for the implementation of European living standards, taking the world’s leading positions by Ukraine, ensuring a qualitatively new level of rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities. The proposed and gradually implemented reform of law enforcement agencies involves the adjustment of their tasks and functions, changing the attitude of law enforcement agencies to perform their duties in the direction of understanding them as providing state-paid services to ensure the safety of everyone, their personal and property rights, public and state interests. Over the last five years, law enforcement agencies in Ukraine have acquired more and more powers and functions. A number of fundamental laws were enacted to regulate their professional activities. Unfortunately, it should be noted that today, in the conditions of fleeting new social relations, the model of the police system existing in Ukraine still does not meet the growing needs of society and generally accepted international democratic standards in this area. In the near future this may become an obstacle to the further development of legal relations in economic, socio-political and other spheres of public and state life, the formation of a full-fledged civil society. Modern changes in the socio-economic and political-legal conditions for the functioning of the law enforcement system, the state’s course towards European integration determine the need for rapid reform of the law enforcement system, its adaptation to social needs and opportunities of the state. The Soviet-era method of reforming the administrative machinery by simply reducing it cannot be considered effective today. We need, first of all, a system-structural and system-functional approach, which will improve the activities of law enforcement agencies by optimizing their objectives and functions, structure and number, financial, logistical, organizational, legal and personnel support. Full-fledged development of the Ukrainian state is impossible without the creation of a single stable and functional system of law enforcement agencies as part of the national security sector.

**Key words:** National Police, innovation, reform, Police Code.

**Вступ.** На сучасному етапі становлення України як демократичної, правової держави нові державотворчі процеси потребують перебудови і значного підвищення рівня ефективності та якості діяльності органів правопорядку. Передусім, у розрізі нашої проблеми, ці вимоги стосуються новоствореної поліції – найчисленнішого загону правоохоронців, оскільки виконання нею завдань, пов’язане передусім з реалізацією низки принципів, що ґрунтуються на визнанні загальнолюдських цінностей: життя, безпеки, гідного ставлення до особи, посилення охорони прав та основоположних свобод громадян, різних форм власності й інших пріоритетів правового, демократичного суспільства, визначених Конституцією України. З моменту проголошення Україною незалежності в її соціально-політичному й економічному житті відбулися суттєві позитивні зміни. Ухвалено низку законів та інших підзаконних нормативно-правових актів, які змінили компетенцію органів державної влади, наповнили новим змістом права й обов’язки, що безпосередньо пов’язані зі сферою забезпечення й охорони громадського порядку і суспільної безпеки.

Виконання головного обов'язку держави – забезпечення прав і основоположних свобод людини та громадянина – неможливе без існування надійної правоохоронної системи, оскільки саме на неї покладаються основні завдання щодо забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів населення та суспільства від злочинних посягань. В умовах розбудови правової, соціальної держави роль і значення правового регулювання поліцейської діяльності набувають особливої гостроти. Адже на сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх взаєминах з органами правопорядку є визначення зрозумілих, основних форм і напрямів діяльності їхніх структурних підрозділів, посадових осіб, які забезпечували б повсякденний демократичний режим цих відносин на основі верховенства права.

Здобуття Україною незалежності стало результатом утілення багатовікових прагнень українського народу. Але її подальша розбудова пов'язана з вирішенням складних політичних, економічних, соціальних і правових проблем. Однією з них є реорганізація державної влади, удосконалення системи і структури органів, які її репрезентують. Національна поліція України є невід'ємною складовою частиною, що забезпечує захист і гарантує безпеку громадян. З модернізацією суспільства, створенням нових технологій перед поліцією постає все більше і більше повсякденних завдань. Саме вона є найпершим захисником народу. Від здобуття незалежності країною суспільство змінилось, це стимулює запровадження нових стратегій та законів, а отже, правоохоронна система повинна продовжувати реформування. Питання інновацій поліцейської діяльності натепер особливо актуальне, оскільки в непростій ситуації країни особливої уваги потребують безпека та довіра громадян. Проте традиції дослідження сутності поліцейської діяльності були закладені ще впродовж другої половини XVIII – на початку XXI ст. у роботах низки закордонних і вітчизняних поліцейств. Так, окремі аспекти поліцейської діяльності аналізуються в дослідженнях Г. Абадинського, Ю. Аврутіна, К. Бельського, Ж. Веделя, Є. Гіди, І. Голосниченка, С. Гончарука, І. Горшеньової, А. Губанова, Р. Драго, Д. Інсіарді, Г. Келлінга, К. Кенні, А. Комзюка, В. Манохіна, О. Остапенка, Л. Попова, О. Проневича, Ю. Римаренка, М. Смирнова, Ю. Соловєя, Ю. Старилова, В. Шадріна, С. Яценка й ін.

**Постановка завдання.** Мета статті – на основі аналізу теоретичних засад, законодавчих актів, міжнародних документів висвітлити основні інновації поліцейської діяльності за останні п'ять років, для подальшого вдосконалення законодавчої бази та поліцейської діяльності в Україні.

Об'єкт дослідження – правові норми, які регулюють суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності.

Предмет дослідження – інновації в поліцейській діяльності.

Нинішнє дослідження проводилось кафедрою теорії держави та права Національної академії внутрішніх справ. Воно розпочалося у вересні 2019 р. і закінчилось у березні 2020 р. Дослідження проводилось у співпраці з Національною поліцією України та представниками територіальних громад.

**Результати дослідження.** З моменту здобуття Україною незалежності держава крок за кроком наближається до західних стандартів. Усе далі відходить від тоталітарного режиму Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР), застарілих законів, взяла сталий вектор на Європейське Співтовариство. Щоб відповідати вимогам сьогодення, державі необхідно було реформувати структурні ланки правоохоронних органів, відповідно до сформованих світовою практикою засад функціонування, чітко визначити функціональні обов'язки і повноваження всіх правоохоронних органів та їхніх структурних підрозділів.

Згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», повноцінний розвиток держави неможливий без створення ефективної системи органів правопорядку європейського зразка як частини сектора національної безпеки. Сучасні виклики і загрози, передусім гібридні, зумовлені впливом комплексу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних чинників, вимагають швидкого, системного реагування, адекватної трансформації як усього сектора безпеки, так і системи органів правопорядку зокрема, а також включення її у сферу політичних пріоритетів держави. Роль Міністерства внутрішніх справ України полягає у створенні умов розвитку безпечного середовища життєдіяльності як основи безпеки на території України, а також сучасної системи внутрішньої безпеки, як чинника стримування подальшого поширення російської військової (гібридної) агресії [7]. Основними цілями цієї стратегії є забезпечення охорони прав людини й основоположних свобод, інтересів суспільства та держави.

Натепер інноваційними цілями Міністерства внутрішніх справ України є створення безпечного середовища для існування та розвитку вільного суспільства через формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, зміцнення довіри до органів право-

порядку з боку суспільства. Продовження розвитку України як безпечної європейської держави, в основі якої лежать інтереси її громадян та висока ефективність усіх складових частин системи МВС [7]. Стабільне й ефективне функціонування поліції є необхідною умовою для захисту конституційного ладу України, забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав та свобод людини і громадянина (ст. 3 Конституція України). Від ефективності діяльності поліції залежить стабільність суспільного розвитку та реалізація національних інтересів. Усі етапи розвитку суспільства приводять до створення інновацій у всіх сферах, модернізації правоохоронної системи.

Після Революції гідності українському суспільству хотілось докорінних змін, особливо у сфері державного управління. Спроба реформи правоохоронної системи – це, здавалося, те, що вдалося зрушити з місця. Поліцейська діяльність упродовж свого реформування обґрунтовується зміною підходів до законодавчого визначення ролі та місця поліції серед органів правопорядку. Перша інновація, про яку всі почали говорити ще у 2014 р., – ухвалений Верховною Радою України 2 липня 2015 р. Закон «Про Національну поліцію», підписаний Президентом України Петром Порошенком 4 серпня 2015 р. у присутності нових патрульних поліцейських. Закон набрав чинності 7 листопада 2015 р. Це фактично перший та поки що єдиний законодавчий документ, який регулює діяльність центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству. Він є найяскравішим доказом проведення реформ у країні, адже одним із найважливіших завдань держави донині залишається розбудова ефективної правоохоронної системи. Його обсяг – 105 статей порівняно із 27 статтями Закону України «Про міліцію» – однозначно визначає його детальність і виваженість [5]. Для впровадження цього Закону було ухвалено рішення використати успішний грузинський досвід.

Натепер діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства, спрямована на задоволення їхніх потреб. Рівень довіри населення до поліції – основний критерій оцінки ефективності діяльності її органів і підрозділів (ст. 9 Закону «Про Національну поліцію»). Це перший крок відходження від радянської системи, який приніс позитивний досвід. Вдалось запустити європейську модель патрульної поліції [5].

Національна поліція України (далі – поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Замість системної корупції в ДАІ ми отримали орган, який складається з людей, які раніше не працювали в силових структурах. Натепер Національна поліція орієнтована на громадян. Орієнтованість поліцейської діяльності на громаду полягає не лише в тісній взаємодії з населенням, але також у вирішенні проблем самої громади. Це передбачає новий підхід до побудови органів поліції та підбору кадрів [6].

Якщо успадкована від колишнього СРСР мілітаризована модель МВС спрямовувалася переважно на жорстке реагування в умовах організованої злочинності, масових заворушень, активізувалася переважно тоді, коли злочин уже був учинений або готувався, то нині необхідно забезпечити постійний інтерес поліцейських до потреб громади в безпеці, незалежно від масштабності викликів, імовірності настання негативних наслідків. Центральне місце тут посідає налагодження поліцейськими довірчих відносин із населенням, уважність до потреб громади у безпеці, толерантне ставлення до вразливих категорій суспільства, упровадження новітніх технологій у сфері інформування про кримінальні правопорушення, про наявність ризиків для життя та здоров'я осіб. Усе це разом має викликати довіру населення до органів правопорядку, бажання сприяти їхній діяльності – аж до готовності брати особисту участь в убезпеченні громади [6].

Можемо стверджувати, що впродовж п'яти років суспільство має більше довіри до поліції. Збільшилась кількість штрафів, завдяки патрульній поліції зменшилась кількість правопорушень та злочинів. Стало безпечніше ходити вулицею. Але позитивні новації, а саме: деполітизацію діяльності поліції, сервісну функція поліції (ст. 2 Закону), а також унормування різних процедур застосування поліцейських заходів, спецзасобів тощо, відкриті конкурси й ін., не завадили експертам Ради Європи зробити детальний аналіз Закону, у результаті якого з'явилися Коментарі Генерального директорату із прав людини та верховенства права Ради Європи, запропоновано 29 зауважень і рекомендацій. Серед принципових пунктів можемо назвати такі: наявність у системі закладів охорони здоров'я, відсутність визначення повноважень і чіткої структури підрозділів поліції, збереження мілітарних спеціальних звань шкодить формуванню цивільного характеру поліцейської служби, «значні й надмірні повноваження» Президента України у сфері тощо [1].

Щодо застосування вогнепальної зброї в Законі України «Про національну поліцію» порівняно із Законом «Про міліцію» існують певні нові моменти. Відповідно до цього Закону, поліцейські, якщо порівнювати з міліціонерами, отримали більше підстав використовувати зброю. Поліцейський має право дістати пістолет, коли він запідозрив людину у вчиненні правопорушення. Однак у Законі не конкретизовано, яке саме повинно бути правопорушення для того, щоб поліцейський дістав зброю і приготувався стріляти [3].

Потрібно зауважити, реформа поліції має передбачати децентралізацію компетенцій: охорона громадського порядку і розслідування дрібних правопорушень – це компетенція місцевої поліції, а економічні злочини, важкі злочини, убивства, грабежі – це компетенція Національної поліції. Так це влаштовано у Франції, Туреччині, Сполучених Штатах [1]. Ми досі не досягли того, щоб поліція стала сервісом, послугою, яку люди у громаді замовляють, отримують і мають право її оцінити, якщо їм щось не подобається – змінити [1]. Нині змінилися підходи до правоохоронної діяльності у світі, і Україна відстає у впровадженні цих підходів. Це означає, що ми у процесі реформування.

Ще однією інновацією є Поліцейський кодекс України. З метою вироблення єдиного консолідованого підходу щодо регулювання безпеки людини, суспільства, держави, забезпечення надійного правопорядку та добробуту громадян нині розробляється системний законопроект – Поліцейський кодекс України, що складається із трьох розділів. У ньому описано цілі, завдання, гносеологічні основи діяльності поліції, відповідно до сучасних умов верховенства права, а також керівні функції і конкретні професійні принципи. На основі міжнародного досвіду таких країн, як Франція, Німеччина, Польща, пропонується запровадити Поліцейський кодекс України. Варто підкреслити, що нині діяльність поліції країн континентальної правової сім'ї унормована трьома системами правового забезпечення: 1) національно-правового, 2) міжнародно-правового, 3) міждержавного правового забезпечення. Система національно-правового забезпечення діяльності поліції країн континентальної правової сім'ї (Франція, Німеччина, Польща й ін.) представлена актами внутрішньодержавного законодавства. До цих законодавчих актів належить і запропонований Поліцейський кодекс України, який регламентує правовий порядок поліцейської діяльності. Міжнародно-правова система нормативного забезпечення діяльності поліції цих країн представлена низкою фундаментальних міжнародних нормативно-правових документів Організації Об'єднаних Націй із прав людини, які прогресивна міжнародна спільнота визнала порушними. Це передусім Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 р. [2].

Що стосується розроблення законопроектів у галузі поліцейської діяльності, то варто погодитися з Натаном В. Піно та Майклом Д. Вятровскі, які зазначають, що такі принципи, як легітимність, прозорість, підзвітність, відданість демократизації суспільства та правам і свободам людини та громадянина є основними під час створення сучасної демократичної моделі системи поліції у світі [8], а це означає, що міркування цих учених є надзвичайно актуальними, тому ці положення і принципи діяльності поліції варто закріпити в новому Поліцейському кодексі України. Необхідно акцентувати також увагу на тому, що в Поліцейському кодексі України треба вказати, що до заходів соціального захисту поліцейських варто віднести: грошове утримання, забезпечення форменим одягом, амуніцією і спеціальним обмундированням, безоплатне отримання житла в місцевості проходження служби, безоплатні профілактичні медичні огляди та медичне обслуговування державним коштом, оздоровчі виплати в період реабілітації в разі зазнання травми чи каліцтва під час виконання службових обов'язків. У даному Кодексі необхідно визначити, що до кола заходів правового захисту належать: право поліцейських службовців на створення профспілок для захисту своїх прав, право на звернення особи до компетентних судових, адміністративних чи законодавчих органів, які покликані захищати права людини (наприклад, право оскаржити в незалежному та неупередженому суді заходи дисциплінарного стягнення чи кримінальний вирок, які винесені стосовно конкретного поліцейського службовця), обов'язок держави захищати особу в разі необґрунтованих звинувачень проти неї у зв'язку із професійною діяльністю, неприпустимість стороннього впливу на поліцейських службовців під час здійснення ними професійних службових повноважень [4].

**Висновки.** Отже, у вдосконаленні нормативно-правової бази регулювання поліцейської діяльності треба враховувати всі інновації сьогодення. Адже головний обов'язок держави – це забезпечення прав і основоположних свобод людини та громадянина, що неможливе без існування надійної правоохоронної системи, оскільки саме на неї покладаються основні завдання щодо

забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів населення та суспільства від злочинних посягань. Ухвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» дало поштовх для реформування поліції, що приведе до впровадження європейських стандартів у правоохоронній системі.

Реформа органів правопорядку передбачає коригування їхніх завдань і функцій за допомогою системно-структурного та системно-функціонального підходу. Адже саме це є запорукою розвитку поліцейської діяльності, інструментом, який стане реальною зброєю в боротьбі зі злочинністю. Натепер інноваційними цілями Міністерства внутрішніх справ України є створення безпечного середовища для існування та розвитку вільного суспільства через формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, зміцнення довіри до органів правопорядку з боку суспільства. Продовження розвитку України як безпечної європейської держави, в основі якої лежать інтереси її громадян та висока ефективність усіх складових частин системи МВС.

Ще однією інновацією сьогодення є Поліцейський кодекс України, який регламентує правовий порядок поліцейської діяльності і дасть можливість вироблення єдиного консолідованого підходу щодо регулювання безпеки людини, суспільства, держави, забезпечення надійного правопорядку та добробуту громадян. Саме завдяки інноваціям у правоохоронній діяльності будуть внесені зміни до Закону України «Про Національну поліцію» відповідно до Стратегії розвитку МВС України, що означатиме узгодження національного законодавства з міжнародними стандартами.

#### Список використаних джерел:

1. Банчук О. Закон про поліцію: 29 зауважень з боку Європи. *Європейська правда*. 2015. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/09/22/7038450> (дата звернення: 17.03.2020).
2. Біленчук П., Ярмолюк А. Поліцейський кодекс України. Яким йому бути? *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 287–292.
3. Бурячок О., Внесок М. Бунге в розвиток поліцейської науки. *Вітчизняна та зарубіжна наука на початку другої декади XXI століття : матеріали Міжнародної конференції*, м. Київ, 2 березня 2013 р. Київ, 2015. Ч. 1. С. 100.
4. За пять дней работы новой патрульной службы киевляне увидели, чем полиция отличается от милиции. *Факты*. 2015. URL: <https://fakty.ua/202512-za-putat-dnej-raboty-novoj-patrujnoj-služhby-kievlyane-uvideleli-chem-policiya-otlichaetsya-ot-milicij> (дата звернення: 17.03.2020).
5. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. №580–VIII. *Законодавство України* : база даних / Верховна Рада України. Дата оновлення: 12.03.2020. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-1>. (дата звернення: 17.03.2020).
6. Поліцейська діяльність, орієнтована на громаду, в Європі : концепції, теорія та практика / за ред. О. Банчук, І. Дмитрієва, З. Саїдова ; пер. укр. мовою С. Сизенко. Київ, 2015. URL: [https://pravo.org.ua/img/books/files/14586534582015\\_community\\_oriented\\_policing\\_in\\_europe.pdf](https://pravo.org.ua/img/books/files/14586534582015_community_oriented_policing_in_europe.pdf) (дата звернення: 17.03.2020).
7. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 р. *Міністерство внутрішніх справ України* : офіційний вебсайт. URL: [https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.htm](https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm) (дата звернення: 17.03.2020).
8. Pino N., Wiatrowski M. The principles of democratic policing. *Democratic policing in transitional and developing countries*. Routledge. 2016. P. 81–110.

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 342.4:351.86 (474)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.6>

**ДРОБОТОВ С.А.**

**ПОЛІТИЧНИЙ ВИМІР НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Розкрито сутність та значення політичної компоненти системи національної безпеки. Проведено аналіз національної безпеки як елементу боротьби за владу політичних еліт. Зроблено акцент на національній безпеці як об'єкті державної політики. Визначені особливості формування такої політики за наслідками політичної боротьби за владу. Розкрито сутність та значення політичної безпеки як елементу системи національної безпеки країни. З'ясовано, що політична стабільність, як елемент національної безпеки, демонструє рівень та міру відповідності тих чи інших політичних гасел, змісту політичних процесів, реальних інтересів політичних еліт національним інтересам та системі національних цінностей. Наголошено, що політичні еліти на етапі формування органів державної влади повинні усвідомлювати, що політичні амбіції та політичні лозунги повинні відходити а другий план у процесі практичної реалізації своєї політичної правосуб'єктності, яка втілюється у призначенні посадових осіб, а також формуванні основних програмних документів розвитку системи забезпечення національної безпеки. Зроблено висновок, що система цілей національної безпеки, національних інтересів, а також система загроз національної безпеки частіше за все виступають засобом політичних спекуляцій та політичної боротьби. Політичні партії проголошують власне бачення цивілізаційних цінностей та політичний курс для країни, який не завжди співпадає з реальними очікуваннями суспільства бо відповідає нагальним потребам держави в процесі забезпечення власного суверенітету та незалежності. Тому в цьому контексті політичний вимір національної безпеки уявляється кризовою сферою, а політичні процеси підлягають пильному нагляду з боку держави з метою недопущення деформації системи цивілізаційних цінностей та штучної заміни обраних векторів розвитку держави. Національна безпека виступає об'єктом державної політики. Такий вимір національної безпеки демонструє потенційну можливість забезпечення стабільності державотворчих процесів через формування системи стратегічних документів, законодавчих актів, в яких закріплюватимуться основні засади формування державної безпекової політики, визначатимуться пріоритети розвитку держави та національні інтереси, визначатимуться основні ризики для національної безпеки.

***Ключові слова:** національна безпека, політична безпека, політичні процеси, система забезпечення національної безпеки, цивілізаційні цінності.*

There were disclosed the essence and significance of the political component of the national security system. It was made an analysis of national security as an element of the struggle for power of political elites. The main accent was placed on national security as an object of state policy. There were determined the peculiarities of the formation of such a policy because of the political struggle for power. The essence and significance of political security as an element of the national security system of the country were revealed.

It was found that political stability, as an element of national security, demonstrates the level and extent of compliance of certain political slogans, the content of political processes, the real interests of political elites to national interests and the system of national values. It is emphasized that political elites at the stage of formation of public authorities should be aware that political ambitions and political slogans should recede and the background in the process of practical implementation of their political personality, which is embodied in the appointment of officials, as well as the main program documents ensuring national security. It is concluded that the system of national security goals, national interests, as well as the system of threats to national security are most often a means of political speculation and political struggle. Political parties proclaim their own vision of civilizational values and a political course for the country, which does not always coincide with the real expectations of society because it meets the urgent needs of the state in the process of ensuring its own sovereignty and independence. Therefore, in this context, the political dimension of national security is a crisis area, and political processes are subject to close supervision by the state in order to prevent deformation of the system of civilizational values and artificial replacement of selected vectors of state development. National security is an object of state policy. This dimension of national security demonstrates the potential for ensuring the stability of state-building processes through the formation of a system of strategic documents, legislation, which will establish the basic principles of state without security policy, prioritize state development and national interests, identify major risks to national security.

**Key words:** *national security, political security, political processes, system of national security, civilization values.*

**Вступ.** Національна безпека України завжди є одним із провідних об'єктів уваги з боку різних політичних партій сил, еліт. У політичному вимірі вона виступає скоріше як елемент електорального впливу, засобу формування необхідної для цілей політичної кампанії суспільної свідомості. Натомість у процесі реалізації публічно-політичної правосуб'єктності на етапі формування інститутів держави підхід до забезпечення національної безпеки України змінюється. Усі розуміють, що без її забезпечення політичне майбутнє партій, блоків політичних еліт в умовах незалежності України просто неможливе, тому і підходи до формування державної політики в безпековому секторі стають більш професійними із залученням висококваліфікованих фахівців. Національна безпека перетворюється на інструмент боротьби рейтингів, шляхом підвищення ефективності тих чи інших елементів системи її забезпечення результатами дій конкретних політичних партій, публічних осіб тощо.

Натомість слід чітко розуміти, що забезпечення національної безпеки – це одна із основоположних завдань держави, її інституцій та суб'єктів політичних взаємовідносин. Ця сфера не може бути засобом досягнення політичних кон'юнктурних цілей. Необхідно усвідомлювати, що вона повинна існувати поза межами політичної боротьби. Національна безпека об'єктивно може бути тоді в епіцентрі політичної уваги, коли проваджуваний державою курс дійсно сприяє послабленню безпекового становища, призводить до загострення соціальної нерівності, внутрішньодержавного протистояння. Тобто національна безпека та стан її забезпечення можуть виступати як індикатор політичної спроможності еліт, і саме ця проблема набуває особливої актуальності в умовах останніх політичних трансформацій в Україні.

**Ступінь наукової розробки теми.** Проблематика забезпечення національної безпеки України в контексті політичних процесів, особливо в періоди зміни політичних еліт, завжди була об'єктом уваги з боку фахівців, про що свідчать праці таких вчених, як Абрамов В.І., Афоніна О.Г., Адамчук О.В., Білоус В.Т., Горбулін В.П., Дзьобань О.П., Дмитренко О.М., Їжа М.М., Качинський А.Б., Нижник Н.Р., Овчаренко Ю.О., Салюк С.В., Ситник Г.П. та ін.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є аналіз політичного виміру національної безпеки України з акцентом на мінімізацію спекулятивного використання її та безпекового становища загалом як інструменту політичної боротьби.

**Результати дослідження.** Національна безпека є ключовим об'єктом державотворчих процесів. Її забезпечення є запорукою існування держави як такої, дотримання недоторканності державних кордонів, цілісності та повноти в реалізації суверенітету, а також міжнародно-правової правосуб'єктності. Політичне керівництво держави завжди має пріоритетну першочергову увагу системи забезпечення національної безпеки, а тому питання, пов'язані з нею, об'єктивно



стають елементом політичного протистояння, боротьби, PR-заходів. Політичне керівництво країни завжди визначає систему забезпечення національної безпеки одним із ключових напрямків свого впливу.

В умовах сучасності рівень суспільного інтересу в даній сфері постійно підвищується, враховуючи те, що негативні фактори, які впливають на стан забезпеченості національної безпеки, дедалі відчутніше впливають на всю сукупність соціально-економічних та суспільно-політичних процесів у країні. За таких умов національна безпека перетворюється на один із найважливіших індикаторів ефективності політичного управління.

На думку В.І. Абрамова та О.Г. Афоніної, «визначальними чинниками, що впливають на стан національної безпеки України, є внутрішньополітична обстановка, зовнішньополітичний курс та ефективність державної політики в секторі безпеки» [1, с. 5]. Тобто вчені акцентують увагу на тому, що національна безпека та система її забезпечення формуються під впливом політичних рішень. Така взаємозалежність проявляється на різних етапах політичного процесу, демонструє необхідність розробки дієвих інструментів та стабільних механізмів її забезпечення навіть в умовах політичної невизначеності.

Про необхідність виключення національної безпеки за межі політичних процесів говорять також П.В. Мельника, Н.Р. Нижника та ін., акцентуючи увагу головним чином на необхідності досягнення максимально берегового становища. При цьому предметом політичних дискусій та елементом політичної боротьби можуть і повинні бути не сама система національної безпеки, а способи її досягнення, напрямки підвищення ефективності функціонування окремих елементів системи її забезпечення [8, с. 245–254]. Головною метою функціонування системи забезпечення національної безпеки України є забезпечення певного рівня безпеки держави, який гарантував би її державний суверенітет. Мета функціонування цієї системи досягається реалізацією головної функції – виявленням небезпек і загроз національним інтересам та їх нейтралізацією [12, с. 20–22]. Це означає, що в політичній площині повинні постійно підніматися питання актуальності національних інтересів, фіксуватися індикатори їх забезпеченості, а також загрози та ризикогенні фактори, які існують у сучасних умовах. Таким чином, політична еліта, політичні партії стають провідниками тих цінностей, як сприймаються населенням в якості системи цивілізаційних, а отже, детермінують певну конфігурацію національних інтересів. Останні стають базисом для визначення принципів побудови системи забезпечення національної безпеки.

Із цього приводу слушною є позиція М.М. Їжи та Ю.О. Овчаренко стосовно того, що «аналіз стану національної безпеки України як держави, яка відносно недавно здобула незалежність і перебуває на перехідному етапі свого розвитку, дає змогу стверджувати, що суперечливі процеси трансформування державної влади негативно позначилися на ефективності функціонування системи забезпечення національної безпеки» [6, с. 23]. Це може означати, що політичні еліти на етапі формування органів державної влади повинні усвідомлювати, що політичні амбіції та політичні лозунги повинні відходити на другий план у процесі практичної реалізації своєї політичної правосуб'єктності, яка втілюється у призначенні посадових осіб, а також формуванні основних програмних документів розвитку системи забезпечення національної безпеки.

Вони не повинні прийматися кожною наступною владою, а лише коригуватися. На нашу думку, основна цінність системи забезпечення національної безпеки полягає у стабільності стратегічних напрямків її розвитку, проголошуваних цілей та інституціональній побудові. Вони не повинні змінюватися і варіюватися в залежності від політичних програм, оскільки в будь-якому випадку забезпечення національної безпеки – це забезпечення повноти державного суверенітету, який не залежить від політичної програми правлячої партії, а є цілком самостійною державно-правовою категорією.

О.П. Дзьобань під національною безпекою розуміє показник здатності суспільства й держави, що захищають національні інтереси самостійно чи разом з іншими дружніми країнами (народами, націями), стримувати або усувати внутрішні й зовнішні загрози національному суверенітету, територіальній цілісності, соціальному ладу, економічному розвитку, іншим важливим елементам духовної й матеріальної життєдіяльності; ступінь захищеності інтересів особистості, суспільства й держави від зовнішніх та внутрішніх загроз [5, с. 332–335]. Усе описане вище існує безвідносно політичних програм та політичних амбіцій тих еліт, які прийшли до влади та формують органи держави, оскільки вони є похідними від засад та цілей розвитку нації, держави в цілому. У такому контексті політичний вимір національної безпеки виступає скоріше площиною оцінки відповідності поглядів політичного керівництва та запроваджуваних ним стратегій національної безпеки суспільним очікуванням та цінностям, усталеним і прийнятним у суспільстві.

А.І. Семенченко в цьому контексті зазначав про те, що політичне керівництво країни своєю першочерговою місією має забезпечення послідовності реалізації тих цілей забезпечення національної безпеки України, які відповідають найбільшим суспільним запитам, найактуальнішим не в короткостроковій, а в довгостроковій стратегічній перспективі [10, с. 92–94]. Це нас повертає до проблеми впливу політичних партій, політичного керівництва країни на формування системи національних цінностей національної ідеї, цивілізаційного вибору нації. На сьогодні він сформований таким чином, що головним стратегічним пріоритетом є європейська інтеграція, отримання статусу економічно розвиненої країни з високим рівнем лібералізації економіки й беззаперечним дотриманням демократичних стандартів публічного управління.

Натомість система геополітичних сил та впливів, які сформувалися навколо нашої держави, демонструє існування доволі потужних різнонаправлених сил впливів, в тому числі і в політичному середовищі, політичному керівництві країни, які перетворюють національну безпеку на предмет політичних маніпуляцій, політичного протистояння.

При цьому національна безпека виступає і об'єктом державної політики, тобто вона входить у склад предмету державно-політичного впливу, який політична еліта реалізує через інститути держави.

У такому контексті О.В. Адамчук, О.М. Дмитренко та С.В. Салюк зазначають, що національна безпека – це «міра (рівень, ступінь) захищеності національних інтересів від загроз, джерелами яких є процеси, явища, події тощо, а також дії (бездіяльність) юридичних та фізичних осіб, які перебувають на території держави і є під її юрисдикцією, так і тих, що знаходяться поза межами території держави і не підпадають під її юрисдикцію» [2, с. 232]. На законодавчому рівні національна безпека України визначається як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [9]. Так, Закон України «Про національну безпеку України» ідентифікує національну безпеку як предмет та одночасно об'єкт державної політики. Він ідентифікує основні ризики, потенційні загрози та засади побудови системи їх подолання, протидії і попередження.

Існування цього закону свідчить про стабільність системи державного управління безпечним середовищем, щонайменше на рівні принципів та засад формування державної політики, визначеності основних ціннісних орієнтирів в системі її забезпечення, побудови відповідної інституційної складової. Усе це свідчить про те, що система забезпечення національної безпеки, як об'єкт державної політики, повинна бути максимально звільнена від ризиків, пов'язаних із кон'юнктурністю політичних цілей правлячої еліти в державі.

Розглядаючи національну безпеку в такому контексті, слід звернути увагу на те, що об'єктивно її нинішній стан є наслідком реалізації неефективного політичного курсу президентом В. Януковичем, що призвело до агресії з боку Росії та розпалювання міжнародних та міжконфесійних конфліктів у різних регіонах України. Це свідчить про те, що подальші спроби нових політичних еліт та нового політичного керівництва подолати негативні наслідки об'єктивно стали предметом їхньої політичної програми і водночас – об'єктом державного регулювання. Це надзвичайно небезпечне поєднання, коли політичні інтереси та амбіції, які мають яскраво виражений кон'юнктурний характер, збігаються із цінностями, принципами та національними інтересами, які повинні мати стратегічний характер, для того щоб забезпечити саме існування держави України, захисту її суверенітету та незалежності.

Разом із тим, «беручи до уваги нинішню внутрішньополітичну ситуацію в країні, а також невщухаючу гібридну агресію з боку Російської Федерації, розробка й запровадження нових науково-обґрунтованих підходів щодо забезпечення національної безпеки в Україні виступає одним із пріоритетів сучасного етапу українського державотворення, що безпосередньо впливає на процеси в соціально-економічній, політичній, морально-психологічній та інших сферах життєдіяльності українського суспільства» [11]. Отже, політичний вимір національної безпеки набуває нових форм та обрисів доктринального змісту, який виражається через стратегічні пріоритети розвитку держави. Тому національна безпека, а точніше її стабільність перетворюється в наукову категорію, практична реалізація якої одночасно відбувається через нормотворчу діяльність органів державної влади. Тому, на думку О. Вонсович, національна безпека повинна детерминуватися за окремими самостійними сегментами, напрямками та сферами, кожна з яких повинна мати самостійну мету, інституційне забезпечення та втілюватися у відповідних стратегічних документах. [3, с. 180–182]. Геополітичний вектор в напрямку євроінтеграції є зовнішнім проявом політичного курсу конкретної політичної партії, яка прийшла до влади, але спромоглася, в силу

підтримки більшості населення країни, трансформувати політичний лозунг у конкретний напрям і прояв державної політики.

У такому контексті політичний вимір національної безпеки розкривається через політичну відповідальність влади, її спроможність інтегрувати в суспільну свідомість власні політичні цінності, перетворивши їх на елементи національної ідеї, національні інтереси, тобто ті детермінанти, які підлягають захисту в контексті забезпечення національної безпеки. Такий синтез демонструє певну стійкість у контексті реалізації владою завдань забезпечення національної безпеки, оскільки ці завдання є продовженням політичної платформи тих еліт, які сформували владні структури за результатами політичних процесів (виборів органів державної влади).

Окремо слід вернути увагу і на такий політичний вимір національної безпеки, в якому одна із її складових частин визначається як політична безпека та демонструє стан стабільності політичних процесів, політичної еліти тощо. Тобто політична стабільність, як елемент національної безпеки, демонструє рівень та міру відповідності тих чи інших політичних гасел, змісту політичних процесів, реальних інтересів політичних еліт національним інтересам та системі національних цінностей. І хоча в такому контексті політична безпека виступає скоріше засобом порівняння та політичного аналізу на відповідність цінностей тих чи інших політичних партій цінностям цивілізаційним, прийнятим у суспільстві, все ж таки саме політична безпека демонструє та розкриває закономірності використання національної безпеки та її стану як засобу політичної боротьби.

На думку В.П. Циганова, «стан або якість політичної безпеки необхідно визначати не стільки за непохитністю державно-політичного ладу, якому вона притаманна, скільки за тим, якою мірою вона сприяє нейтралізації соціально-політичних конфліктів і процвітанню України в умовах викликів, ризиків і небезпечних невизначеностей сучасного світу [13, с. 17]. Тобто дослідник виходить із того, що політична безпека є одним із індикаторів або передумов забезпечення національної безпеки. Іншими словами, стабільність політичної системи, якість та непохитність політичної безпеки у країні означає стабільність розвитку та є запорукою формування національної безпеки.

В.П. Горбулін та А.Б. Качинський більш системно розглядають політичну безпеку, визначаючи її як комплекс заходів, спрямованих на збереження конституційно легітимізованого політичного ладу тієї чи іншої держави, забезпечення державотворення та конструктивної політики [4, с. 260]. Тобто політична безпека є не просто запорукою формування стабільності системи забезпечення національної безпеки – вона розкриває основні детермінанти та закономірності такої системи.

У такому контексті нам уявляється, що стабільність у політичній сфері призводить до того, що цілі та напрямки забезпечення національної безпеки, національні інтереси можуть бути предметом політичної боротьби, кон'юнктурними проявами інтересів політичних партій, але вони в будь-якому випадку відповідатимуть реальним суспільним запитам та потребам цивілізаційного розвитку держави. Це укріплює політичну стабільність через спадкоємність влади, тобто збереження стратегічного курсу розвитку держави через те, що такий курс є основним політичним запитом суспільства, а тому постійно буде перебувати в якості центрального програмного імперативу політичних партій, які ступають у боротьбу за владу.

Із цього приводу слушно видається позиція О. Косілової, яка акцентує увагу на тому, що політична безпека є сукупністю заходів для виявлення, попередження й усунення тих факторів, що можуть завдати шкоди політичним інтересам країни, народу, суспільства, громадян, обумовити політичний регрес і навіть політичну загибель держави, а також перетворити владу і політику із творчої, конструктивної в руйнівну силу [7, с. 74]. Тобто ототожнюючи політичну безпеку із безпекою політичного курсу держави, дослідниця ставить питання можливості її дотримання на етапі виборів, тобто на етапі зміни політичних еліт. Політична безпека як концепт безпеки влади, забезпечення держави від, так би мовити, «негативної влади» повинно стати основним напрямком державної політики у сфері забезпечення національної безпеки. Але досягнення таких цілей повинно відбуватися засобами запровадження таких принципів та засад побудови політичних процесів.

Отже, політичний вимір національної безпеки розкривається ще й в тому, що саме засобами регулювання політичних процесів забезпечується стабільність у суспільстві, спокійна зміна влади або її спадковість, тобто послідовне перебування однієї політичної еліти при владі декілька каденцій. При цьому цілі національної безпеки досягаються через відсутність соціальної напруги через зміну влади, як це вже відбувалося в історії сучасної України в 2004, 2010 та 2014–2019 роках, коли зміна політичних еліт призвела до руйнівних наслідків суттєвого погіршення стану

національної безпеки. Тобто стабільність політичної системи, передбачуваність політичних процесів, транспарентність процесу зміни влади – все це запорукою забезпечення національної безпеки, мінімізації політичних ризиків та формування усталеної системи національних інтересів, які не змінюються в процесі задоволення кон'юнктурних потреб політичних партій та еліт.

**Висновки.** Розкриваючи сутність національної безпеки через призму політичного виміру даної державотворчої категорії, слід зробити висновок про те, що природа національної безпеки для цілей політичної сфери неоднорідна.

Так, система цілей національної безпеки, національних інтересів, а також система загроз національної безпеки частіше за все виступають засобом політичних спекуляцій та політичної боротьби. Політичні партії проголошують власне бачення цивілізаційних цінностей та політичний курс для країни, який не завжди співпадає з реальними очікуваннями суспільства, бо відповідає нагальним потребам держави в процесі забезпечення власного суверенітету та незалежності. Тому в цьому контексті політичний вимір національної безпеки уявляється кризовою сферою, а політичні процеси підлягають пильному нагляду з боку держави з метою недопущення деформації системи цивілізаційних цінностей та штучної заміни обраних векторів розвитку держави.

Національна безпека виступає об'єктом державної політики. Такий вимір національної безпеки демонструє потенційну можливість забезпечення стабільності державотворчих процесів через формування системи стратегічних документів, законодавчих актів, в яких закріплюватимуться основні засади формування державної безпекової політики, визначатимуться пріоритети розвитку держави та національні інтереси, визначатимуться основні ризик для національної безпеки.

Окремо національна безпека розкривається через одну зі своїх складових частин – політичну безпеку, яка означає таку якість політичних процесів, яка задовольняє стратегічним інтересам розвитку держави, а отже, мінімізує можливі політичні ризики та настання політичних криз.

#### Список використаних джерел:

1. Абрамов В.І., Афоніна О.Г. Національна безпека як філософська категорія. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 1–7.
2. Адамчук О.В., Дмитренко О.М., Салюк С.В. Загальний аналіз різних аспектів національної безпеки України як поняття в сучасних наукових дослідженнях. *Theory and Practice of Public Administration*. 2018. № 4(63). С. 229–236.
3. Вонсович О. Стан національної безпеки України в сучасній геополітичній ситуації. *Політичний менеджмент*. 2012. № 1-2. С. 177–185.
4. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України : монографія. Київ : «НВЦ Євроатлантикінформ», 2007. 592 с.
5. Дзьобань О.П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) : монографія. Харків : Константа, 2006. 440 с.
6. Їжа М.М., Овчаренко Ю.О. Державна політика щодо стратегій забезпечення національної безпеки України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2011. Вип. 8. С. 10–24.
7. Косілова О. Політична безпека в системі національної безпеки України. *Правова інформатика*. 2011. № 1. С. 72–78
8. Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку). Ірпінь, 2000. 304 с.
9. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
10. Семенченко А.І. Теоретико-методологічні засади визначення, класифікація та оцінки системи загроз національної безпеки і рекомендації щодо їх удосконалення. *Вісник НАДУ*. 2007. № 3. С. 86–108
11. Сьомін С. В. Концепт аксіологічної парадигми засадничих принципів і ціннісних засад забезпечення національної безпеки України. URL : <https://niss.gov.ua/en/node/195>.
12. Функції та завдання системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 3-4. С. 14–24
13. Циганов В.П. Політична безпека і безпечна політика : складові, ознаки, стан, тенденції. Київ : Ніка центр, 2006. 112 с.

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ: ДОСВІД І ПІДХОДИ ЗАРУБІЖНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

У статті здійснюється дослідження правового регулювання реалізації права людини на інформацію в зарубіжних країнах з огляду на сучасні тенденції зближення національних правових систем, необхідність обміну досвідом правотворчості та правозастосування. Правова характеристика зарубіжного досвіду закріплення права людини на інформацію і гарантій його реалізації має важливе теоретичне та праксеологічне значення. Наголошено, що в сучасних умовах загальносвітової глобальної тенденції розвитку уніфікації правових, економічних, організаційних та інших підходів до вирішення суспільно значимих задач, правове регулювання реалізації права на інформацію відповідає високим критеріям такого розвитку. Встановлено, що правове регулювання безпосереднього закріплення і реалізації права на інформацію в конституціях і законодавстві зарубіжних країн здійснюється двома основними способами: автономним, тобто право на інформацію і його реалізація закріплюється самостійно від інших прав, у тому числі інших інформаційних прав, права на свободу думки і слова; інтегрованим, тобто право на інформацію і його реалізація закріплюється разом з іншими правами та свободами, як правило, з правом на свободу думки і слова, а також іншими інформаційними правами. Гарантії реалізації права людини на інформацію в кожній конкретній країні мають відмінності. З'ясовано, що в більшості в них на конституційному рівні закріплено та гарантовано реалізацію права на інформацію як фундаментальне право людини і громадянина. Конституційно визначене право на інформацію та гарантії його реалізації в зарубіжних країнах розвинено в численних органічних і звичайних законах про права людини і громадянина. Правове регулювання, тобто закріплення, охорона і порядок реалізації права на інформацію як складного, універсального суб'єктивного права людини, забезпечується через низку правомочностей та правових гарантій, які визначені в різних конституційних нормах, а також деталізовані в нормах відповідного конституційного та інших галузей законодавства зарубіжних країн.

**Ключові слова:** *право на інформацію, реалізація права на інформацію, доступ до інформації, правове регулювання, конституції зарубіжних країн, конституційне закріплення права на інформацію, правова система.*

The article examines the legal regulation of the realization of the human right to information in foreign countries, taking into account the current tendencies of approximation of national legal systems, the need to exchange experience of law-making and enforcement. The legal characterization of the foreign experience of securing the human right to information and guaranteeing its realization is of great theoretical and praxeological importance. It is emphasized that in the current global context of the global tendency to develop the unification of legal, economic, organizational and other approaches to solving socially important problems, the legal regulation of the right to information meets the high criteria of such development. It is established that the legal regulation of the direct consolidation and realization of the right to information in the constitutions and legislation of foreign countries is exercised in two main ways: autonomous, that is, the right to information and its realization is fixed independently from other rights, including other information rights, the right to freedom of thought and the word; integrated, that is, the right to information and its realization is enshrined with other rights and freedoms,

as a rule, with the right to freedom of thought and expression, as well as with other information rights. Guarantees for the realization of the human right to information in each country have their differences. It has been found that the overwhelming majority of them at the constitutional level have enshrined and guaranteed the exercise of the right to information as a fundamental human and citizen right. The constitutionally defined right to information and guarantees for its implementation in foreign countries have been developed in numerous organic and customary human and citizen rights laws. Legal regulation, that is, securing, protecting and ordering the exercise of the right to information as a complex, universal subjective human right, is ensured through a number of powers and legal guarantees, which are defined in various constitutional norms, as well as detailed in the norms of the relevant constitutional and other branches of foreign law countries.

**Key words:** *right to information, exercise of the right to information, access to information, legal regulation, constitutions of foreign countries, constitutional consolidation of the right to information, legal system.*

**Вступ.** Дослідження правового регулювання реалізації права людини на інформацію в зарубіжних країнах виступає важливим інструментом пізнання правових систем світу, а з іншого боку, допоміжним засобом для вдосконалення вітчизняного національного конституційного законодавства з прав людини.

Проведення аналізу досвіду конституційно-правового регулювання реалізації права на інформацію в зарубіжних країнах, особливо в державах подібної до вітчизняної правової системи (моделі), видається надзвичайно актуальним з огляду на сучасні тенденції зближення національних правових систем, необхідність обміну досвідом правотворчості та правозастосування.

Зарубіжний досвід правового регулювання права на інформацію та його реалізації досліджували фахівці з конституційного права, адміністративного права, міжнародного права, цивільного права, загальної теорії держави та права, порівняльного правознавства, зокрема, такі дослідники, як О.С. Брель, В.Ф. Иванов, Р.А. Калюжний, О.В. Копан, Р. Куртисс, О.Г. Марценюк, Л.В. Первалова, В. Політанський, В.Й. Шишко та інші науковці.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження правового регулювання реалізації права людини на інформацію в зарубіжних країнах.

**Результати дослідження.** Реалізація конституційного права людини на інформацію, як стверджує Л.В. Первалова, забезпечує реальну, а не тільки формальну участь громадян у житті держави. Дослідниця підкреслює особливе значення цього права: воно виступає елементом, який зв'язує усю систему основних прав і свобод. Тільки за умови його дотримання можна говорити про фактичну реалізацію особистих, політичних, соціальних, економічних, екологічних і культурних прав і свобод [1, с. 52]. Реалізація права на інформацію як елемент державної інформаційної політики, має забезпечувати розвиток інститутів демократії, прав людини і громадянина, підвищення економічної могутності держави, її міжнародного авторитету, підйом матеріального та культурного рівня життя громадян [2, с. 7]. З огляду на це правова характеристика зарубіжного досвіду закріплення права людини на інформацію і гарантій його реалізації, на нашу думку, має важливе теоретичне та праксеологічне значення.

Реалізація права на інформацію в зарубіжних країнах набуває конкретного конституційно-правового закріплення у відповідних конституційних положеннях і законодавстві. Як зазначають окремі вчені, ефективність державної інформаційної політики залежить від створення узгодженої системи національного законодавства та її інтегрованості до міжнародно-правових стандартів [2, с. 6].

Історично першими країнами, в яких на конституційному рівні було закріплено право людини і громадянина на інформацію, вважаються Швеція, де конституційний Закон про свободу друку був прийнятий парламентом Риксдагом 1766 року, США, а також Франція. Зокрема, ст. 11 Декларації прав людини та громадянина від 26 серпня 1789 року, зміст якої втілений у преамбулі Конституції Франції 1958 року, проголошує: «Вільний обмін думками належить до найцінніших прав людини. Таким чином, усі люди можуть вільно висловлюватися, писати та робити публікації за умови, що вони відповідатимуть за будь-яке зловживання цією свободою у випадках, передбачених законодавством» [3].

Вітчизняні науковці Р.А. Калюжний, О.В. Копан, О.Г. Марценюк виділяють три етапи становлення правового регулювання права на інформацію в зарубіжних країнах.

Зокрема, на першому етапі формування відповідного національного законодавства вирішуються проблеми, пов'язані з розробкою та прийняттям нормативних актів, що декларують та легітимують право людини на інформацію загалом. На законодавчому рівні встановлюється термінологія, визначаються види режимів доступу до інформації, окреслюються межі діяльності засобів масової інформації. Одночасно перший етап передбачає розвиток нормативної бази права інтелектуальної власності, забезпечується інформаційна діяльність статистичних, бібліографічних, екологічних проєктів. Натомість другому етапу притаманна активна боротьба суспільства з таємничістю документів органів державної влади. Одночасно законодавчо вирішуються питання захисту персоналізованих даних у процесі використання сучасних технологій. Вносяться значні зміни до кримінального законодавства, що пов'язане з боротьбою з комп'ютерною злочинністю. Характерною ознакою третього етапу є розробка міжнародних модельних законів щодо розвитку інформаційного права, забезпечення пріоритету права людини на інформацію та її глобальну інформаційну безпеку, вільне поширення суспільно важливої інформації, захист інформаційних інтересів людини, суспільства і держави [2, с. 41–48].

Право на доступ до публічної інформації доволі ґрунтовно врегульоване в державах Європи. Так, національні конституційні законодавства багатьох країн світу містять єдині нормативно-правові акти (як правило, закони), які регламентують право громадян на інформацію. Однак більшість із них стосується доступу до інформації, що перебуває в розпорядженні органів державної влади.

Науковці називають такі закони «законами про свободу інформації». Наприклад, дослідник Т. Мендел зазначає, що типовий закон про свободу інформації «містить право громадськості на доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні обраної народом влади, і накладає на обрану народом владу обов'язок публікувати ключові види інформації» [4, с. 3].

У 1970 році закони про свободу інформації прийняті в Данії, Норвегії, у 1973 році – в Австрії, у 1978 році – у Франції та Нідерландах, у 1982 році – в Австралії, Новій Зеландії й Канаді, у 1990 році – в Італії, у 1992 році – в Угорщині, у 1993 році – в Португалії, у 1994 році – в Бельгії, у 1997 році – в Ірландії та Таїланді, у 1998 році – в Кореї та Ізраїлі, у 1999 році – в Чехії та Японії [5, с. 102–103].

Відповідно до національного законодавства більшості зарубіжних країн запит є основною формою реалізації права на отримання інформації про діяльність державних органів.

Право на інформацію включено в систему конституційних прав і свобод більшості країн світу. У деяких країнах (Португалія, Греція, Ізраїль, Албанія, Південна Корея) це право закріплює доступ до інформації державних органів, в інших (Болгарія, Угорщина, Нова Зеландія, Фінляндія, Чехія, деякі країни СНД) право на інформацію передбачає окремі правомочності людини і громадянина на пошук, отримання і поширення інформації.

У законодавстві більшості європейських держав так званої нової демократії поняття «право на інформацію» ще у 90-х роках минулого століття не було. Проте досвід провідних європейських країн спонукав більшість таких держав внести відповідні зміни до чинного законодавства та прийняти нові закони, які чітко врегульовували правовідносини з приводу доступу до публічної інформації [6, с. 219]. Основна ідея, яка проходить крізь усі такі нормативно-правові акти: людина має право за запитом одержати необхідну інформацію.

Наприклад, Конституція Грузії 1995 року містить дві статті (24, 41), які передбачають право на інформацію загалом та право на доступ до інформації, що знаходиться в розпорядженні державних органів. Зазначені положення Конституції Грузії гарантують право кожного на інформацію загалом та право на доступ до публічної інформації, що забезпечується державою.

Основний закон Литви – Конституція 1992 року у ст. 25 визначає, що людина має право на свої переконання і вільне їх вираження. Людині не мають чинитися перешкоди в пошуку, отриманні та поширенні інформації та ідей. Свобода висловлювати переконання, одержувати і поширювати інформацію не може обмежуватися інакше, як тільки законом, якщо це необхідно для захисту здоров'я, честі і гідності, приватного життя, моральності людини або конституційного ладу. Свобода вираження переконань і поширення інформації несумісна зі злочинними діями – розпалюванням національної, расової, релігійної або соціальної ненависті, насильства та дискримінації, з наклепом і дезінформацією. Громадянин має право в установленому законом порядку отримувати наявну про нього в державних установах інформацію [7]. На нашу думку, наведений спосіб правового регулювання безпосереднього закріплення і реалізації права на інформацію в Конституції Литви можна визначити як інтегрований, коли право на інформацію і його реалізація закріплюється разом з іншими правами та свободами.

Відповідно до Конституції Естонії 1992 року кожен має право вільно отримувати інформацію, поширювану для загального користування. Усі державні установи, місцеві органи самоврядування та їх посадові особи зобов'язані у встановленому законом порядку надавати громадянину Естонії на його вимогу інформацію про свою діяльність, за винятком даних, видача яких заборонена законом, а також даних, призначених виключно для внутрішнього користування. Громадянин Естонії має право в установленому законом порядку ознайомитися з даними, що стосуються його, що зберігаються в державних установах і місцевих самоврядуваннях, а також державних і муніципальних архівах (ст. 44). Кожен має право вільно поширювати ідеї, думки, переконання та іншу інформацію усно, друковано, в образотворчий або інший спосіб. Це право може бути обмежене законом із метою охорони громадського порядку, моральності, прав і свобод, здоров'я, честі і доброго імені інших людей (ст. 45) [8]. Отже, на прикладі Конституції Естонії ми бачимо інституційний підхід до закріплення права на інформацію та гарантій його реалізації в межах різних структурних підрозділів конституції.

У правовій системі Польщі право на інформацію закріплено у ст.ст. 47, 49, 51 другого розділу Конституції Польщі 1997 року «Свободи, права і обов'язки людини і громадянина. Особисті свободи і права». У них зазначено, що кожен має право на правову охорону приватного, сімейного життя, честі та доброго імені, а також право вирішувати своє особисте життя. Забезпечуються свобода та охорона таємниці комунікацій. Обмеження їх може настати тільки у випадках, визначених у законі, і в певному порядку.

Конституція Фінляндії 1999 року у §12 «Свобода висловлювань і право на доступ до інформації» фактично ототожнює свободу висловлювань і право на інформацію, при цьому окремо виділяючи право на доступ до публічної інформації. Так, кожен має право на свободу висловлювань. Під свободою висловлювань розуміється право передавати, поширювати й отримувати інформацію, погляди, інші відомості без будь-яких перешкод цьому. Більш детальні положення про свободу висловлювань встановлюються законом [9; 10, с. 83].

Чіткі формулювання закріплені у ст. 41 Конституції Болгарії 1991 року, яка складається з двох частин: кожен має право шукати, отримувати і поширювати інформацію. Здійснення цього права не має завдавати шкоди правам і доброму імені інших громадян, а також національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю та моралі народу; громадяни мають право отримувати інформацію від державного органу або установи з питань, що становлять для них законний інтерес, якщо інформація не становить державну або іншу охоронювану законом таємницю і не зачіпає чужі права [11].

Зазначений спосіб правового регулювання безпосереднього закріплення і реалізації права на інформацію в конституціях і національному законодавстві можна визначити як автономний, коли право на інформацію і його реалізація закріплюється самостійно від інших, у тому числі інших інформаційних прав, права на свободу думки і слова.

Відповідно до ст. 20 Конституції Іспанії 1979 року серед інформаційних й інших прав визнається і захищається право на вільне поширення та отримання інформації за допомогою будь-яких засобів. Закон регулює використання цього права з урахуванням обмежень, що накладаються вимогами моралі та збереження професійної таємниці у процесі здійснення цих прав [12]. Такі положення Конституції Іспанії, на нашу думку, уможливають більш детальне правове регулювання реалізації права на інформацію на законодавчому рівні.

Варто зазначити, що Основний закон Республіки Кіпр – Конституція 1960 року у ст. 19 правомочність стосовно передачі інформації зраховує до права на свободу слова. Так, встановлюється, що кожен має право на свободу слова і на його реалізацію будь-яким способом. Таке право охоплює свободу думки, отримання і передачі інформації та ідей без втручання будь-якої влади незалежно від кордонів [13]. У цьому контексті допускаємо, що більш детальне закріплення права на інформацію та гарантій його реалізації в правовій системі Кіпру відбудеться в майбутньому.

Утім, найбільш детально і конкретизовано право на інформацію і його реалізація визначені у Конституції Португалії 1976 року, зокрема ст. 35 «Використання інформатики (комп'ютерів)», яка передбачає, що: всі громадяни мають право знати інформацію про себе, занесену в електронні картотеки і реєстри, і про цілі, для яких вона призначена, причому вони можуть вимагати поновлення інформації та внесення до неї змін, що не суперечило б положенням закону про державну таємницю та про судову таємницю [14]. Відповідно до ст. 37 Конституції Португалії «Свобода слова та інформації» всі мають право вільно виражати і поширювати свої думки усно, за допомогою зображень або будь-яким іншим шляхом, а також отримувати і



здобувати інформацію без будь-яких перешкод і дискримінації. Здійснення цих прав не може бути заборонено або обмежено жодною цензурою. Ст. 48 Конституції Португалії «Участь у суспільному житті» визначає, що всі громадяни мають право брати участь у політичному житті та вирішенні суспільних питань, що стоять перед країною безпосередньо або через законно обраних представників. Усі громадяни мають право на отримання об'єктивних відомостей про дії держави і публічних установ, а також на одержання інформації від Уряду та інших органів влади щодо управління суспільними справами. Отже, у Конституції Португалії ми бачимо інтегрований спосіб правового регулювання безпосереднього закріплення і реалізації права на інформацію, а також інституційний підхід до конституційного закріплення права на інформацію та гарантій його реалізації.

Серед країн Південно-Східної Азії детальне закріплення право на інформацію отримало в новій Конституції Таїланду 2017 року у ст.ст. 32, 36, 41, 58, 61. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 36 цензура, затримання чи розголошення інформації, що передається між особами, включаючи будь-які вчинені діяння, спрямовані на те, щоб дізнатися або отримати інформацію, що передається між особами, не допускається, окрім як на підставі постанови або ордеру, виданого судом, або за наявності інших підстав, передбачених законом. Особа і суспільство (громада, юридична особа) мають право: бути інформованими і мати доступ до публічних даних або інформації, що знаходиться в розпорядженні державного органу, як це передбачено законом; на подання клопотання до державного органу та своєчасне інформування про результати його розгляду; на порушення судового позову проти державного органу внаслідок дії або бездіяльності державної посадової особи, посадової особи або працівника державного органу (ст. 41) [15]. Такі конституційні гарантії реалізації права на інформацію, на нашу думку, можуть забезпечити ефективний захист і охорону цього права.

Конституції Філіппін і Єгипту суб'єктами права на інформацію визначають народ і громадян. Так, відповідно до ст. 7 Конституції Філіппін 1987 року народ має право на отримання доступу до інформації з питань, що зачіпають суспільні інтереси. У рамках передбачених законом обмежень громадяни мають право на доступ до офіційних документів, так само, як і до документів і паперів, що стосуються державних актів, актів господарської діяльності або постанов, а також до даних проведених урядом досліджень, які були використані з метою розробки політики уряду [16].

У зазначених країнах також спостерігається консолідований підхід до конституційного закріплення права на інформацію та гарантій його реалізації – закріплення права на інформацію та гарантій його реалізації на рівні окремого структурного підрозділу (статті) конституції.

Конституція Південно-Африканської Республіки 1996 року у ст. 16 до елементів права на свободу слова зараховує свободу отримання або передачі інформації або ідей, а в ст. 32 передбачає, що кожен має право доступу до будь-якої інформації, якою володіє держава; будь-якої інформації, якою володіє будь-яка інша особа і яка є необхідною для реалізації або захисту будь-яких прав [17]. У цьому зв'язку теж допускається виділення в майбутньому права на інформацію як самостійного права людини і громадянина.

Таким чином, загалом упродовж останніх десятиліть в усьому світі різні держави створили законодавство про свободу інформації, в якому певною мірою закріплено право людини на інформацію, доступ до інформації тощо. До таких країн належать, зокрема, Великобританія, Мексика, Південна Африка, Південна Корея, Таїланд, Японія, більшість країн Східної і Центральної Європи. Ще раніше запровадили такі закони Швеція, США, Нідерланди, Фінляндія, Австралія та Канада.

Як стверджує В. Політанський, загальною метою законодавства з питань права на інформацію в зарубіжних країнах, що набуло визнання та значного розвитку на конституційному і галузевому рівні, є забезпечення відкритості влади та демократичного характеру державного механізму [18, с. 201]. Така законодавча база на національному рівні надійно гарантує право на свободу інформації і його реалізацію.

У різних державах світу є різноманітні підходи до визначення допустимих обмежень свободи доступу до публічної інформації. Якщо спробувати їх систематизувати, то можна визначити такі обмеження: в інтересах захисту національної безпеки; з метою захисту економічних інтересів держави; задля дотримання правопорядку; в інтересах розвитку і захисту міжнародних відносин; для забезпечення належної процедури ухвалення рішень.

Враховуючи вищевикладене, можна констатувати, що гарантії реалізації права людини на інформацію в кожній конкретній країні мають відмінності.

Як бачимо, основи національних моделей реалізації права на інформацію були сформовані та певною мірою втілені в національному законодавстві у другій половині ХХ століття, насамперед у таких країнах, як США, Великобританія, Німеччина, Австрія, Нідерланди, Швеція, – у цих країнах дозволяється одержати інформацію, що належить урядові. В Іспанії закріплено право громадян на одержання урядової інформації, крім тих випадків, коли її використання може загрожувати безпеці країни. У Норвегії усі адміністративні документи доступні громадськості за винятком обговорених виключень. Відповідно до законодавства Франції забезпечується доступ до всіх офіційних документів. У Канаді кожен має право одержати урядову інформацію. Право доступу до інформації закріплене в положеннях нормативних актів, що гарантують вільне вираження думок, свободу преси.

Нині право людини і громадянина на інформацію не тільки важливе для функціонуючої демократії, але й суттєво є передумовою для реалізації інших основних прав людини, що залежать від свободи і відкритого доступу до інформації [19].

**Висновки.** У сучасних умовах загальносвітової глобальної тенденції розвитку уніфікації правових, економічних, організаційних та інших підходів до вирішення суспільно значимих задач, правове регулювання реалізації права на інформацію відповідає високим критеріям такого розвитку.

Правове регулювання безпосереднього закріплення і реалізації права на інформацію в конституціях і законодавстві зарубіжних країн здійснюється двома основними способами: автономним, тобто право на інформацію і його реалізація закріплюється самостійно від інших прав, у тому числі інших інформаційних прав, права на свободу думки і слова (Киргизстан, Болгарія); інтегрованим, тобто право на інформацію і його реалізація закріплюється разом з іншими правами та свободами, як правило, з правом на свободу думки і слова, а також з іншими інформаційними правами (Литва, Фінляндія, Португалія, Словаччина).

Також у результаті аналізу положень розглянутих конституційних актів відповідних країн світу можемо зробити висновок про наявність двох підходів до конституційного закріплення права на інформацію та гарантій його реалізації: інституційний, за яким закріплення права на інформацію та гарантій його реалізації відбувається в межах різних структурних підрозділів конституції (наприклад, Грузія, Естонія, Польща, Португалія, Таїланд, ПАР); консолідований, за яким закріплення права на інформацію та гарантій його реалізації здійснюється на рівні окремого структурного підрозділу (статті) конституції (наприклад, Киргизстан, Болгарія, Словаччина, Філіппіни).

Отже, дослідження чинних положень сучасних конституцій зарубіжних країн і їх відповідного законодавства про інформацію свідчить, що у більшості в них на конституційному рівні закріплено та гарантовано реалізацію права на інформацію як фундаментального права людини і громадянина. Конституційно визначене право на інформацію та гарантії його реалізації в зарубіжних країнах розвинене в численних органічних і звичайних законах про права людини і громадянина. Правове регулювання, тобто закріплення, охорона і порядок реалізації права на інформацію як складного, універсального суб'єктивного права людини, забезпечується через низку правомочностей та правових гарантій, які визначені в різних конституційних нормах, а також деталізовані в нормах відповідного конституційного та інших галузей законодавства зарубіжних країн.

#### Список використаних джерел:

1. Перевалова Л.В. Конституційне право на інформацію та його реалізація в Україні. *Громадянське суспільство і права людини*. 2010. С. 51–54.
2. Калюжний Р.А., Копан О.В., Марценюк О.Г. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України: реалізація права на інформацію. Київ : МП Леся, 2013. 236 с.
3. Constitution de 1958, Ve République – 4 octobre 1958. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html>.
4. Мендел Т. Типовий закон про суспільне мовлення. Київ, 2010. 15 с.
5. Іванов В.Ф. Інформаційне законодавство: український та зарубіжний досвід. Київ : Київський ун-т ім. Тараса Шевченка; Інститут журналістики. 2009. 208 с.
6. Інформаційне законодавство : збірник законодавчих актів: у 6 томах / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чижя. Київ : Юридична думка. 2005. Т. 4: Інформаційне законодавство країн Європи і Азії. 384 с.
7. Конституція Литовської Республіки. Конституційна Асамблея. Електронна бібліотека НБУВ. Конституції країн світу. URL: [http://nbuviap.gov.ua/asambleya/arh/konst\\_litva.rar](http://nbuviap.gov.ua/asambleya/arh/konst_litva.rar).

8. Конституція Естонії. URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia\\_2015?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia_2015?lang=en).
9. Конституція Фінляндії. URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/Finland\\_2011?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Finland_2011?lang=en).
10. Довідник з практичного конституціоналізму. Київ : Парламентське видавництво, 2015. 328 с.
11. Конституція Республіки Болгарія. *Конституції стран мира: хрестоматія* / сост. Д.В. Кузнецов: в 7 ч. Благовещенск : Благовещенский государственный педагогический университет, 2014. Ч. 2. Европа. С. 659–676. URL: <http://istfil.bgpu.ru/>.
12. Конституція Іспанії. URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/Spain\\_2011?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en)
13. Конституція Республіки Кипр. *Конституції стран мира: хрестоматія* / сост. Д.В. Кузнецов: в 7 ч. Благовещенск : Благовещенский государственный педагогический университет, 2014. Ч. 2. Европа. С. 489–535. URL: <http://istfil.bgpu.ru/>.
14. Конституція Португалії. URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal\\_2005?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en).
15. Конституція Королівства Таїланд. URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand\\_2017?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand_2017?lang=en).
16. Конституція Філіппін. URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines\\_1987?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en).
17. Конституція Південноафриканської Республіки. URL: [https://www.constituteproject.org/constitution/South\\_Africa\\_2012?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=en).
18. Політанський В. Право на інформацію як фундаментальне право людини: досвід країн розвинутої демократії. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1 (76). С. 195–203.
19. Curtiss R. On the Road to Freedom of Information in the Former USSR: A Comparison of Access to Information from a Legal and Practical Standpoint in Armenia, Azerbaijan, Belarus, Estonia, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Moldova, Russia, Ukraine, Uzbekistan, Tajikistan, and Turkmenistan (April 15, 2018). P. 39–40. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3338039> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3338039>.

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

УДК 347.921

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.8>**БОРОВСЬКА І.А.****ВІДШКОДУВАННЯ СУДОВИХ ВИТРАТ СТОРОНИ, НА КОРИСТЬ ЯКОЇ УХВАЛЕНЕ СУДОВЕ РІШЕННЯ В СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА**

Стаття присвячена тематиці принципів цивільного процесуального права та окремим аспектам правозастосування функціональних принципів цивільного судочинства в процесі здійснення правосуддя, а саме: принципу відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення, та його значення для реалізації завдань цивільного судочинства в умовах сьогодення. Контекстуально розглядаються й деякі питання систематизації вітчизняного цивільного процесуального законодавства в процесі його реформування та узгодження з європейськими стандартами.

У статті досліджуються теоретичні розробки та наукові підходи до принципів цивільного процесуального права, їх класифікації, системи принципів цивільного судочинства. На підставі теоретичних наукових доробок і аналізу законодавчо визначеної системи принципів цивільного судочинства, виокремлено групу функціональних принципів цивільного судочинства. Досліджено взаємозв'язок принципу відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення, з іншими функціональними принципами цивільного судочинства, його місце в системі принципів (основних засад) цивільного судочинства.

Проаналізовано окремі норми Цивільного процесуального кодексу України щодо видів судових витрат, зокрема витрат, які пов'язані з розглядом справи. На підставі компаративістичного аналізу положень чинного Цивільного процесуального кодексу України та положень цивільного процесуального законодавства України, які втратили чинність внаслідок його реформування, вироблено висновки щодо законодавчих підходів у правовій регламентації таких витрат та відображення у відповідних нормах принципу відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення. У цій площині розглянуто судову практику Європейського суду з прав людини щодо судових витрат як складника доступу до правосуддя.

Проаналізовано окремі теоретичні та практичні аспекти регулювання цивільних процесуальних правовідносин із приводу забезпечення та попередньої оплати судових витрат, в яких інтегрований принцип відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення та виявлено дисонуючі норми в чинному Цивільному процесуальному кодексі України.

**Ключові слова:** *принципи цивільного судочинства, система принципів цивільного судочинства, судові витрати, витрати, пов'язані з розглядом справи, забезпечення судових витрат, попередня оплата судових витрат, розподіл судових витрат.*

The article is devoted to the principles of civil procedural law and certain aspects of law enforcement of functional principles of civil justice in the administration of justice, namely the principle of reimbursement of court costs of the party in whose favor the court decision was made and its significance for civil litigation. Some issues of systematization of domestic civil procedural legislation in the process of its reform and bringing it in line with European standards are also considered contextually.

The article investigates theoretical developments and scientific approaches to the principles of civil procedural law, their classification, the system of principles of civil justice. On the basis of theoretical scientific achievements and analysis of the legally defined system of principles of civil proceedings, a group of functional principles of civil proceedings has been singled out. The interrelation of the principle of reimbursement of court costs of the party in whose favor the court decision was made with other principles and its place in the system of principles (basic principles) of civil proceedings is investigated.

Some norms of the Civil Procedure Code of Ukraine on the types of court costs, in particular the costs associated with the case, are analyzed. Based on a comparative analysis of the provisions of the current Civil Procedure Code of Ukraine and the provisions of the Civil Procedure Code of Ukraine, which lost their force due to its reform, conclusions were drawn on legislative approaches in the legal regulation of such costs and reflect in such rules the principle of reimbursement court decision. In this area, the case law of the European Court of Human Rights on court costs as a component of access to justice is considered.

Some theoretical and practical aspects of regulation of civil procedural legal relations concerning provision and advance payment of court costs are analyzed, in which the principle of reimbursement of court costs of the party in whose favor the court decision is made and identification of dissonant norms in the current Civil Procedure Code of Ukraine is integrated.

**Key words:** *principles of civil proceedings, system of principles of civil proceedings, court costs, costs related to the case, provision of court costs, advance payment of court costs, distribution of court costs.*

**Вступ.** Проблематика принципів посідає одне із провідних місць у науці будь-якої галузі права, в тому числі і цивільного процесуального права. Недаремно принципи розміщуються на початку у структурі будь-якого законодавчого акта і надалі прямо або опосередковано знаходять втілення в інших правових нормах. Це пояснюється тим, що їх головна роль полягає у формуванні і відображенні як сутності окремої галузі права, так і права загалом, а також визначенні напрямку правового регулювання суспільних відносин.

Історичний розвиток цивільного процесуального права свідчить, що питання дослідження юридичної природи, ролі принципів, а також місця кожного окремо визначеного принципу у системі принципів (основних засад) цивільного судочинства, їх взаємозв'язок та значення для реалізації завдань цивільного судочинства завжди було перспективним і актуальним науковим пошуком, особливо в часи докорінних змін і правових реформ. Важливого значення це питання набуває і в сучасних умовах реформування вітчизняного цивільного процесуального законодавства.

Адже, як слушно зазначає В.А. Кройтор, у нормотворчій діяльності принципи цивільного процесуального права впливають на зміст норм, що регулюють цивільне судочинство, сприяють систематизації цивільного процесуального законодавства, виявленню і виключенню з нього норм, що дисонують із системою цивільного процесуального права. У практиці правозастосування принципи цивільного процесу визначають загальні підходи у здійсненні правосуддя, сприяють правильному розумінню і тлумаченню норм процесуального права, становлять основу застосування аналогії права. Принципи слугують базою для напрацювання теоретичних концепцій будь-якої галузі права, в тому числі цивільного процесуального права [1, с. 15].

Особливість норм-принципів цивільного процесуального права полягає в тому, що вони є первинними у структурі цивільного процесуального права і не виводяться з інших норм. Навпаки, інші норми мають відповідати, конкретизувати норми-принципи. З огляду на це норми-принципи зв'язують зміст цивільного процесуального права з його основами (початками) – статусом судової влади і правосуддя у правовій системі, концептуалізують особливу сферу правового регулювання цивільного процесуального законодавства [2, с. 116].

Варто зазначити, що внаслідок реформування судової системи та внесення змін у процесуальне законодавство України, зокрема шляхом прийняття Закону України від 3 жовтня 2017 року «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (далі – Закон України від 3 жовтня 2017 року), втілено новий законодавчий підхід щодо визначення системи принципів цивільного судочинства (ч. 3 ст. 2 ЦПК України), а також позитивного закріплення принципів, які не були до цього часу відображені на законодавчому рівні як галузеві принципи цивільного судочинства, але на значенні таких механізмів доступу до правосуддя неодноразово наголошувалося в судовій практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). У цій площині варто звернути увагу на такі принципи цивільного судочинства, як пропорційність, розумність строків розгляду справи судом, неприпустимість зловживання процесуальними правами, відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення.

Нагальність позитивного закріплення таких принципів поряд з іншими принципами, які знайшли втілення у ч. 3 ст. 2 ЦПК України, має насамперед удосконалити механізм судового захисту порушених прав, свобод чи законних інтересів фізичних осіб, прав і інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Варто зазначити, що з огляду на актуальність відповідної тематики майже на всіх історичних віхах розвитку цивільного процесуального права, дослідженню принципів цивільного судочинства присвячені праці багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як А.В. Андрушко, В.С. Букіна, Ю.В. Білоусов, М.А. Гурвич, В.В. Комаров, В.А. Кройтор, О.В. Немировська, І.М. Резніченко, В.М. Семенов, Г.П. Тимченко, Н. О. Чечина, О.В. Шутенко, К.С. Юдельсон, С.Я. Фурса та ін.

Водночас дослідження принципів цивільного судочинства базувалося на теоретичних розробках і аналізі процесуального законодавства до внесення докорінних змін до ЦПК України, тому не досліджувалося питання ролі кожного окремого принципу та його місця в нині законодавчо визначеній системі принципів (основних засад) цивільного судочинства. Недостатня увага приділялася і дослідженню тих принципів цивільного судочинства, які набули позитивного закріплення у ЦПК України в процесі реформування процесуального законодавства, зокрема, принципу відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення. Наведене спрямовує необхідність нових наукових розвідок в указаній площині.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження принципу відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення, взаємозв'язок його з іншими принципами та його місце в системі принципів (основних засад) цивільного судочинства, а також окремі теоретичні та практичні аспекти регулювання цивільних процесуальних правовідносин із приводу судових витрат, зокрема забезпечення та попередньої оплати судових витрат, в яких конкретизований відповідний принцип та виявлення дисонуючих норм у чинному цивільному процесуальному законодавстві України.

**Результати дослідження.** Для досягнення мети, визначеної у цьому дослідженні, звернемося до загальних теоретичних положень принципів цивільного судочинства, складу та системи принципів цивільного судочинства та місця принципу відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення в системі (структурі) принципів цивільного судочинства.

У доктрині цивільного процесуального права принципи визначаються як «фундаментальні його положення, основоположні правові ідеї, які закріплені в нормах більш загального характеру <...> пронизують усі цивільно-процесуальні інститути і визначають таку побудову цивільного процесу, яка забезпечує ухвалення законних і обґрунтованих рішень та їх виконання» [3, с. 59], які зумовлюють характер цивільного процесуального права, порядок його застосування і напрями подальшого розвитку [4, с. 31], як норми загального і визначеного характеру, вихідні для регламентації правосуддя в цивільних справах, на яких ґрунтуються увесь масив інших процесуальних норм, незаперечні за своєю природою вимоги до суду й учасників цивільного процесу, які концептуалізують його зміст та визначальний порядок засади здійснення цивільного судочинства [2, с. 116–117].

У теоретичних розробках науки цивільного процесуального права принципи диференціюють залежно від поширення їх дії на правовідносини на дві основні групи: загальні (загальновизнані) і спеціальні принципи [5, с. 32].

Щодо застосування загальновизнаних принципів у сфері правосуддя у цивільних справах, то без сумніву, до них можна зарахувати такі принципи: пріоритету прав людини, верховенства

права, права на суд, правової визначеності, правової ефективності [6, с. 30–34]. Юридична природа таких принципів виводиться безпосередньо з основних положень міжнародних договорів, зокрема Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, а також судової практики ЄСПЛ, зокрема, щодо застосування (реалізації) і тлумачення норм ст. 6 указаної Конвенції.

Що стосується спеціальних принципів цивільного процесуального права, то відповідно до ролі того чи іншого принципу в здійсненні правосуддя розрізняють організаційно-функціональні та функціональні принципи цивільного процесуального права. Перша група принципів регулює організацію правосуддя і здійснює вплив на порядок його реалізації, друга – порядок здійснення правосуддя, тобто визначає процесуальну діяльність суду і учасників цивільного судочинства [7, с. 69–70].

Втім, як слушно зазначає В.В. Комаров, класифікація принципів навряд чи може бути предметом особливих теоретичних дискусій, оскільки сама по собі класифікація має порівняно самостійне значення і різні види класифікації мають право на існування лише в певному прикладному значенні [2, с. 123–124]. Будь-яка класифікація покликана мати прикладне застосування, тобто бути придатна для використання у практичній площині, в іншому разі, така класифікація втрачає своє призначення для права взагалі.

З огляду на суть та вплив на цивільно-процесуальні правовідносини, принцип відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення, варто зарахувати до групи функціональних принципів у законодавчо визначеній системі принципів цивільного судочинства (ч. 3 ст. 2 ЦПК України) поряд із такими принципами: змагальність сторін; диспозитивність; пропорційність; обов'язковість судового рішення; розумність строків розгляду справи судом; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, встановлених законом; неприпустимість зловживання процесуальними правами.

Водночас указані принципи, незалежно від їх місця в системі принципів цивільного судочинства і системі цивільного процесуального права взагалі, не можуть бути розглянуті в автономному значенні, тобто як існуючі незалежно один від одного і такі, які мають вплив лише на конкретно визначені цивільні процесуальні правовідносини. Навпаки, в правовому значенні принципи є взаємопов'язаними, які як конкретизуються в певних цивільних правовідносинах, так і одночасно справляють вплив на інші цивільні процесуальні правовідносини. Тим більше, недотримання окремо визначеного принципу як у процесі нормотворчості, так і в процесі їх правозастосування тягне порушення інших принципів цивільного судочинства, і, як наслідок, невиконання завдання цивільного судочинства, визначеного у ч. 1 ст. 2 ЦПК України, – справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення цивільних справ із метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Розглянемо юридичну природу принципу відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення та його конкретизацію в інших нормах цивільного процесуального законодавства.

Як вже вище зазначалося, принцип відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення, є функціональним принципом цивільного судочинства і однією з гарантій створення умов, необхідних для доступу до правосуддя, а також справедливого розгляду цивільної справи судом та створення належного механізму захисту, охоронюваних законом прав.

Відповідно до ч. 1 ст. 133 ЦПК України судові витрати складаються з судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи, які конкретизуються в ч. 3 вказаної статті цього кодексу. При цьому законодавцем у процесі визначення видів судових витрат, пов'язаних із розглядом справи, у чинному ЦПК України надана більш розширена правова регламентація, порівняно з ЦПК України в редакції чинній, до внесення змін Законом України від 3 жовтня 2017 року. Так, у попередній редакції перелік витрат, пов'язаних із розглядом справи, був чітко встановлений. Нині у ЦПК України такий перелік розширений шляхом закріплення положення, в якому законодавець відійшов від чіткої конкретизації видів витрат, пов'язаних із розглядом справи, вичерпний перелік яких визначався у ч. 3 ст. 79 ЦПК України (у редакції до внесення змін Законом України від 3 жовтня 2017 року). Так, до витрат, пов'язаних із розглядом справи, крім визначених п.п. 1–3 ч. 3 ЦПК України, увійшли витрати, пов'язані з вчиненням інших процесуальних дій, необхідних для розгляду справи або підготовки до її розгляду (п. 4. ч. 3 ст. 133 ЦПК України).

На наш погляд, такий законодавчий підхід є виправданим і покликаним забезпечити недопущення погіршення майнового становища учасників справи. Наведене засвідчує, що чітка кон-

кретизація витрат, пов'язаних із розглядом справи, позбавляє сторону в майбутньому повністю відшкодувати витрати, які вона понесла, у зв'язку з розглядом справи, оскільки обмежує можливість включення до розрахунку судових витрат будь-які витрати, що пов'язані із вчиненням інших процесуальних дій, але не визначені у положеннях чинного цивільного процесуального законодавства.

У науці цивільного процесуального права деякими науковцями судові витрати розглядають як складник (елемент) доступу до правосуддя, вказуючи при цьому, що вони мають бути надзвичайно великими, щоб слугувати досягненню мети компенсації витрат держави на цивільне судочинство. Однак у такому разі правосуддя може виявитися недоступним для більшості населення, перестане бути правосуддям, перетвориться на різновид елітарних послуг [8, с. 70].

Наведене свідчить, що і законодавець у процесі законотворчої діяльності, і суди у практиці правозастосування, вирішуючи питання судових витрат, мають враховувати баланс інтересів держави щодо створення умов для компенсації витрат на цивільне судочинство і учасників справи, зокрема щодо можливості звернення до суду.

Такої позиції дотримується і ЄСПЛ у процесі застосування нормативних приписів п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, зокрема в рішенні від 19 червня 2001 року у справі «Креуз проти Польщі» (Kreuz v. Poland) [9], в якому зазначено, що необхідність сплати судових витрат не є обмеженням права доступу до суду, водночас сплата судових витрат не має перешкоджати доступу до суду, ускладнювати цей доступ таким чином і такою мірою, щоб завдати шкоди самій суті цього права, та має переслідувати законну мету. Відповідних висновків ЄСПЛ дійшов у світлі принципів, закладених у його прецедентному праві (див. «Ніколова проти Болгарії» (Nikolova v. Bulgaria) (GC), № 31195/96, п. 79, ECHR 1999-II; «Барановський проти Польщі» (Baranowski v. Poland), № 28358/95, п. 85, ECHR 2000-III; «Кудла проти Польщі» (Kudla v. Poland) (GC), № 30210/96, п. 168, ECHR 2000-XII) (п. 75 Рішення від 19 червня 2001 року у справі «Креуз проти Польщі» (Kreuz v. Poland)).

Досліджуючи питання дотримання балансу інтересів у цивільному судочинстві, у тому числі у процесі вирішення процесуальних питань, які стосуються судових витрат, можна встановити безпосередній зв'язок принципу відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення, з іншими принципами цивільного судочинства, що є найбільш пов'язаними, зокрема з принципом пропорційності. Наведене положення простежується в нормативних приписах ст. 11 ЦПК України.

Так, відповідно до указаної статті ЦПК України суд визначає в межах, встановлених цим кодексом, порядок здійснення провадження у справі відповідно до принципу пропорційності, враховуючи, зокрема завдання цивільного судочинства, забезпечення розумного балансу між приватними й публічними інтересами, значення розгляду справи для сторін, розмір судових витрат, пов'язаних із відповідними процесуальними діями.

Втім у площині врахування балансу інтересів певну дискусію викликають деякі новели в цивільному процесуальному законодавстві України щодо забезпечення і попередньої оплати судових витрат (ст. 135 ЦПК України), які певною мірою дисонують із новітніми законодавчими підходами.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 135 ЦПК України у разі невнесення у визначений судом строк коштів для забезпечення судових витрат або несплати у визначений судом строк відповідних сум авансом суд вправі відхилити клопотання про виклик свідка, призначення експертизи, залучення спеціаліста, перекладача, забезпечення, витребування або огляд доказів та ухвалити рішення на підставі інших поданих учасниками справи доказів або скасувати раніше постановлену ухвалу про виклик свідка, призначення експертизи, залучення спеціаліста, перекладача, забезпечення, витребування доказів або огляд доказів за їх місцезнаходженням.

Застосування вказаної норми може вплинути на неможливість через майновий стан учасника справи надати всі докази на обґрунтування своїх вимог або заперечень і таким чином обмежує його доступ до правосуддя як елементу верховенства права. Що стосується засобів боротьби з необґрунтованими позовами, одним з яких є попередня оплата судових витрат, на нашу думку, цивільне процесуальне законодавство містить достатньо процесуальних заходів, яких суд може вжити з метою недопущення зловживання процесуальними правами, а саме: застосування заходів процесуального примусу шляхом накладення на учасника справи (п. 5 ч. 1 ст. 144 ЦПК України), залишення без розгляду, повернення заяви, скарги клопотання ч. 3 ст. 44 ЦПК України), що одночасно з ефективністю не обмежують учасника справи у здійсненні ним процесуальних прав.



**Висновки.** Таким чином, за результатами дослідження теоретичних доробок проблематики принципів цивільного судочинства та місця відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення, в системі принципів цивільного судочинства та на підставі аналізу окремих положень чинного цивільного процесуального законодавства України, в яких такий принцип конкретизується, можна дійти висновку, що відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення, належить до групи функціональних принципів цивільного судочинства, зокрема з принципом пропорційності, оскільки, як і останній, покликаний забезпечити баланс між публічними і приватними інтересами і доступ до правосуддя. Принцип відшкодування судових витрат сторони, на користь якої ухвалене судове рішення, в групі функціональних принципів системи принципів цивільного судочинства спрямований на урегулювання порядку здійснення правосуддя та конкретизується в нормах цивільного процесуального законодавства, які регламентують процесуальну діяльність суб'єктів цивільних процесуальних правовідносин щодо визначення судових витрат, забезпечення та попередньої оплати судових витрат, їх розподілу між сторонами та інших процесуальних питань, пов'язаних із розглядом та вирішенням справ щодо відшкодування судових витрат.

**Список використаних джерел:**

1. Кройтор В.А. Система принципів цивільного процесуального права. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. № 42. С. 15–22.
2. Курс цивільного процесу : підручник / Комаров В.В., Бігун В.А., Баранкова В.В. та ін.; за ред. В.В. Комарова. Харків : Право, 2011. 1352 с.
3. Гражданский процесс / под ред. М. К. Треушникова. Москва : Изд. Дом «Городец», 2010. С. 59.
4. Цивільне процесуальне право України / за ред. В.В. Комарова. Харків : Право, 1999. 624 с.
5. Цивільне процесуальне право України : підручник / Бичкова С.С., Бірюков І.А., Бобрик В.І. та ін. ; за заг. ред. С.С. Бичкової. Київ : Атіка, 2009. 760 с.
6. Нешатаева Т.Н. Уроки судебной практики о правах человека: европейский и российский опыт. Москва : Изд. Дом «Городец». 2007. 419 с.
7. Цивільний процес України : аналітичний курс / за ред. С.Я. Фурси. Київ : Вид. Фурса С.Я.: КНТ. 2009. 848 с.
8. Білоусов Ю.В. Судові витрати як складова доступності до правосуддя. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3 (15). С. 65–70.
9. Рішення Європейського суду з прав людини від 19 червня 2001 р. у справі «Креуз проти Польщі» (Kreuz v. Poland) (заява № 28249/95). *Вісник Верховного Суду України*. 2001. № 6.

УДК 347.1:340.132

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.9>

БРАТЕЛЬ О.Г., БІЛЯНСЬКА Н.В.

**ОСТАТОЧНІСТЬ СУДОВОГО РІШЕННЯ В ЦИВІЛЬНІЙ СПРАВІ В КОНТЕКСТІ ВИЧЕРПНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ЮРИДИЧНОГО ЗАХИСТУ**

Стаття присвячена розкриттю проблеми правової природи остаточності судового рішення, його видів та юридичних наслідків його ухвалення. Обстоюється позиція, що ефективний захист цивільних прав осіб перш за все розпочинається і, як правило, має завершуватися на національному рівні. Для цього кожна держава в тому числі й Україна володіє системою юридичних засобів захисту. Наголошується, що вичерпність всіх засобів юридичного захисту (в тому числі і звернення із конституційною скаргою) є поширеним у міжнародній практиці принцип субсидіарності. Обґрунтовується, що мета цього принципу – надати можливість національним органам (насамперед судам) запобігти або виправити порушення, передбачені міжнародними актами. Доведено, що остаточність судового рішення в цивільній справі органічно пов'язується з такими вимогами, як: 1) можливість подальшого руху цивільного процесу (чи перешкоджає процесуальне судове рішення провадженню у справі); 2) вирішення цивільного спору по суті; 3) чи підлягає таке рішення апеляційному оскарженню; 4) набрання рішенням законної сили. Констатовано, що в дослідженні процедури остаточності судового рішення слід враховувати, що: 1) у цивільному процесуальному законодавстві за загальним правилом набрання судовим рішенням законної сили пов'язане з його оскарженням; це оскарження є особливим для різних видів провадження та судових рішень; 2) закон може не передбачати апеляційне оскарження судового рішення; особа може з різних мотивів не скористатися правом на оскарження судового рішення тощо. Встановлено, що, розглядаючи цивільну справу особи по суті, суд може в її рамках постановляти процесуальні рішення з окремих питань, що оформлюються ухвалами, що носять допоміжний характер відносно рішень суду, ухвалених за наслідками розгляду справи особи по суті. Доведено, що вітчизняне цивільне процесуальне законодавство не містить нормативного визначення поняття «остаточне судове рішення у справі особи», водночас ним можуть позначатись як рішення, ухвалені судом по суті справи, так і постановлені у процесі її розгляду та вирішення. Остаточними судовими рішеннями є такі, що набрали законної сили і є обов'язковими до виконання, їх подальше оскарження неможливе.

**Ключові слова:** цивільний процес, ухвала, рішення суду, остаточність судового рішення, апеляційний перегляд, касаційне оскарження, вичерпність засобів, юридичний захист.

The article is devoted to the disclosure of the problem of the legal nature of the finality of a court decision, its types and legal consequences of its adoption. It is argued that the effective protection of the civil rights of individuals begins first and should generally end at the national level. To this end, every state, including Ukraine, has a system of legal remedies. It is emphasized that the exhaustiveness of all remedies (including the appeal with a constitutional complaint) is a common principle of subsidiarity in international practice. It is justified that the purpose of this principle is to enable national authorities (primarily courts) to prevent or correct violations provided for by international instruments. It is proved that the finality of a court decision in a civil case is organ-

---

© БРАТЕЛЬ О.Г. – кандидат юридичних наук, доцент (Адвокатське бюро «Олександр Братель»)

© БІЛЯНСЬКА Н.В. – кандидат юридичних наук, доцент (Національна академія внутрішніх справ)

ically connected with such requirements as: 1) the possibility of further movement of civil proceedings (or prevents procedural court decisions from proceeding in the case); 2) resolution of a civil dispute on the merits; 3) whether such a decision is subject to appeal; 4) entry into force of the decision. It is stated that in the study of the procedure of finality of a court decision it should be taken into account that: 1) in civil procedural legislation, according to the general rule, the entry into force of a court decision is related to its appeal; this appeal is special for different types of proceedings and court decisions; 2) the law may not provide for an appeal against a court decision; a person may, for various reasons, not exercise the right to appeal against a court decision, etc. It is established, while considering a civil case of a person on the merits, the court may, within its framework, make procedural decisions on certain issues, which are formalized by decisions that are ancillary to court decisions made as a result of consideration of the case on the merits. It is proved that the domestic civil procedural legislation does not contain a normative definition of the term «final court decision in a person's case», at the same time it can refer to decisions made by the court on the merits and decided in the process of its consideration and decision. Final court decisions are those that have entered into force and are binding, and no further appeal is possible.

**Key words:** *civil process, decision, court decision, finality of court decision, appellate review, cassation appeal, exhaustion of means, legal protection.*

**Вступ.** Ефективний захист цивільних прав осіб перш за все розпочинається і, як правило, має завершуватися на національному рівні. Для цього кожна держава в тому числі і Україна володіє системою юридичних засобів захисту, вичерпність яких дозволяє особі подальшу (у необхідних випадках) реалізації захисту на міжнародному рівні, зокрема шляхом звернення до Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Вичерпність всіх засобів юридичного захисту (в тому числі і звернення із конституційною скаргою) є поширеним у міжнародній практиці принцип субсидіарності. Мета цього принципу надати можливість національним органам (насамперед судам) запобігти або виправити порушення, передбачені міжнародними актами. Так, зі статті 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція) випливає, що у внутрішньому правовому порядку мають бути присутніми ефективні засоби захисту від порушень прав, гарантованих Конвенцією.

У наведеному контексті слід вказати на існування логічних меж вичерпання всіх засобів юридичного захисту, зокрема коли йдеться про відсутність засобів захисту (стаття 55 Конституції України, стаття 13 Конвенції). Це ж стосується випадків серйозних і систематичних порушень конституційних прав: «Правило вичерпання також не застосовується, якщо доведено існування адміністративної практики, що полягає в повторенні дій, несумісних із Конвенцією, і офіційному толеруванні такої практики з боку держави, а її характер такий, що будь-які провадження є даремними і неефективними (Ireland v. UK (1978), para. 159; Akdivar and Others v. Turkey (1996), para. 67; Aksoy v. Turkey (1996), para. 52) [1].

**Стан дослідження.** Проблеми природи судового рішення, його види та юридичні наслідки ухвалення такого рішення, в тому числі остаточності, перебували і продовжують перебувати у полі наукової уваги таких вчених, як О.Т. Боннер, М.О. Гурвич, І.М. Зайцев, Н.Б. Зейдер, Р.О. Гаврік, К.В. Гусаров, В.В. Комаров, Д.Д. Луспенник, О.С. Ткачук, Г.В. Фазікош та інших. Утім, питання остаточності судового рішення саме в динаміці вичерпання національних засобів юридичного захисту до цих пір не отримало належної наукової уваги у цивілістичній процесуальній доктрині.

**Метою статті** є розкриття поняття «остаточне судове рішення» в контексті вичерпності національних засобів юридичного захисту.

**Результати дослідження.** Конституційна гарантія забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення (п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України), зумовлює необхідність дослідження ієрархічності і вичерпності засобів юридичного захисту. Ключовим сегментом у цьому механізмі є не просто судове рішення, а його специфічна ознака – остаточність. Особливо важливим, на наш погляд, це видається під час цивільно-процесуального захисту суб'єктивних прав осіб, оскільки приватні права осіб як найбільш слабкого учасника суспільних відносин підлягають посиленій правовій охороні.

Остаточність судового рішення в цивільній справі органічно пов'язується з такими вимогами як: 1) можливість подальшого руху цивільного процесу (чи перешкоджає процесуальне судові рішення провадженню у справі); 2) вирішення цивільного спору по суті; 3) чи підлягає таке рішення апеляційному оскарженню; 4) набрання рішенням законної сили.

У свою чергу, в дослідженні процедури остаточності судового рішення слід враховувати також те, що: 1) в цивільному процесуальному законодавстві за загальним правилом набрання судовим рішенням законної сили пов'язане з його оскарженням; це оскарження є особливим для різних видів провадження та судових рішень; 2) закон може не передбачати апеляційне оскарження судового рішення; особа може з різних мотивів не скористатися правом на оскарження судового рішення тощо.

Зокрема, розглядаючи цивільну справу особи по суті, суд може в її рамках постановляти процесуальні рішення з окремих питань, що оформлюються ухвалами. За своєю правовою природою такі рішення носять допоміжний характер відносно рішень суду, ухвалених за наслідками розгляду справи особи по суті; вони створюють необхідні умови для ухвалення й виконання останніх. Метою таких рішень є вирішення поточних питань здійснення цивільного процесу. Для попередження порушень прав фізичних і юридичних осіб у ході судового процесу конституціодавець і законодавець передбачив можливість апеляційного оскарження ряду цих рішень у випадках, коли вони можуть істотно вплинути на реалізацію основних прав і свобод особи. У ЦПК України законодавець передбачив можливість оскаржити процесуальні рішення суду першої інстанції незалежно від ухвалення судового рішення по суті справи. Так, за ч. 1 ст. 353 ЦПК України окремо від рішення місцевого суду в апеляційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції щодо: 1) відмови у видачі судового наказу; 2) забезпечення доказів, відмови в забезпеченні доказів чи скасування ухвали про забезпечення доказів; 3) забезпечення позову, заміни заходу забезпечення позову; 4) скасування забезпечення позову, відмови в скасуванні чи заміні заходів забезпечення позову або відмови у забезпеченні позову; 5) зустрічного забезпечення або зміни чи скасування зустрічного забезпечення; 6) повернення заяви позивачеві (заявникові); 7) відмови у відкритті провадження у справі; 9) передачі справи на розгляд іншого суду; 10) відмови поновити або продовжити пропущений процесуальний строк; 11) затвердження мирової угоди; 12) призначення експертизи; 13) визначення розміру судових витрат; 14) зупинення провадження у справі; 15) закриття провадження у справі; 16) залишення позову (заяви) без розгляду; 17) окремої ухвали; 18) стягнення штрафу в порядку процесуального примусу; 19) внесення або відмови у внесенні виправлень у рішення; 20) відмови ухвалити додаткове рішення; 21) роз'яснення або відмови у роз'ясненні судового рішення; 22) повернення заяви про перегляд заочного рішення; 23) відмови у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами, відмови в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами; 24) поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа до виконання; 25) виправлення помилки у виконавчому документі або визнання його таким, що не підлягає виконанню; 26) відстрочення і розстрочення, зміни чи встановлення способу і порядку виконання рішення; 27) розгляду скарг на дії (бездіяльність) органів державної виконавчої служби, приватного виконавця; 28) заміни сторони у справі (процесуальне правонаступництво) або сторони виконавчого провадження; 29) повороту виконання рішення суду чи відмови в повороті виконання рішення; 30) звернення стягнення на грошові кошти, що належать іншим особам, чи нерухоме майно, право власності на яке не зареєстровано в установленому законом порядку; 31) тимчасового обмеження у праві виїзду за межі України; 31-1) скасування тимчасового обмеження у праві виїзду за межі України; 32) визначення частки майна боржника у майні, яким він володіє спільно з іншими особами; 33) тимчасового влаштування дитини до дитячого або лікувального закладу; 34) оголошення розшуку відповідача (боржника) або дитини; 35) примусового проникнення до житла; 36) звільнення (призначення) опікуна чи піклувальника; 37) відмови у відкритті провадження у справі про скасування рішення третейського суду, міжнародного комерційного арбітражу; 38) повернення заяви про скасування рішення третейського суду, міжнародного комерційного арбітражу; 39) повернення заяви про видачу виконавчого листа на примусове виконання рішення третейського суду або заяви про визнання і надання дозволу на виконання рішення міжнародного комерційного арбітражу; 40) залишення без розгляду заяви про відновлення втраченого судового провадження; 41) відновлення повністю або частково втраченого судового провадження чи відмови в його відновленні [11].

Отже, поділяючи процесуальні ухвали на такі, що можуть бути оскаржені в апеляційному порядку до вирішення спору по суті, і такі, що не підлягають такому оскарженню, законодавець

виходив з істотності впливу результатів виконання таких ухвал на подальший розгляд справи по суті, прагнучі мінімізувати судові помилки і попередити порушення прав осіб, гарантованих Конституцією України. Водночас процесуальні ухвали хоча й не стосуються сутності справи, але породжують наслідки, що виходять за межі правовідносин, які є предметом коректної цивільної справи. У випадку несвоєчасного оскарження такі процесуальні рішення можуть суттєво обмежити цивільні права та свободи особи, що можуть піддаватися й конституційній охороні, завдаючи останнім шкоди, яку неможливо буде компенсувати в подальшому (так звані незворотні наслідки). Тому заінтересовані особи за задумом законодавця наділяються правом безвідкладного апеляційного оскарження вказаних процесуальних рішень, не очікуючи ухвалення судового рішення по суті цивільної справи.

Підкреслимо, що такий підхід законодавця узгоджується із правовими позиціями Конституційного Суду України та ЄСПЛ, зокрема:

– «реалізація права особи на судовий захист здійснюється, зокрема, шляхом оскарження судових рішень у судах апеляційної інстанції, оскільки перегляд таких рішень в апеляційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина. За правовою позицією Конституційного Суду України «правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» (абз. десятий п. 9 мотивувальної частини рішення КСУ від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003) [9];

– «право на судовий захист включає в себе, зокрема, можливість оскарження судових рішень в апеляційному та касаційному порядку, що є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, захисту їх від порушень і протиправних посягань, в тому числі від помилкових і неправосудних судових рішень» (абз. дев'ятий пп. 2.1 п. 2 мотивувальної частини рішення КСУ від 8 квітня 2015 р. № 3-рп/2015) [8];

– «...згідно з Конституцією України допускається можливість обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду (пункт 8 частини третьої статті 129), однак воно не може бути свавільним та несправедливим. Таке обмеження має встановлюватися виключно Конституцією та законами України; переслідувати легітимну мету; бути обумовленим суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим. У разі обмеження права на оскарження судових рішень законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист і не порушувати сутнісний зміст такого права» [8];

– «право на справедливий судовий розгляд може бути обмежене державою, якщо це обмеження не завдає шкоди самій суті права. Так, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Осман проти Сполученого Королівства» від 28 жовтня 1998 року вказано, що обмеження не буде сумісним із пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, «якщо воно не має правомірної мети і якщо відсутнє пропорційне співвідношення між вжитими засобами та поставленою метою»; «право на суд», одним із аспектів якого є право доступу, не є абсолютним і може підлягати обмеженням; їх накладення дозволене за змістом, особливо щодо умов прийнятності апеляційної скарги. Проте такі обмеження повинні застосовуватись з легітимною метою та повинні зберігати пропорційність між застосованими засобами та поставленою метою (пункт 63 рішення «Подбіельські та ППУ Полпуре проти Польщі» від 26 липня 2005 року, пункт 55 рішення «Воловік проти України» від 6 грудня 2007 року) [6].

Необхідно зазначити, що безвідносно до того, чи підлягає процесуальне судове рішення апеляційному оскарженню, особа, справа якої розглядається, згідно з положеннями п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України має право на апеляційний перегляд справи, в ході якого може бути переглянута не лише остаточне рішення по суті справи, а й законність та обґрунтованість різних стадій процедури його ухвалення.

Тобто встановлена законом заборона оскарження процесуальних рішень суду першої інстанції не виключає їх апеляційного оскарження, а лише передбачає його здійснення одночасно з апеляційним оскарженням рішення суду по суті справи. Таке відкладення є припустимим, якщо воно не перешкоджає нормальному перебігу розгляду справи, а відстрочка в перевірці не призводить до втрати можливості захистити порушене право в суді.

Окрему увагу в контексті розглядуваного питання слід звернути на можливість касаційного оскарження судових рішень. Як вже зазначалося, згідно з пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України однією з основних засад судочинства є забезпечення права на апеляційний

перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення. Конституцієдавець дещо звузив межі «касаційного фільтру» судових рішень, адже попередня редакція вказаної конституційної норми передбачала засадою судочинства забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом.

Згідно із чинним процесуальним законодавством України касаційному оскарженню підлягають (ч. 3 ст. 389 ЦПК України): 2) ухвали суду першої інстанції, вказані у пп. 3, 6, 7, 15, 16, 22, 23, 27, 28, 30, 32 ч. 1 ст. 353 цього Кодексу, після їх перегляду в апеляційному порядку; 3) ухвали суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті або закритті апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження, щодо забезпечення позову, заміни заходу забезпечення позову, щодо зустрічного забезпечення, про відмову ухвалити додаткове рішення, про роз'яснення рішення чи відмову в роз'ясненні рішення, про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення, про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про заміну сторони у справі, про накладення штрафу в порядку процесуального примусу, окремі ухвали [11].

Стосовно нормативного визначення «остаточне судове рішення» зауважимо, що в Конституції України згадується про «остаточність» як властивість судового рішення у справі особи, зокрема у зв'язку з використанням нею всіх національних заходів юридичного захисту (ст. 151-1); а також неможливістю подальшого оскарження такого рішення (пп. 10, 11 п. 16-1 Перехідних положень Розділу XV); нею також передбачено обов'язковість, остаточність та неможливість оскарження рішень та висновків, ухвалених Конституційним Судом України (стаття 151-2).

ЦПК України також неодноразово використовує термін «остаточне» по відношенню до різних процесуальних дій, однак не визначає що є «остаточністю» судового рішення у справі особи. Стосовно судових рішень цей термін подекуди вживається в доволі вузькому значенні, зокрема, остаточними є постанови суду касаційної інстанції (ч. 3 ст. 419 ЦПК України). Отже, остаточність судового рішення у справі пов'язана не стільки з неможливістю його оскарження, скільки з набранням ним законної сили та обов'язковістю. У практиці ЄСПЛ остаточність судового рішення також зумовлена набранням ним законної сили, обов'язковістю до виконання, неможливістю подальшого перегляду, оскільки принцип остаточності судового рішення тісно пов'язаний із принципом правової певності. Так, ЄСПЛ у справі «Брумареску проти Румунії» зазначив, що «...одним з основних аспектів верховенства права є принцип правової певності, який вимагає, крім іншого, щоб у випадках, коли суди винесли остаточне рішення з якогось питання, їхнє рішення не підлягало сумніву». У згаданій справі суд вказав, що рішення суду першої інстанції стало остаточним і скасування не підлягало, а Верховний суд Румунії «звів нанівець увесь судовий процес, який закінчився ухваленням остаточного судового рішення, «що не підлягає скасуванню», а отже, *res judicata*, і, більше того, що воно вже було виконане» (пп. 61, 62) [7].

Питання остаточності судових рішень періодично піднімається і в доктрині. Так, В.В. Комаров вказує, що остаточність рішень суду, тобто неможливість піддавання їх сумніву, є одним із фундаментальних процесуальних аспектів принципу правової визначеності. Остаточність судового рішення в механізмі інстанційності судової влади та наявності перевірок проваджень цивільного судочинства передбачає як умову диференціацію повноважень кожної судової інстанції та неможливість дублювання їх функцій. У контексті принципу правової визначеності судове рішення, що набуло чинності, має бути остаточним і може бути переглянуто лише у виняткових випадках з підстав об'єктивного, а не суб'єктивного характеру і у порядку, визначеному процесуальним законом [5, с. 71].

Так, у справі Світлана Науменко проти України, продовжує В.В. Комаров, ЄСПЛ прямо посилається на принцип *res judicata* щодо остаточності судового рішення, недопустимості повторного розгляду вже раз вирішеної справи в контексті того, що жодна зі сторін не повинна вимагати перегляду остаточного і зобов'язувального судового рішення лише з метою повторного слухання та прийняття нового рішення по справі. Повноваження вищих судів на розгляд справи в порядку нагляду має використовуватися для виправлення юридичних помилок, помилкових рішень, але не замінювати переглядом. До розгляду справи в порядку нагляду не повинні ставитися як до прикритої апеляції, а лише можливість двох поглядів з одного питання не є підставою для повторного розгляду справи. Відхилення від цього принципу виправдовується лише за наявності обставин суттєвого і непереборного характеру» [5, с. 85].

К.В. Гусаров у монографії «Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядках» вживає термін «остаточність законної сили судового рішення» [4], що, на нашу думку, є більш вдалим для розуміння змістовного навантаження цього поняття. «Остаточність» рішення передбачає неможливість повторного судового розгляду цивільної справи між особами, що брали участь при первинному розгляді цивільно-правового спору. К.В. Гусаров, з посиланням на В.М. Жуйкова, підкреслює, що «остаточним» рішенням у справі, виходячи із змісту п. 1 ст. 35 Конвенції, слід вважати рішення суду першої або другої інстанції, що набрало законної сили: рішення (ухвала) суду першої інстанції – після спливу строку його оскарження чи після залишення його без змін судом другої інстанції; рішення (ухвала) суду апеляційної інстанції або ухвалу суду касаційної інстанції про відміну рішення (ухвали) суду першої інстанції і винесення нового рішення (ухвали) або про зміну рішення (ухвали) суду першої інстанції – з дня його винесення. Водночас Європейський суд не визнає провадження в цивільних справах у порядку нагляду, що розглядаються судами загальної юрисдикції, ефективним засобом правового захисту по змісту п. 1 ст. 35 Конвенції, із закінчення якого повинен обчислюватися встановлений у цій статті шестимісячний термін [4, с. 83].

В іншій роботі К.В. Гусаров пов'язує зміст остаточності судового рішення із законною силою акта правосуддя. Зазначені властивості судового рішення та їх процесуально-правові наслідки є, на його думку, ідентичними. При цьому він акцентує увагу на тому, що термінологія європейського законодавства (наприклад, Цивільний процесуальний кодекс Греції поряд із остаточністю судового рішення оперує поняттям «безповоротне» судові рішення) настання юридичних наслідків пов'язує з остаточністю судового рішення за відсутності терміна «законна сила», притаманного пострадянському процесуальному законодавству [3, с. 124].

Слушним, на нашу думку, є й інше застереження К.В. Гусарова, що при визначенні остаточності судового рішення також необхідно враховувати особливості перегляду окремих категорій справ, оскільки в багатьох випадках касаційний перегляд не допускається. У вказаних випадках у разі оскарження судового рішення останнє набуває властивостей остаточності після апеляційного перегляду судового рішення [3, с. 125].

У свою чергу, Р.О. Гаврік розглядає остаточність судового рішення як статичний елемент його законної сили. Остаточність рішень суду забезпечується, на його думку, незмінністю, неспростовністю та виключністю рішення суду, а остаточність, у свою чергу, забезпечує визначеність у правах та обов'язках осіб, які брали участь у справі, та правовідносин між ними. Із моменту набрання рішенням суду законної сили воно стає остаточним, а обставини та правовідносини, що встановлені в рішенні суду, не можуть бути предметом перегляду по суті. Права та обов'язки, встановлені судом у рішенні, що набрало законної сили, а також відповідні правовідносини між сторонами стають остаточно визначеними. Ні сторони, ні сам суд не мають права змінити рішення суду, що набрало законної сили, та не можуть ігнорувати владний припис, встановлений цим рішенням [2, с. 7–9].

**Висновки.** Остаточність судового рішення в цивільній справі органічно пов'язується з такими вимогами як: 1) можливість подальшого руху цивільного процесу (чи перешкоджає процесуальне судові рішення провадженню у справі); 2) вирішення цивільного спору по суті; 3) чи підлягає таке рішення апеляційному оскарженню; 4) набрання рішенням законної сили.

У дослідженні процедури остаточності судового рішення слід враховувати також те, що: 1) у цивільному процесуальному законодавстві за загальним правилом набрання судовим рішенням законної сили пов'язане з його оскарженням; це оскарження є особливим для різних видів провадження та судових рішень; 2) закон може не передбачати апеляційне оскарження судового рішення; особа може з різних мотивів не скористатися правом на оскарження судового рішення тощо.

Вітчизняне цивільне процесуальне законодавство не містить нормативного визначення поняття «остаточне судові рішення у справі особи», водночас ним можуть позначатись як рішення, ухвалені судом по суті справи, так і постановлені у процесі її розгляду та вирішення. Остаточними судовими рішеннями є такі, що набрали законної сили і є обов'язковими до виконання, їх подальше оскарження неможливе.

#### **Список використаних джерел:**

1. Водянніков О. Відчиняючи двері Конституційного Суду: конституційна скарга як нова можливість захисту конституційних прав. URL : [https://ukr.lb.ua/blog/oleksandr\\_vodennikov/371421\\_vidchinyayuchi\\_dveri\\_konstitutsiyynogo.html](https://ukr.lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/371421_vidchinyayuchi_dveri_konstitutsiyynogo.html).

2. Гаврік Р.О. Законна сила судових рішень у цивільних справах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.03. Київ, 2011. 20 с.
3. Гусаров К.В. Вплив конституційної скарги на остаточність судового рішення та вичерпання національних засобів юридичного захисту у цивільному процесі. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 1(88). С. 120–129.
4. Гусаров К.В. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядках : монографія. Харків : Право, 2010. 352 с.
5. Комаров В.В. Цивільне процесуальне законодавство у динаміці розвитку та практиці Верховного Суду України. Харків : Право, 2012. 624 с.
6. Рішення Європейського суду з прав людини «Воловік проти України» від 6 грудня 2007 року. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974\\_336](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_336).
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Брумареску проти Румунії» від 28 листопада 1999 року: URL : <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=307>.
8. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 2015 р. № 3-рп/2015 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої етап і 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15#Text>.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-03#Text>.
10. Цивільний процесуальний кодекс України в редакції Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовт. 2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
11. Цивільний процесуальний кодекс України в редакції Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовт. 2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.



## ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ЗДІЙСНЕННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ СМЕРТЮ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ

У статті розглянуто загальні засади відшкодування шкоди, завданої смертю фізичної особи за цивільним законодавством. Основну увагу приділено визначенню правових підстав, які дають змогу звертатися з позовом про відшкодування як майнової, так і моральної шкоди. Такими правовими підставами є документ про смерть особи; рішення суду про оголошення фізичної особи померлою та рішення суду про встановлення факту смерті особи. З метою найбільш повного розкриття теми здійснено аналіз законодавства, яке регулює означені питання.

Автором підкреслено, що оголошення фізичної особи померлою здійснюється в суді в порядку окремого провадження і вимагає надання відповідних доказів для вирішення справи. Особливість цієї категорії справ полягає в тому, що в процесі оголошення фізичної особи померлою суд виходить із так званого припущення (презумпції) її смерті. Автором також наголошено на тому, що застосування заявником правової презумпції викликано тим, що в заявника немає і, як правило, не може бути доказів щодо смерті певної людини. Разом із тим доказами можуть бути довідка про місце проживання особи, довідка з місця роботи особи, військових частин, житлово-експлуатаційних організацій, довідки з адресних столів про відомості, які вони мають про відсутню особу, і показання свідків (родичів, друзів, співробітників, сусідів відсутньої особи) тощо. До предмета доказування автором зараховано такі факти: встановлення місця проживання особи, стосовно якої порушено провадження у справі; день одержання останніх відомостей про відсутню особу в місці її проживання; відсутність у місці проживання особи протягом трьох років із дня одержання останніх відомостей про місце її перебування; обставини, що загрожували особі, яка пропала безвісти, смертю або дають підставу припускати її загибель від певного нещасного випадку.

Зроблено висновок, що для відшкодування шкоди, завданої смертю фізичної особи, необхідно встановити два взаємопов'язаних фактори: смерть особи та констатація того, що смерть особи – наслідок заподіяння їй шкоди певною особою.

**Ключові слова:** *фізична особа, смерть фізичної особи, оголошення фізичної особи померлою, шкода, відшкодування шкоди.*

The article analyzes general principles of compensation for the damage caused by the death of an individual under civil law. The main attention is paid to the definition of legal grounds that allow to file a claim for compensation for both, property and non-pecuniary damage. Such legal grounds are: a document on the death of the person; court decision on declaring a person dead and court decision on establishing the fact of death of the person. In order to fully cover the topic, the author analyzes the legislation regulating these issues.

She also emphasizes that an individual can be declared dead by court in a separate proceeding, and requires the provision of appropriate evidence to resolve the case. The peculiarity of this category of cases is that when declaring an individual dead, the court proceeds from the so-called assumption (presumption) of his/her death. The author also emphasizes that the applicant's using a legal presumption is due to the fact that the applicant has no and, as a rule, cannot have any evidence of the death of a certain person. However, as evidence may be provided: certificate of residence of the person; certificate from the place of work of the person; responses of internal affairs bodies, military units,

housing and maintenance organizations; references from address-offices about the information they have on the missing person and witnesses' statements (relatives, friends, employees, neighbors of the missing person), etc. The author includes as subject of proof the following facts: establishment of the place of residence of the person under the initiated proceedings; absence of a person in this place of residence; the day of getting the latest information about the missing person at his/her place of residence; the person's absence from the place of residence for three years from the date of getting the latest information about his/her whereabouts; circumstances that threatened the missing person with death or give grounds to assume his/her death from a certain accident.

The author concludes that in order to get compensation for the damage caused by the death of an individual, it is necessary to establish two interrelated factors: the death of the person and the statement of the fact that the person's death was the result of the harm caused by a certain person.

**Key words:** *individual, death of an individual, declaration of an individual dead, damage, compensation for damage.*

**Вступ.** У цивільному праві зобов'язання, що виникають внаслідок завдання шкоди, отримали назву деліктних зобов'язань та є одними з найбільш важливих й складних з-поміж усіх цивільно-правових відносин. Складність цих зобов'язань, зазначають науковці, зумовлена тим, що вони, з одного боку, охоплюють значне коло питань, вирішення яких характеризується суттєвими особливостями порівняно з тим, як вони вирішуються у сфері договірних зобов'язань. З іншого боку, в них концентруються проблеми не тільки цивільного права, але й інших галузевих юридичних дисциплін [1, с. 3].

Варто також підкреслити, що деліктні зобов'язання належать до числа тих правових інститутів, в яких проблемні теоретичні питання мають безпосередній зв'язок із практикою – від їх вирішення залежить охорона прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб. Крім того, задачу щодо охорони життя та здоров'я фізичних осіб деліктні зобов'язання виконують головним чином опосередковано – шляхом відшкодування майнової шкоди, яка є наслідком ушкодження здоров'я чи завдання смерті громадянину.

Чинне цивільне законодавство України містить низку положень, спрямованих на регулювання відносин, які виникають внаслідок завдання шкоди. Однак ні законодавство, ні практика його застосування не можуть передбачити можливість попередження завдання шкоди життю та здоров'ю фізичної особи. Разом із тим, і це цілком закономірно, саме законодавством встановлені способи захисту порушених цивільних прав.

Розмаїття життєвих ситуацій, за яких можливе завдання майнової та немайнової шкоди іншому суб'єкту, визначає і різноманіття правових засобів, які можуть бути застосованими заради її усунення.

Залежно від причин, які викликали шкоду, вона може відшкодуватися або коштом суспільства загалом (шляхом виплати за державним страхуванням та соціальним забезпеченням), або ж коштом безпосереднього заподіювача шкоди чи відповідальних за нього осіб (приміром, батьки, інші законні представники за шкоду, завдану малолітніми дітьми), або ж коштом інших осіб, які не є безпосередніми заподіювачами шкоди, проте з огляду на наявні з потерпілим договірні відносини чи інші підстави зобов'язані її відшкодувати.

Одним із правових засобів, що забезпечують відновлення порушеного права, є обов'язок відшкодувати шкоду, завдану смертю потерпілого. Такий вид зобов'язання є доволі специфічним, оскільки особа, якій безпосередньо завдано шкоди, померла.

Загальнотеоретичним питанням відшкодування шкоди, завданої життю та здоров'ю фізичної особи, присвячено праці багатьох учених. Так, вагомий внесок у дослідження цієї проблематики зробили такі вчені, як М.М. Агарков, С.С. Алексєєв, Б.С. Антимонов, Д.В. Боброва, С.Є. Донцов, В.П. Грибанов, В.В. Глянецв, О.М. Ерделевський, М.С. Малєїн, В.П. Маслов, Г.К. Матвєєв, О.А. Підопригора, Смирнов В.Т., А.О. Собчак, М.Я. Шімінова, К.Б. Ярошенко та інші. Особливе значення для дослідження цивільно-правового регулювання відносин, пов'язаних із відшкодуванням шкоди, мають праці сучасних українських цивілістів І.А. Бірюкова, А.Б. Гриняка, О.В. Дзери, Ю.О. Заїки, А.І. Дрішлюка, Н.С. Кузнецової, І.С. Канзафарової, Т.В. Ківалової, Р.А. Майданика, О.О. Ограднової, В.П. Паліюка, В.Д. Примака, П.М. Рабіновича, З.В. Ромовської, Р.О. Стефанчука, С.І. Шимон, Я.М. Шевченко тощо.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження динаміки зобов'язань із відшкодування шкоди, завданої смертю громадянина, на підставі чинного цивільного законодавства, теоретичних висновків та матеріалів судової практики, а також розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення національного законодавства в окресленій сфері, усунення теоретичних та практичних проблем, що виникають із питань відшкодування шкоди, завданої смертю громадянина.

**Результати дослідження.** У правничій літературі смерть людини розглядається як явище незворотного припинення життєдіяльності мозку людини, що, безсумнівно, призводить до загибелі організму загалом та характеризується наявністю сукупності функціональних, інструментальних, лабораторних, біологічних та трупних ознак, а з погляду цивільного права, смерть фізичної особи є юридичним фактом, з яким правові норми пов'язують виникнення, зміну та припинення цивільних правовідносин [2, с. 11]. Разом із тим варто погодитись із Д.І. Мейером, який зазначав, що «смерть сама по собі не призводить до зміни в юридичних відносинах: смерть має бути дізнана, тобто необхідне будь-яке підтвердження, що дійсно права відомої особи припинилися смертю» [3, с. 84–118].

Нині факт смерті людини встановлюється на підставі Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» [4] та Порядку взаємодії між органами та підрозділами Національної поліції, закладів охорони здоров'я та органів прокуратури України при встановленні факту смерті людини [5]. Крім того, критерії та порядок визначення моменту смерті мозку визначені Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про встановлення діагностичних критеріїв смерті мозку та процедури констатації моменту смерті людини» [6].

Об'єктивіація факту смерті людини здійснюється на підставі відповідних правових документів. Так, відповідно до ст. 17 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» державна реєстрація смерті проводиться органом державної реєстрації актів цивільного стану на підставі документа встановленої форми про смерть, виданого закладом охорони здоров'я або судово-медичною установою, рішення суду про встановлення факту смерті особи в певний час або про оголошення її померлою [7].

Якщо йдеться про відшкодування шкоди, завданої смертю фізичної особи, насамперед розглядаються випадки, коли смерть є наслідком не біологічних чинників, а результатом неправомірної поведінки іншого суб'єкта (суб'єктів). Варто також вказати, що процедура реєстрації факту смерті природної та неприродної збігається. Однак наслідки одного і того самого фізичного явища далеко не однакові. Тому власне право на відшкодування шкоди, завданої смертю фізичної особи, виникає лише в разі констатації факту підозри на насильницьку смерть, яка визначається сукупністю обставин, які дають підстави вважати, що смерть людини могла настати внаслідок механічних ушкоджень (дія тупих предметів, у тому числі транспортна травма, падіння з висоти, дія гострих предметів, вогнепальної зброї), асфіксії, дії крайньої температури, електричного струму, променевої енергії, низького та високого атмосферного тиску, отруєнь тощо, зокрема раптова смерть, за нез'ясованих обставин, за наявності тілесних ушкоджень тощо.

Отож, для підтвердження факту смерті фізичної особи необхідна наявність певних правових підстав. Такими підставами є документ про смерть, виданий у порядку, встановленому законом, рішення суду про встановлення факту смерті особи, що набрало законної сили, та рішення суду про оголошення особи померлою, що набрало законної сили.

Відповідно до Інструкції щодо заповнення та видачі лікарського свідоцтва про смерть (форма № 106-о), затвердженої Наказом МОЗ України від 08.08.2006 р. № 545, лікарське свідоцтво про смерть видається лікарнями, амбулаторно-поліклінічними закладами, диспансерами, пологовими будинками, санаторіями, патолого-анатомічними бюро, бюро судово-медичної експертизи. В окремих випадках, визначених законом, може видаватися лише фельдшерська довідка про смерть, а якщо є підозра на насильницьку смерть, лікарське свідоцтво про смерть видається судово-медичним експертом після розтину [8].

Справи про встановлення факту смерті особи в певний час у разі неможливості реєстрації органом державної реєстрації актів цивільного стану факту смерті розглядаються в порядку окремого провадження відповідно до ст. 315 ЦПК України [9] і належать до фактів, що мають юридичне значення. Така норма закону дає підстави для висновку, що факт смерті громадянина в певний час за певних обставин встановлюється судом, якщо органи державної реєстрації актів цивільного стану відмовили у відповідній реєстрації у зв'язку з відсутністю чи недостатністю необхідних для такої реєстрації документів. Так, наприклад, в окремому провадженні, підтверджується загибель людини під час стихійного лиха, коли тіло не вдалося знайти й отримати свідоцтво про смерть не-

можливо. Заявник зобов'язаний обґрунтувати свою заяву про встановлення названого факту з посиланням на докази, які б достовірно свідчили про смерть особи в певний час та за певних обставин.

Відповідно до ст. 46 ЦК фізична особа може бути оголошена судом померлою, якщо в місці її постійного проживання немає відомостей про місце її перебування протягом трьох років, а якщо вона пропала безвісти за обставин, що загрожували їй смертю або дають підставу припускати її загибель від певного нещасного випадку, протягом шести місяців, а за можливості вважати фізичну особу загиблою від певного нещасного випадку або інших обставин внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру – протягом одного місяця після завершення роботи спеціальної комісії, утвореної внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Фізична особа, яка пропала безвісти у зв'язку з воєнними діями, збройним конфліктом, може бути оголошена судом померлою після спливу двох років від дня закінчення воєнних дій. З урахуванням конкретних обставин справи суд може оголосити фізичну особу померлою і до спливу цього строку, але не раніше спливу шести місяців. Фізична особа оголошується померлою від дня набрання законної сили рішенням суду про це. Фізична особа, яка пропала безвісти за обставин, що загрожували їй смертю або дають підстави припустити її загибель від певного нещасного випадку або у зв'язку з воєнними діями, збройним конфліктом, може бути оголошена померлою від дня її вірогідної смерті [10].

Оголошення фізичної особи померлою здійснюється в суді у порядку окремого провадження. Особливість цієї категорії справ полягає в тому, що при оголошенні фізичної особи померлою суд виходить із так званого припущення (презумпції) її смерті. У цьому сенсі варто погодитись із позицією М.І. Мамчур та А.С. Новосад, які наголошують, що застосування заявником правової презумпції викликано тим, що в заявника немає і, як правило, не може бути доказів щодо смерті певної людини. Тому шляхом доказування ці факти довести взагалі майже неможливо [11, с. 43].

З іншого боку, виходячи із загальних положень цивільного процесуального законодавства щодо судового розгляду будь-якої категорії справ, сторони (в нашому випадку, заявник) мають обґрунтувати свої вимоги, посилаючись на певні докази. Значна кількість науковців, які досліджували проблематику оголошення фізичної особи померлою, обстоюють позицію наявності за цією категорією справ і предмета доказування, і, відповідно, наявності певних доказів. Зокрема, О.М. Шиманович вказує на те, що необхідними доказами в цих справах є письмові докази (довідка про місце проживання особи; довідка з місця роботи особи тощо або ж показання свідків (родичів, друзів, співробітників, сусідів відсутньої особи)). До предмета доказування автором зараховано такі факти: встановлення місця проживання особи, стосовно якої порушено провадження у справі; відсутність у місці проживання особи протягом трьох років із дня одержання останніх відомостей про місце її перебування; обставини, що загрожували особі, яка пропала безвісти, смертю або дають підставу припускати її загибель від певного нещасного випадку; день закінчення воєнних дій стосовно військовослужбовців або інших осіб, які пропали безвісти у зв'язку з воєнними діями; вжиття заявником заходів щодо розшуку особи [12, с. 89–90].

Подібним чином розглядають питання предмета доказування у справі про оголошення фізичної особи померлою й інші цивілісти. Так, на думку В.Г. Бобка та Л.О. Жолондівського, до кола фактів, що входять у предмет доказування за цією категорією справ, варто зарахувати: відсутність відомостей про особу протягом строку, визначеного законом; неможливість для суду і осіб, які беруть участь у справі, усунути цю неможливість; наявність взаємозв'язку між безвісною відсутністю особи і обставинами, що загрожували їй загибеллю (нещасний випадок, стихійне лихо, воєнні дії та ін.) [13, с. 54].

Отже, для виникнення обов'язку щодо відшкодування шкоди, завданої смертю фізичної особи, необхідно встановити два взаємопов'язаних фактори. Першим є смерть особи, другим – констатація того, що смерть особи стала наслідком заподіяння їй шкоди певною особою.

Цивільним законодавством встановлено, що основним наслідком завдання смерті фізичній особі є зменшення майнової сфери, майнових благ потерпілого або осіб, які перебували з нею в певних відносинах (утриманці, кредитори, страховики і т.п.). Таким чином, поняття шкоди при завданні смерті включає три складники: порушення чи припинення нематеріального блага (життя), наявність майнової шкоди (втрати коштів на утримання, витрати на поховання), завдання моральної шкоди.

Крім того, особливістю відносин із відшкодування шкоди, завданої смертю потерпілого, є те, що шкода завдається одному суб'єкту (фізичній особі, померлому), а наслідком таких дій стають майнові і немайнові втрати інших осіб. За правилами ст. 1200 ЦК України, в разі смерті потерпілого право на відшкодування шкоди мають непрацездатні особи, які були на його утриманні або

мали на день його смерті право на одержання від нього утримання, а також дитина потерпілого, народжена після його смерті [10]. Ми підтримуємо точку зору Д.В. Бобрової, яка вказувала, що зазначені особи мають право на відшкодування за наявності підстав цивільної відповідальності заподіювача шкоди перед потерпілим. Їм відшкодовується засоби до існування, які вони втратили у зв'язку зі смертю потерпілого, саме тому законодавець пов'язує їхнє право на відшкодування з їх непрацездатністю і фактом утримання (або правом на одержання утримання на день смерті потерпілого) [14, с. 872].

Щодо видів шкоди, яка відшкодовується у зв'язку зі смертю фізичної особи, то насамперед варто назвати саме майнову шкоду. Як показує практика, до складу майнової шкоди включаються витрати на утримання непрацездатних утриманців померлого, втрати кредиторів померлого за договорами; витрати на поховання, додаткові витрати викликані передсмертною хворобою чи ушкодженням здоров'я померлого, реальні збитки та упущена вигода, завдані суб'єктам цивільно-правових відносин смертю особи.

Маємо констатувати, що завдання смерті фізичній особі необхідно розглядати як майнову шкоду стосовно тих суб'єктів, які перебували на утримання померлого, є непрацездатними членами сім'ї та позбавились матеріальних засобів до існування, які надавались їм померлим і які були єдиним (основним) джерелом їх існування. Крім того, варто погодитися з висновками зарубіжних фахівців, які вважають майнова шкода, що настала внаслідок смерті, виникає і для тих суб'єктів, які понесли витрати на його поховання, в тому числі транспортні витрати, інші ритуальні послуги [15, с. 19–22; 16, с. 96]. У класичній цивілістичній літературі цілком справедливо називається ще одна група витрат. Як правило, йдеться про витрати на сторонній догляд, придбання ліків, санаторно-курортне лікування, придбання спеціальних засобів для пересування (ст. 1195 ЦК України), якщо вони фактично мали місце в період від завдання шкоди до смерті годувальника. У зв'язку з цим варто приєднатися до М.С. Малєїна, який вважав: «Якщо через деякий час особа, яка зазнала ушкодження здоров'я, помре і буде встановлено, що її смерть стала наслідком прогресуючого захворювання чи ускладнення, викликаного травмою, то в утриманців цієї особи виникає право на відшкодування шкоди» [17, с. 82]. Такі витрати отримали назву додаткових, тобто це – незаплановані додаткові витрати, які поніс чи може понести потерпілий внаслідок завдання йому майнової шкоди.

**Висновки.** Отже, будь-яке явище правового характеру вимагає чіткого визначення правових підстав, згідно з яким стає можливим застосування наслідків, передбачених законом. Правовими підставами для відшкодування шкоди, завданої смертю фізичної особи, є: документ про смерть, виданий у порядку, встановленому законом; рішення суду про встановлення факту смерті особи, що набрало законної сили, та рішення суду про оголошення особи померлою, що набрало законної сили. Крім того, для виникнення обов'язку щодо відшкодування шкоди, завданої смертю фізичної особи, необхідно встановити два взаємопов'язаних фактори: 1) смерть особи; 2) констатація того, що смерть особи стала наслідком заподіяння їй шкоди певною особою.

#### Список використаних джерел:

1. Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1983. 152 с.
2. Анікіна Г.В. Цивільно-правове регулювання відносин, пов'язаних зі смертю фізичної особи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ : 2014. 18 с.
3. Мейер Д.И. Русское гражданское право. Ч. 1 (переиздание с публикации 1902 г.). Москва : Статут, 1997. 445 с.
4. Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людини : Закон України (станом на 17.05.2018 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 28. Ст. 232.
5. Про затвердження Порядку взаємодії між органами та підрозділами Національної поліції, закладами охорони здоров'я та органами прокуратури України при встановленні факту смерті людини : Наказ МВС, МОЗ, Генпрокуратури України від 29.09.2017 р. № 807/1193/279.
6. Про встановлення діагностичних критеріїв смерті мозку та процедури констатації моменту смерті : Наказ МОЗ України від 23.09.2013 р. № 821. *Офіційний вісник України*. 2013. № 82. Ст. 3065.
7. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України (станом на 21.12.2019 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 38. Ст. 509.
8. Інструкції щодо заповнення та видачі лікарського свідоцтва про смерть : Наказ МОЗ України від 08.08.2006 р. № 545. *Офіційний вісник України*. 2006. № 43. Ст. 2913.

9. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. №№ 40-41. Ст. 492.
10. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
11. Мамчур М.І., Новосад А.С. Порядок визнання фізичної особи безвісно відсутньою або оголошення померлою. *Теоретичні та практичні проблеми застосування норм цивільного, трудового та господарського права в сучасних умовах* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Донецьк. 23 лист. 2018 р. Донецьк, 2018. С. 42–44.
12. Шиманович О.Н. Процессуальные особенности рассмотрения судом дел о признании физического лица безвестно отсутствующим и объявлении его умершим. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки*. 2010. № 1. С. 87–90.
13. Бобко В.Г., Жолондівський Л.О. Особливості судового розгляду цивільних справ про визнання фізичної особи безвісно відсутньою або оголошення її померлою. *Право і суспільство*. 2018. № 1. Ч. 2. С. 49–54.
14. Зобов'язальне право : теорія і практика. Навч. посібник / за ред. О.В. Дзери. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 912 с.
15. Поляков И.Н. Ответственность по обязательствам вследствие причинения вреда. Москва : Городец, 1998. 172 с.
16. Маслов В. Обязательства из причинения вреда. Учеб. пособие. Харьков : 1961. 103 с.
17. Малейн Н.С. Гражданско-правовая ответственность за причинение смерти кормильцу. Москва : Госюриздат, 1960. 124 с.

УДК 347.91/95

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.11>

КОРОЄД С.О.

### **ПИТАННЯ ВЧИНЕННЯ СУДОМ ОКРЕМИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ДІЙ У ПЕРІОД ЗУПИНЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ В ЦИВІЛЬНІЙ СПРАВІ У ЗВ'ЯЗКУ З ПРИЗНАЧЕННЯМ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ**

У статті наводяться процесуальні наслідки, які тягне за собою зупинення провадження у справі. Пропонується визначити поняття зупинення провадження не через темпоральні (часові) критерії, а через значення слова «провадження». Ззначається, що в умовах зупиненого провадження суд не може здійснювати тих процесуальних дій, які тягнуть за собою зміну стадії чи етапів окремої стадії цивільного процесу, тобто зумовлюють подальший рух справи. Обґрунтовується, що в період зупинення провадження у справі у зв'язку із призначенням експертизи суд може вирішувати питання забезпечення позову чи доказів або клопотання експертів про надання додаткових матеріалів без відновлення провадження у справі. Визначається строк, на який зупиняється провадження у справі у зв'язку з призначенням експертизи. Дається аргументація, що для поновлення провадження у справі (у разі повернення до суду матеріалів без виконання експертизи) необхідним є скасування раніше постановленої ухвали про призначення експерти. Наголошено, що в цивільному судочинстві в одних справах судді просто поновлюють провадження у справі та продовжують її розгляд (або обговорюють у судовому засіданні питання неможливості проведення експертизи), в інших справах судді спочатку скасовують ухвалу про призначення експертизи, а потім вже поновлюють провадження в справі. З'ясовано, що відсутня процесуальна заборона на вирішення судом питань про вжиття заходів забезпечення позову чи забезпечення доказів (тобто питань,

безпосередньо не пов'язаних із проведенням судової експертизи) в період зупиненого провадження при призначенні експертизи, навіть якщо матеріали справи перебувають в експертній установі. Крім того, сама мета процесуальних інститутів забезпечення позову і забезпечення доказів вимагає невідкладного вчинення відповідних процесуальних дій із боку суду. При цьому забезпечення позову допускається на будь-якій стадії розгляду справи; заява про забезпечення позову розглядається судом не пізніше двох днів із дня її надходження без повідомлення учасників справи, а забезпечення доказів розглядається не пізніше п'яти днів із дня її надходження до суду.

**Ключові слова:** *цивільне судочинство, цивільна справа, зупинення провадження, призначення експертизи, судової експертизи, поновлення провадження у справі, скасування ухвали, процесуальні дії, рух справи, забезпечення позову і доказів.*

The article outlines the procedural implications of the suspension of proceedings. It is suggested to define the notion of suspension of proceedings not because of temporal criteria, but because of the meaning of the word “proceedings”. It is noted that if proceedings being suspended, the court cannot carry out those procedural actions which entail a change of stage or phase of a separate stage of the civil process, that is, which lead to the further motion of the case. It is justified that, during the suspension of proceedings in connection with judicial expertise, the court may decide whether to secure a claim or evidence or to request experts to provide additional materials without resuming the proceedings. It is determined the period for which the proceedings are suspended in connection with judicial expertise. It is justified that in order to reopen the case (in case the materials are returned to court without the expertise being carried out), it is necessary to cancel previous court ruling on judicial expertise. It is emphasized that in civil proceedings in some cases judges simply resume the proceedings and continue their consideration (or discuss in court the impossibility of conducting an examination), in others cases judges first revoke the decision to appoint an examination, and then resume proceedings. It was found that there is no procedural prohibition on the court to decide on measures to secure the claim or provide evidence (ie issues not directly related to the forensic examination) during the suspended proceedings at the appointment of the examination, even if the case is in an expert institution. Moreover, the very purpose of the procedural institutions of securing the claim and providing evidence requires the immediate taking of appropriate procedural actions by the court. In this case, securing the claim is allowed at any stage of the case; the application for securing the claim is considered by the court no later than two days from the date of its receipt without notifying the parties to the case, and the securing of evidence is considered no later than five days from the date of its receipt in court.

**Key words:** *civil proceedings, civil case, suspension of proceedings, appointment of expertise, judicial expertise, resumption of proceedings, cancellation of court ruling, procedural steps, motion of the case, securing the claim and evidence.*

**Вступ.** Завдання цивільного судочинства, яким є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ із метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави (ч. 1 ст. 2 ЦПК), виконується в межах провадження в конкретній цивільній справі, під час якого сторонами і судом вчиняються різні процесуальні дії, які передують ухваленню судом рішення по суті справи. В окремих випадках для повного встановлення обставин справи, які входять до предмета доказування, необхідним є призначення судової експертизи.

**Постановка завдання.** У тих справах, в яких судді не зупиняють провадження у справі у зв'язку із призначенням судової експертизи (оскільки згідно з п. 5 ч. 1 ст. 252 ЦПК зупинення провадження у справі у разі призначення судом експертизи є правом суду, а не обов'язком), окреслені нижче проблеми, яким буде присвячена наша стаття, не виникають. Проблемні питання виникають саме у зв'язку із зупиненням провадження у справі. У колі теоретиків, юристів-практиків та самих суддів немає єдиної думки щодо можливості вчинення учасниками справи та судом окремих необхідних за конкретних обставин і на конкретній стадії процесуальних дій у справі в період зупинення в ній провадження у зв'язку з призначенням судової експертизи.

Наприклад, у разі призначення експертизи та зупинення у зв'язку з цим провадження у справі, а також направлення матеріалів справи до експертної установи та надходження після цього клопотання експерта про надання додаткових матеріалів чи про погодження більш тривалого часу проведення експертизи судова практика не має однозначної відповіді, які дії має вчинити суд для вирішення клопотання: чи варто забрати справу з експертної установи, відновити провадження та призначити судові засідання? [1].

У господарському судочинстві це питання вирішується однозначно, адже господарські суди в такій ситуації керуються відповідними роз'ясненнями Пленуму Вищого господарського суду України, згідно з якими клопотання судового експерта про надання додаткових матеріалів розглядається господарським судом після поновлення провадження у справі; за необхідності для розгляду такого клопотання суд може витребувати матеріали справи з експертної установи, а також повідомити учасників судового процесу про час і місце проведення відповідного судового засідання. Після розгляду клопотання провадження у справі знову зупиняється, а матеріали справи, якщо вони витребувалися судом, надсилаються до експертної установи (абз. 5 п. 11 Постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 23.03.2012 р. № 4).

Немає однозначної відповіді й щодо можливості вирішення судом, наприклад, питань про вжиття заходів забезпечення позову чи забезпечення доказів у період зупиненого провадження та надіслання матеріалів справи до експертної установи для проведення експертизи. Водночас законодавчо невизначеним є питання чинності ухвали про призначення судової експертизи в разі повідомлення експертом суду про неможливість надання висновку та повернення до суду матеріалів справи (в аспекті необхідності скасування судом такої ухвали). Розв'язання окреслених вище спірних питань й ставить за мету наша стаття.

**Результати дослідження.** Оскільки питання стосовно можливості вчинення судом окремих процесуальних дій постає саме у зв'язку із зупиненням провадження у справі, з'ясуємо передусім процесуальні, передбачені ЦПК наслідки, які тягне за собою зупинення провадження у справі (зокрема, у зв'язку із призначенням судової експертизи), а також погляди на цей процесуальний інститут провідних вчених-процесуалістів.

Так, перш за все, зупинення провадження у справі зупиняє перебіг процесуальних строків. Саме такий процесуальний наслідок прямо передбачений ч. 1 ст. 125 ЦПК. З дня поновлення провадження у справі перебіг процесуальних строків продовжується. Провадження у справі продовжується зі стадії, на якій його було зупинено (ч. 2 і ч. 3 ст. 254 ЦПК).

Проте варто враховувати, що судова експертиза в цивільному судочинстві за новим ЦПК має призначатись, за загальним правилом, лише в підготовчому провадженні. У такому разі (якщо судова експертиза призначена в підготовчому провадженні) провадження у справі зупиняється на весь час проведення експертизи (п. 9 ч. 1 ст. 253, п. 5 ч. 1 ст. 252 ЦПК). Якщо ж судова експертиза призначається на стадії розгляду справи по суті, то зупинення провадження на цій стадії з підстав призначення судової експертизи фактично заборонено (це випливає з положень ч. 3 ст. 210 ЦПК).

Про інші процесуальні наслідки ЦПК не згадує. Водночас провідні вчені-процесуалісти неоднозначно визначають характер зупинення провадження: тимчасове припинення здійснення процесуальних дій щодо розгляду справи [2, с. 250–251]; тимчасове припинення судом вчинення процесуальних дій під час судового розгляду [3, с. 238]; тимчасове припинення провадження у справі, коли суд не може продовжувати розгляд справи [4, с. 651]; перерва в судовому розгляді [5, с. 609].

Вказані визначення поняття «зупинення провадження у справі» сформульовані лише через темпоральні (часові) критерії поняття зупинення. Проте оскільки слово «зупинення» вживається одночасно зі словом «провадження», тому етимологічне значення останнього не можна залишати поза увагою. Провадження визначається як процесуальна діяльність, яка здійснюється в рамках конкретної справи та проходить певні стадії (етапи). У цивільному судочинстві процесуальна діяльність суду та інших учасників процесу в межах конкретної цивільної справи спрямована на її розгляд і вирішення [6, с. 258].

Розгляд і вирішення цивільної справи охоплює вчинення судом процесуальних дій щодо розгляду і вирішення по суті тих вимог, які були викладені у відповідній заяві (позовній заяві), яка стала процесуальним засобом порушення цивільного судочинства [7]. Якщо ж суд таких дій не здійснює (тобто не заслуховує пояснення учасників справи, не досліджує докази та не ухвалює рішення по суті спору), то подальший рух цивільної справи не відбувається (стадії чи етапи окремих стадій цивільного процесу не змінюються), а отже, провадження в ній не здійснюється (процес в справі не проходить).



Необхідною передумовою для застосування такого необов'язкового виду зупинення провадження у справі, як призначення судом експертизи, мають бути обставини, що перешкоджають її розгляду по суті заявлених позовних вимог. Такою обставиною як раз і буде необхідність отримати висновок експерта як один зі важливих доказів.

З викладеного вище випливає, що в умовах зупиненого провадження суд не може здійснювати тих процесуальних дій, які тягнуть за собою зміну стадії чи етапів окремої стадії цивільного процесу, тобто зумовлюють подальший рух справи (іншими словами, справа по суті заявлених позовних вимог «не розглядається»). Це також підтверджують положення ч. 3 ст. 254 ЦПК (провадження у справі продовжується зі стадії, на якій його було зупинено). Тому заборона на вчинення інших процесуальних дій, які не тягнуть вищенаведені наслідки, не поширюється.

Таким чином, повертаючись до питання, порушеного на початку нашої статті, вважаємо, що відсутня процесуальна заборона на вирішення судом питань про вжиття заходів забезпечення позову чи забезпечення доказів (тобто питань, безпосередньо не пов'язаних із проведенням судової експертизи) в період зупиненого провадження при призначенні експертизи, навіть якщо матеріали справи перебувають в експертній установі. Крім того, сама мета процесуальних інститутів забезпечення позову і забезпечення доказів (ч. 2 ст. 149 та ч. 1 ст. 116 ЦПК) вимагає невідкладного вчинення відповідних процесуальних дій із боку суду. При цьому забезпечення позову допускається на будь-якій стадії розгляду справи; заява про забезпечення позову розглядається судом не пізніше двох днів із дня її надходження без повідомлення учасників справи (ч. 2 ст. 149, ч. 1 ст. 153 ЦПК), а забезпечення доказів розглядається не пізніше п'яти днів із дня її надходження до суду (ч. 2 ст. 118 ЦПК).

До речі, провідні вчені-процесуалісти, зазначаючи про наслідки зупинення провадження, теж визнають, що із зупиненням провадження у справі припиняється вчинення будь-яких процесуальних дій по цій справі, за незначними винятками (наприклад, дій із забезпечення доказів) [5, с. 609]. При цьому окремі науковці вважають, що таким винятком в умовах зупиненого провадження може бути не лише забезпечення доказів, а й процесуальні дії щодо забезпечення позову [8, с. 48].

Зазначений висновок поширюється й на випадки виконання судом клопотань експертів про надання додаткових матеріалів (згідно з ч. 3 ст. 107 ЦПК, визначаючи матеріали, що надаються експерту чи експертній установі, суд у необхідних випадках вирішує питання про витребування відповідних матеріалів за правилами, передбаченими цим Кодексом для витребування доказів) чи погодження строків проведення експертизи. Або ж, наприклад, вирішення судом за зверненням лікаря-психіатра питання про примусове направлення фізичної особи, щодо якої відкрито провадження у справі про визнання її недієздатною, яка ухилиється від проходження експертизи, на судово-психіатричну експертизу (ч. 2 ст. 298 ЦПК).

Надходження до суду подібних клопотань, їх вирішення, навіть у судовому засіданні за участю сторін, не свідчить про рух справи, тобто провадження в справі перебуває в зупиненому стані.

При цьому поновлювати провадження (тимчасово, на момент виконання клопотання експерта) не лише недоцільно, а й процесуально незаконно, оскільки провадження у справі зупиняється на чітко визначений час – час проведення експертизи (про що прямо зазначено у п. 5 ч. 1 ст. 252 та п. 9 ч. 1 ст. 253 ЦПК) та може бути поновлене лише після усунення обставин, що викликали його зупинення (ч. 1 ст. 254 ЦПК), тобто після проведення експертизи. Отже, ЦПК не передбачає тимчасове відновлення провадження (з метою вирішення окремих процесуальних питань) та його «повторного» зупинення з тих самих підстав.

Без однозначної відповіді залишається питання стосовно дій судді у разі повернення до суду матеріалів з експертної установи без виконання експертизи (через неможливість проведення експертизи з різних причин).

Наприклад, у господарському судочинстві господарським судам були надані роз'яснення про те, що в разі повернення експертною установою (експертом) матеріалів справи господарського суду з передбачених чинним законодавством підстав (варто мати на увазі ймовірність настання передбачених п.п. 1.13, 4.9 Інструкції наслідків у вигляді повернення матеріалів справи суду, який призначив експертизу, або повідомлення експертом суду про неможливість надання висновку) господарський суд поновлює провадження у справі для вирішення питань, пов'язаних з усуненням причин, які потягли за собою таке повернення (абз. 5 і 6 п. 11 постанови Пленуму Вишого господарського суду України від 23.03.2012 р. № 4).

У цивільному ж судочинстві в одних справах судді просто поновлюють провадження у справі та продовжують її розгляд (або обговорюють у судовому засіданні питання неможливо-

сті проведення експертизи), в інших справах судді спочатку скасовують ухвалу про призначення експертизи, а потім вже поновлюють провадження в справі.

З буквального тлумачення положень ст. 252 і ст. 253 ЦПК випливає, що суд зупиняє провадження у справі саме у зв'язку з «призначенням судом експертизи» (п. 5 ч. 1 ст. 252 ЦПК); при цьому провадження зупиняється «на час проведення експертизи» (п. 9 ч. 1 ст. 253 ЦПК).

Поновлюється провадження у справі після отримання судом повідомлення про усунення обставин, що викликали його зупинення (ч. 1 ст. 254 ЦПК).

У контексті положень п. 5 ч. 1 ст. 252 ЦПК та п. 9 ч. 1 ст. 253 ЦПК такими обставинами (тобто обставинами, що викликали зупинення провадження) є складний процесуальний факт – сам факт «призначення» судом експертизи шляхом постановлення відповідної ухвали та факт направлення матеріалів справи до експертної установи задля «проведення» експертизи.

При цьому повернення до суду матеріалів справи без виконання експертизи неможна вважати «проведенням експертизи», тобто тим фактом, з яким п. 9 ч. 1 ст. 253 ЦПК пов'язує можливість поновлення провадження у справі. Адже в разі повернення матеріалів справи до суду без проведення експертизи ухвала про призначення експертизи продовжує діяти (оскільки така ухвала суду є індивідуальним правовим актом та, як результат правозастосування, вичерпує свою дію її виконанням, тобто досягненням тієї мети, заради якої ця ухвала була постановлена, – проведення експертизи).

До речі, ЦПК прямо передбачає можливість скасування судом своєї ухвали про призначення експертизи, що тягне за собою обов'язок експерта негайно повернути суду матеріали справи без проведення експертизи (ч. 4 ст. 107 ЦПК), а також прямо передбачає можливість скасування судом раніше постановленої ухвали про призначення експертизи в разі невнесення у визначений судом строк коштів для забезпечення судових витрат або несплати у визначений судом строк відповідних сум авансом (ч. 3 ст. 135 ЦПК). Отже, сама можливість скасування судом раніше постановленої ним ухвали про призначення експертизи процесуально існує.

**Висновки.** Таким чином, до моменту «проведення експертизи» ухвала суду про призначення експертизи продовжує діяти (зберігає свою юридичну чинність) як підстава, яка зумовила зупинення провадження у справі. І лише із втратою дії цієї ухвалою можна говорити про усунення обставин, що спричинили зупинення провадження у справі (ч. 1 ст. 254 ЦПК). Тому робимо висновок, що для поновлення провадження у справі (у разі повернення до суду матеріалів справи без виконання експертизи) необхідно анулювати підставу призначення експертизи, тобто скасувати раніше постановлену ухвалу суду про призначення експертизи, що можливо або на підставі ч. 3 ст. 135 ЦПК (у разі неоплати експертизи), або за аналогією з ч. 4 ст. 107 ЦПК (за наявності інших підстав для повернення матеріалів справи до суду без виконання експертизи).

#### Список використаних джерел:

1. Аналіз судової практики щодо призначення експертиз у цивільних справах у 2013–2014 рр., підготовлений суддею апеляційного суду Донецької області Краснощоговою Н.С. та секретарем судової палати з розгляду цивільних справ апеляційного суду Харківської області Піддубним Р.М. *Офіційний вебсайт судової влади України*. URL: [https://hra.court.gov.ua/sud2090/inf\\_court/generalization/uzag154](https://hra.court.gov.ua/sud2090/inf_court/generalization/uzag154).
2. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України: Академічний курс; підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. 624 с.
3. Цивільне процесуальне право України: навчальний посібник / За заг. ред. С.С. Бичкової. Київ: Атіка, 2006. 384 с.
4. Цивільний процес України: академічний курс: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. С.Я. Фурси. Київ: Видавець Фурса С.Я.: КНТ, 2009. 848 с.
5. Курс цивільного процесу: підручник / В.В. Комаров, В.А. Бігун, В.В. Баранкова та ін.; за ред. В.В. Комарова. Харків: Право, 2011. 1352 с.
6. Короед С.О. Цивільний процес та цивільне судочинство: концепція уніфікованого розуміння понять. *Держава і право: Збірник наукових праць. Серія Юридичні науки. Випуск 73 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2016. С. 247–258.
7. Короед С.О. Новий погляд на теорію позову в цивільному процесі. *Судова апеляція*. 2014. № 4 (37). С. 65–69.
8. Трач О.М. Поняття зупинення провадження у справі в цивільному процесі. *Університетські наукові записки*. 2015. № 55. С. 42–50.

## ВИЗНАННЯ ТА ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ІНОЗЕМНИХ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ОРГАНІВ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ ЗА УГОДОЮ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

У світлі реалізації Угоди про асоціацію врегулювання відносин із визнання та виконання судових рішень іноземних держав є надзвичайно актуальним. Потреба в гармонізації українського законодавства із законодавством Європейського Союзу постає дуже гостро, причиною цього є не лише євроінтеграційні процеси України. Натепер величезна кількість справ розглядаються в юрисдикційних органах іноземних держав, отже, наявність неврегульованої системи визнання та виконання рішень таких органів ускладнює гарантування Україною своїм громадянам конституційних прав. Тому новели, які містить вказаний інститут, потребують більш детального й поглибленого аналізу. Зазначене зумовлює актуальність доктринального дослідження, можливості уніфікації норм національного законодавства щодо визнання та виконання судових рішень із нормами законодавства Європейського Союзу. Навіть більше, у науці міжнародного приватного права інститут визнання та виконання судових рішень, його регулювання в рамках Європейського Союзу, практика й ефективність застосування цього інституту практично не досліджувалися. Від моменту укладення Угоди про асоціацію Україна поступово долучається до низки міжнародно-правових актів, якими врегульовані питання визнання та виконання судових рішень іноземних держав, що, у свою чергу, сприяє уніфікації законодавства України та Європейського Союзу в даній сфері. Щоб оцінити важливість таких кроків для подальшої уніфікації законодавства в рамках співробітництва в цивільних справах, необхідно окреслити стан національного законодавства у сфері визнання та виконання рішень іноземних судів в Україні та визначити, яким чином укладання тих чи інших міжнародно-правових актів вплинуло на наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу. З огляду на недержавний характер міжнародних арбітражів та пріоритету судового співробітництва між Європейським Союзом та Україною (стаття 24 Угоди), увагу в дослідженні уніфікації законодавства Європейського Союзу й України в контексті визнання та виконання рішень іноземних юрисдикційних органів доцільно зосередити на питанні визнання та виконання рішень іноземних судів.

**Ключові слова:** уніфікація, Угода про асоціацію, визнання та виконання рішень міжнародних судів, юрисдикційні органи.

In the light of the implementation of the Association Agreement with European Union, the settlement of disputes on the recognition and enforcement of foreign judgments is extremely relevant. The necessity of the harmonization of Ukrainian legislation with the legislation of the European Union has become very acute and the reason for this is not only the European integration processes of Ukraine. This time, a plenty of cases are considered in the jurisdictional bodies of foreign states, thus, the existence of an unregulated system of recognition and enforcement of decisions of such bodies makes it difficult for Ukraine to guarantee its citizens to fulfill their constitutional rights. Therefore, the institution of the recognition and enforcement need more detailed and deep analysis. This determines the relevance of doctrinal research, the possibility of unification of national legislation on the recognition and enforcement of foreign judgments with the legislation of the European Union. Moreover, in the science of private international law, the institution of recognition and enforcement of foreign judgments, its regulation with-

in the European Union, the practice and effectiveness of this institution have not been properly researched. Since the conclusion of the Association Agreement, Ukraine has gradually joined a number of international legal instruments regulating the recognition and enforcement of foreign judgments, which, in turn, contributes to the unification of Ukrainian and European Union legislation in this area. In order to assess the importance of such steps for further unification of legislation in the framework of cooperation in civil matters, it is necessary to outline the state of national legislation in the field of recognition and enforcement of foreign judgments in Ukraine and determine how the signing of certain international legal documents has affected the unification of the Ukrainian legislation with European Union law. Given the non-state nature of international arbitration and the priority of judicial cooperation between the European Union and Ukraine (Article 24 of the Agreement), the study of unification of European Union and Ukrainian legislation in the context of recognition and enforcement of foreign judgments should focus on recognition and enforcement of foreign courts.

**Key words:** *unification, Association Agreement, recognition and enforcement of international court decisions, jurisdictional bodies.*

**Вступ.** Ухвалення Угоди про асоціацію та налагодження ефективних економічних відносин зумовлює нагальну необхідність визнання судових рішень судів держав-членів Європейського Союзу (далі – ЄС). Самі ж положення Угоди про асоціацію щодо гармонізації мають рамковий характер, а їх реалізація потребує ухвалення відповідних нормативних актів, створення необхідних інституційних механізмів та здійснення певних дій і на міжнародному рівні відносин сторін, і у правопорядках України та ЄС. На кожному зі згаданих рівнів можна виокремити кілька способів гармонізації законодавства. По-перше, це – приєднання України до правових актів, які закріплюють міжнародні стандарти в тій чи іншій галузі. Другий спосіб передбачає узгодження положень національної нормативної бази із приписами постанов інститутів Євросоюзу, взаємне визнання національних стандартів Україною та ЄС.

**Постановка завдання.** Метою статті є здійснення правового аналізу особливості уніфікації норм законодавства України та ЄС у сфері визнання та виконання рішень іноземних юрисдикційних органів, а також перспектив такої уніфікації щодо визнання та виконання рішень іноземних судів у розрізі актів ЄС.

**Результати дослідження.** Починаючи із преамбули, Угода про асоціацію визначає досягнення Україною прогресу в наближенні з ЄС у правовій сфері як необхідну передумову політичної асоціації та економічної інтеграції України з Європейським Союзом.

Окрім того, що текст Угоди просякнутий ідеєю правової інтеграції в окремих сферах економіки, основні засади наближення українського законодавства до законодавства ЄС у правовій сфері зосереджені в розд. III «Юстиція, свобода та безпека».

Зокрема, у ст. 14 «Верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод» закріплено основні вектори співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки, а саме «утвердження верховенства права та укріплення інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема». Також у статті зазначено: «Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод» [1].

Водночас ст. 24 «Правове співробітництво» закріплює домовленість сторін «надалі розвивати судове співробітництво у цивільних та кримінальних справах, за належного використання відповідних міжнародних і двосторонніх документів, ґрунтуючись на принципах юридичної визначеності і прав на справедливий суд». За домовленістю сторін, розвиток подальшого судового співробітництва між Україною та ЄС у цивільних справах здійснюватиметься «на основі відповідних багатосторонніх правових документів, зокрема Гаазької конференції з міжнародного приватного права у сферах міжнародного правового співробітництва, судового процесу, а також захисту дітей» [2].

З метою забезпечення виконання Угоди про асоціацію 31 травня 2017 р. Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 447 щодо проведення планування, моніторингу й оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію для забезпечення безперервності процесу виконання

зобов'язань України протягом всього періоду дії згаданої Угоди, доступності інформації про її виконання тощо. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [3; 4] затверджено план заходів із виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – План заходів). План заходів було підготовлено на підставі аналізу виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, планів заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014–2017 рр. та розд. IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2017–2019 рр., згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів від 17 вересня 2014 р. № 847 [5].

Примітно, що ані План заходів на 2014–2017 рр., ані схвалений після нього План заходів від 2017 р. не містять завдань, пов'язаних із виконанням ст. 24 Угоди про асоціацію, за винятком «ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду ООН» – у рамках судового співробітництва у кримінальних справах. Водночас співробітництво України та ЄС у цивільних справах, зокрема в аспекті визнання та виконання рішень іноземних юрисдикційних органів, укладачами Плану заходів несправедливо проігноровано.

Попри це, інститут визнання та виконання рішень іноземних юрисдикційних органів посідає важливе місце у правових системах України та ЄС.

Визначення поняття «*закордонний (іноземний) юрисдикційний орган*» міститься в Порядку здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта й України, затвердженому Указом Президента України від 3 березня 2011 р. № 261/2011 [6].

Відповідно до абз. 3 п. 3 Порядку № 261/2011, закордонний юрисдикційний орган – міжнародний судовий, міжнародний арбітражний орган, згода на здійснення юрисдикції яким щодо України надана відповідно до міжнародного договору України або в інший спосіб згідно із законами України, а також судовий, арбітражний орган іноземної держави. Водночас варто керуватись тим, що сфера дія Порядку, згідно з п. 1, стосується захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів, розгляду справ за участю іноземного суб'єкта (іноземна юридична, фізична особа) і України як суб'єкта міжнародного права.

Водночас ст. 26 Закону України «Про виконавче провадження» включає до категорії «іноземного суду» суди іноземної держави, інші компетентні органи іноземної держави, до повноважень яких належить розгляд цивільних чи господарських справ, іноземні чи міжнародні арбітражі. Отже, національне законодавство закріплює широке тлумачення категорії «іноземні суди» [7]. Потреба в широкому тлумаченні зазначеної категорії зумовлена відмінностями національних судових систем, а також статусу національних органів, наділених компетенцією вирішення спорів. Водночас відмінності в назвах компетентних установ не повинні створювати перешкоди для здійснення правосуддя в аспекті транскордонного співробітництва.

Питання належності арбітражів до кола іноземних юрисдикційних органів залишається дискусійним.

Під арбітражем часто розуміють третейський суд, який, як зазначає Г.А. Цірат, є юрисдикційним органом, якому притаманні особливі ознаки. Відмінним від цього поняття є «міжнародний комерційний арбітраж», який, на думку Ю.Д. Притики, «можна розглядати з позиції особливого судового (юрисдикційного) інституту (органу), що вирішує спір між сторонами та вносить рішення у справі» [8].

Розглядаючи судове співробітництво в цивільних справах у перспективі подальшого вступу України до ЄС, неможливо не звернути увагу на обов'язкове для держав-членів ЄС союзне законодавство, що регламентує питання визнання та виконання рішень іноземних юрисдикційних органів, зокрема судів іноземних держав.

Початком становлення законодавства ЄС у сфері визнання та виконання судових рішень у цивільних і комерційних справах вважається закріплення цього інституту у відповідній статті Римського договору від 25 березня 1957 р., у якому, зокрема, передбачалось спрощення формальностей для взаємного визнання та виконання судових і арбітражних рішень (ст. 220) [9].

На підставі вказаного договору 27 вересня 1968 р. шість держав-членів ухвалили Брюссельську конвенцію з питань юрисдикції та примусового виконання судових рішень щодо цивільних та комерційних справ (далі – Конвенція).

Зазначена Конвенція застосовується до будь-яких комерційних і цивільних спорів незалежно від того, розглядається спір судом чи трибуналом (суд спеціальної юрисдикції), за винятком

ком податкових, митних і адміністративних спорів, а також цивільного стану, право- та дієздатності, законного представництва фізичних осіб, майнових прав, які виникали із шлюбних відносин, заповітів і спадщини, соціального забезпечення, арбітражу, банкрутства, позовів, що стосуються ліквідації неспроможних компаній, інших юридичних осіб, суддівських домовленостей, мирових угод та інших аналогічних спорів.

Незважаючи на позитивні напрацювання, Конвенція не вирішила всіх питань щодо визнання та виконання судових рішень у цивільних і комерційних справах, а на практиці суд застосовував різні підходи до вирішення колізійних спорів із цих питань. За таких умов вказаний інститут зазнав деяких змін. Передусім правила визнання та виконання судових рішень у цивільних і комерційних справах в Європейському Союзі було закріплено у формі Регламенту, що змусило держав-членів ЄС безумовно їх дотримуватися без будь-яких альтернатив [9].

Однак і цей етап не дав змоги досягнути поставленої в Договорі про Європейський Союз мети. Крім того, у звіті Комісії ЄС від 21 квітня 2009 р. щодо стану застосування положень Регламенту зазначалось, що його положення здебільшого застосовувались у великих економічних центрах та прикордонних регіонах, а правила юрисдикції зазвичай використовувались стосовно невеликої кількості випадків (1% усіх цивільних справ). Тому, на думку членів Комісії ЄС, Brussels I загалом уважався вдалим інструментом, який сприяв розвитку трансграничного судового процесу, шляхом упровадження ефективної системи правової співпраці на засадах введення комплексних правил юрисдикції, координації паралельних засідань та виконання судових рішень. Така система судової співпраці була успішно адаптована до інституційного середовища та сучасного життя. Водночас висновки Комісії ЄС містили рекомендації щодо вдосконалення вказаного інституту [9].

Результатом стало ухвалення Радою ЄС 12 грудня 2012 р. Регламенту (ЄС) № 1215/2012 про юрисдикцію, визнання та виконання судових рішень у цивільних та комерційних справах, який набув чинності 10 січня 2015 р. [10].

Регламент № 1215/2012 Європейського парламенту та Ради від 12 грудня 2012 р. про юрисдикцію та визнання і виконання судових рішень у цивільних і комерційних справах (далі – Регламент Брюссель I (змінений)) регулює, серед іншого, відносини щодо визнання і виконання судових рішень у транскордонних справах. Так, згідно із вказаним Регламентом, для виконання чинного рішення в одній із країн ЄС необхідно звернутись безпосередньо до органів примусового виконання в тій країні ЄС, де боржник має активи. Водночас скасовується процедура екзекватури, тобто для визнання іноземного судового рішення вже не потрібно отримувати декларацію на виконання, яка вимагалась згідно із попередньою редакцією Регламенту Брюссель I [10].

Під дію Регламенту Брюссель I (змінений) підпадає виконання більшості судових рішень у транскордонних справах. Новий Регламент, як зазначають європейські юристи, загалом відображає ті ж підходи, що існували за попереднім режимом, однак деякі суттєві зміни все ж внесено, зокрема, щодо:

– правил про юрисдикцією за угодою сторін, які тепер не вимагають, щоб принаймні одна зі сторін мала свій доміциль у країні ЄС, щоби угода сторін про юрисдикцію визнавалась у країнах ЄС.

Цікаво, що за новим Регламентом сторони без прив'язки до свого доміцилю можуть укласти угоду про юрисдикцію, яким визначити суд країни ЄС компетентним вирішувати спори, і водночас така угода повинна визнаватись усіма судами країн ЄС. Це особливо актуально для українських компаній, які ведуть діяльність на території ЄС і водночас не мають там доміцилю, у контексті майбутнього виконання таких судових рішень.

Особливий інтерес викликають зміни, пов'язані з визнанням і виконанням судових рішень у межах ЄС. Так, за попереднім порядком, для того, щоби виконати рішення суду однієї країни ЄС в іншій країні ЄС вимагалось отримання декларації про виконання у країні, де передбачалось виконання. Тепер ця процедура скасовується, тобто цілком усувається екзекватура, а натомість суд, який виніс рішення у справі, видає до рішення сертифікат стандартної форми. Стягувач може звертатись безпосередньо до органів примусового виконання, надавши їм копію судового рішення, сертифікат та, за необхідності, переклад.

Незважаючи на те, що процедура виконання іноземного судового рішення визначається національним законодавством країни виконання, Регламентом заборонено відмовляти у виконанні з підстав, інших, ніж зазначені вище (ст. 41 Регламенту).

**Висновки.** Попри необов'язковий характер імплементації внутрішнього законодавства ЄС у рамках виконання ст. 24 Угоди про асоціацію, урахування вищенаведених актів під час

внесення змін до національного законодавства в розрізі цивільного судочинства слугуватиме якомога швидшій адаптації правової системи України до вимог ЄС та сприятиме подальшим крокам України на шляху до членства.

**Список використаних джерел:**

1. 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 вересня 2014 р. № 1678–VII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

2. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : постанова КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF>.

3. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : розпорядження КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>.

4. Про деякі питання здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів, розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України : Указ Президента України від 3 березня 2011 р. № 261/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/261/2011>.

5. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404–VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.

6. Притика Ю. Міжнародний комерційний арбітраж: питання теорії та практики : монографія. Київ : Концерн «Видавничий дім «Ін Юре»», 2005. 516 с.

7. Муравйов В., Мушак Н. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Віче*. 2013. № 8. С. 12–18. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2013\\_8\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2013_8_6).

8. Козелецька М. Визнання та виконання судових рішень у цивільних та комерційних справах в Європейському Союзі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2015. 18 с.

9. Регламент № 1215/2012 щодо юрисдикції, визнання та виконання рішень у цивільних та комерційних справах. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012R1215>.

10. Мальський М. Визнання та виконання рішень українських судів у країнах ЄС. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 218–224. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2016\\_845\\_36](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_845_36).

11. Кіселичник В., Ківець О. Регламент Ради ЄС щодо юрисдикції, визнання і виконання судових рішень у цивільних та комерційних справах (у контексті гармонізації приватного права ЄС). *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 2. С. 5–10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu\\_2014\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2014_2_3).

УДК 347.5

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.13>

РИМ Т.Я.

### ЗМІНА ТА ПРИПИНЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ

Стаття присвячена аналізу зміни та припинення інвестиційних правовідносин як способу захисту прав. Між учасниками інвестиційних правовідносин існує регулятивне правовідношення, змістом якого є взаємні права й обов'язки сторін. Правопорушення є необхідною передумовою для виникнення охоронного правовідношення, змістом якого є право однієї сторони вимагати зміни інвестиційного правовідношення.

Зазначається, що внаслідок зміни правовідносин відбувається зміна змісту регулятивного правовідношення. Таку зміну правовідношення потрібно розглядати як спосіб захисту.

Автор обґрунтовує, що зміна правовідношення повинна бути спрямована безпосередньо на захист порушеного права. Адже в іншому разі йтиметься про зміну регулятивного правовідношення за згодою сторін.

У статті відзначається, що припинення договірних правовідносин може розглядатися і як реалізація сторонами їхніх прав, і як один зі способів захисту порушених прав. Автор розмежовує випадки припинення правовідносин внаслідок правопорушення та у зв'язку з істотною зміною обставин. Так, в останньому випадку підставою для припинення правовідносин є не факт порушення зобов'язань однією зі сторін. Істотна зміна обставин виражається в неможливості досягнення відповідного правового результату. Тому виникнення і припинення правовідношення в такому разі відбувається в рамках регулятивних відносин. Така зміна обставин розглядається як форс-мажорна ситуація, яка не залежить від протиправної поведінки сторін договірних зобов'язань.

У статті обґрунтовується висновок, що припинення правовідносин потрібно розглядати як елемент регулятивного механізму і водночас охоронного засобу. Зокрема, у рамках охоронного правовідношення вчиняються дії, спрямовані на припинення зв'язків між суб'єктами інвестиційної діяльності. Визначальною ознакою цих дій є їхня спрямованість – недопущення або припинення правопорушення. Крім цього, увага приділена питанню запобігання порушенню інвестиційних прав. Зокрема, управитель фонду фінансування будівництва чи фонду операцій із нерухомістю наділений низкою правомочностей із метою захисту своїх прав у разі ризику порушень умов договору із забудовником.

**Ключові слова:** зміна та припинення правовідносин, одностороння відмова від зобов'язання, правові наслідки припинення інвестиційних відносин, цивільні способи захисту прав.

The article is devoted to the analysis of change and termination of investment legal relations as a way of rights protection. There is a regulatory legal relationship between the participants in an investment relationship, the content of which is the mutual rights and obligations of the parties. The offense is a necessary prerequisite for the emergence of a protective legal relationship, the content of which is the right of one party to demand a change in the investment relationship.

It is noted that the content of the regulatory legal relationship changes due to the change of legal relations. Such a change in the legal relationship should be considered as a way of protection.

The author substantiates that the change of legal relationship should be aimed directly at protecting the violated right. After all, otherwise, it will be a matter of changing the regulatory relationship with the consent of the parties.

© РИМ Т.Я. – кандидат юридичних наук, суддя (Господарський суд Львівської області)



The article notes that the termination of contractual relations can be considered as the realization of their rights by the parties, and as one of the ways to protect the violated rights. The author distinguishes between cases of termination of legal relations due to an offense and due to a significant change of circumstances. Indeed, in the latter case the fact of breach of obligations by one of the parties is not the reason for termination of the legal relationship. A significant change in circumstances is expressed in the impossibility of achieving the appropriate legal result. Therefore, the emergence and termination of the legal relationship in this case occurs within the regulatory relationship. Such a change of circumstances is considered to be a force majeure situation that does not depend on the wrongful conduct of the parties to the contractual obligation.

The article substantiates the conclusion that the termination of legal relations should be considered as an element of the regulatory mechanism and at the same time a means of protection. In particular, within the framework of the protection legal relationship, actions are taken to terminate relations between the subjects of investment activity. Moreover, the defining feature of these actions is their direction – prevention or cessation of the offense. Besides, attention is paid to the issue of preventing violations of investment rights. In particular, the manager of the construction financing fund or real estate fund is endowed with a number of powers to protect its rights in the event of a risk of breach of contract with the developer.

**Key words:** *change of legal relations, termination of legal relations, unilateral waiver of obligations, legal consequences of termination of investment relations, civil methods of protection of rights.*

**Вступ.** Численні дослідження, які присвячені регулюванню інвестицій, доводять, що одним із чинників їх зростання є існування ефективних механізмів захисту прав інвесторів. Чинне цивільне законодавство передбачає перелік способів захисту, а конкретний їх вибір залежить від самого потерпілого. Серед таких способів варто виокремити зміну та припинення правовідносин, адже в більшості наукових досліджень аналіз проводиться радше з погляду здійснення відповідного суб'єктивного права, а не власне як способу захисту.

Проблемним питанням зміни та припинення цивільних правовідносин приділялося досить багато уваги. До авторів, які цікавилися цією проблемою, належать О.В. Дзера, О.О. Кот, Г.О. Уразова, Т.В. Боднар, О.Є. Харитонов, О.І. Харитонova й інші. Проте розуміння зміни та припинення інвестиційних відносин як способу захисту прав інвесторів потребує ретельного аналізу.

**Постановка завдання.** Мета статті – проаналізувати умови трансформації регулятивного правовідношення в охоронне, з'ясувати підстави та передумови застосування коментованого способу захисту.

**Результати дослідження.** Інвестиційні правовідносини виникають на підставі укладених договорів. У результаті волевиявлення суб'єктів інвестиційної діяльності виникає регулятивне правовідношення, змістом якого є взаємні права й обов'язки сторін. Порушення цих прав є підставою для виникнення охоронного правовідношення, у рамках якого здійснюється їх захист. Одним зі способів захисту може бути зміна або припинення правовідношення.

О.Є. Харитонов і О.І. Харитонova відзначають, що правопорушення спричиняють трансформацію вже наявних регулятивних правовідносин в охоронні або призводять до виникнення охоронних зобов'язальних правовідносин, якщо до цього сторони не перебували у відносних правовідносинах [1, с. 270].

Порушенням може бути невиконання або неналежне виконання договірного інвестиційного зобов'язання. Це має вплив на зміст регулятивного правовідношення, зокрема на обсяг прав інших учасників інвестиційної діяльності. Унаслідок правопорушення змінюється обсяг прав та обов'язків у регулятивному правовідношенні, яке трансформується в охоронне.

З метою захисту порушених прав у рамках охоронного правовідношення здійснюється їх корекція. Обсяг зміни залежить від характеру і природи права, яке порушено. Унаслідок зміни інвестиційного правовідношення управленій особі надається можливість зберегти свій статус відповідно до обсягу, встановленого регулятивним правовідношенням. Адже реалізація суб'єктивних інвестиційних прав здійснюється відповідно до їхнього обсягу, визначеного в регулятивному правовідношенні.

Для виникнення охоронного правовідношення, змістом якого є право однієї сторони вимагати зміни інвестиційного правовідношення, необхідні певні підстави, зокрема факт правопорушення. Унаслідок цього відбувається зміна змісту регулятивного правовідношення. Таку зміну правовідношення потрібно розглядати як спосіб захисту.

Зміна правовідношення повинна бути спрямована безпосередньо на захист порушеного права. Інакше йтиметься про зміну регулятивного правовідношення за згодою сторін. Визначальним критерієм розмежування є наявність факту порушення суб'єктивних цивільних прав. У результаті створюються перешкоди в реалізації суб'єктивного цивільного права.

Зміна інвестиційних правовідносин припиняє правопорушення й усуває його негативні наслідки. Але це не тотожне вжиттю заходів цивільної відповідальності, оскільки порушник і надалі повинен виконати свій обов'язок, який був елементом змісту регулятивного правовідношення. Водночас це не виключає застосування коментованого способу захисту в поєднанні із заходами цивільної відповідальності. На думку О.О. Кота, зміна умов договору на підставі ст. 651 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України може розглядатися не тільки як спосіб захисту договірних прав, а й як санкція – зокрема тоді, коли цей спосіб захисту застосовується до сторони, яка порушила договірне зобов'язання [2, с. 347].

Зміна правовідношення – це такий спосіб захисту цивільних прав, який спрямований на майбутню зміну одного або кількох елементів правовідношення, окрім зміни предмета чи способу виконання зобов'язання. Підставою для зміни цивільного правовідношення як способу захисту цивільних прав може бути порушення як зобов'язальних (відносних), так і речових (абсолютних) прав. Отже, підставами для захисту цивільних прав шляхом зміни правовідношення можуть бути порушення, невизнання, оспорювання та реальна загроза порушення прав у майбутньому, а об'єктами захисту за таких підстав – право та виражений в ньому інтерес [3, с. 10–11].

Для зміни правовідношення як способу захисту в інвестиційних відносинах характерна наявність певних передумов. Право на пред'явлення вимоги про зміну правовідношення належить учаснику інвестиційних відносин, чие суб'єктивне цивільне право порушено. Внесення змін до існуючого інвестиційного правовідношення має на меті захист суб'єкта інвестиційної діяльності.

У процесі здійснення інвестиційної діяльності в її учасників можуть виникати як зобов'язальні, так і речові права. Відповідно зміни можуть мати місце в зобов'язальних та речових правовідносинах охоронного характеру.

Одним зі способів захисту порушених прав є припинення правовідношення. Припинення правовідношення, яке виникає на підставі інвестиційного договору, пов'язується з розірванням останнього. Підставою для припинення інвестиційного договору може бути визнання незаконним акта або дозвільного документа, передбачених законодавством для започаткування спорудження інвестиційного об'єкта.

Для трактування припинення правовідношення способом захисту необхідна наявність факту порушення регулятивного правовідношення. Підставою є дія, бездіяльність або рішення учасника інвестиційних відносин, що порушує суб'єктивні цивільні права інших суб'єктів.

Припинення договірної правовідношення може розглядатися як свобода договору і форма захисту порушених прав. У зв'язку із цим припинення інвестиційного правовідношення можна аналізувати як в контексті елементу регулятивного механізму, так і (водночас) способу захисту порушених прав.

У ст. 651 ЦК України встановлено, що зміна або розірвання договору допускається лише за згодою сторін, якщо інше не встановлено договором або законом. Договір може бути змінено або розірвано за рішенням суду на вимогу однієї зі сторін у разі істотного порушення договору другою стороною та в інших випадках, установлених договором або законом. Істотним є таке порушення договору стороною, коли внаслідок завданої цим шкоди друга сторона значною мірою позбавляється того, на що вона розраховувала під час укладення договору. У разі односторонньої відмови від договору в повному обсязі або частково, якщо право на таку відмову встановлено договором або законом, договір є відповідно розірваним або зміненим.

Наслідком розірвання інвестиційного договору є припинення правовідношення. Припинення інвестиційного правовідношення може мати місце як внаслідок правопорушення, так і у зв'язку з істотною зміною обставин.

Згідно із ч. 1 ст. 652 ЦК України, у разі істотної зміни обставин, якими сторони керувалися під час укладення договору, договір може бути змінений або розірваний за згодою сторін, якщо інше не встановлено договором або не впливає із суті зобов'язання. Зміну обставин потрібно

трактувати істотною якщо вони змінилися настільки, що якби сторони могли це передбачити, вони не уклали б договору або уклали його на інших умовах.

За таких обставин підставою для припинення є не сам факт порушення зобов'язань однією зі сторін, а істотна зміна обставин, що виражається в неможливості досягнення відповідного правового результату. Тому виникнення і припинення правовідношення в цьому разі відбувається в рамках регулятивних відносин.

У такому разі зміну обставин потрібно розглядати як форс-мажорну ситуацію, яка не залежить від протиправної поведінки сторін договірною зобов'язання. У ч. 2 ст. 652 ЦК України законодавець визначив умови, властиві всім договорам, припинення яких пов'язується з істотною зміною обставин. До них належать такі умови:

- 1) у момент укладення договору сторони виходили з того, що така зміна обставин не настане;
- 2) зміна обставин зумовлена причинами, які заінтересована сторона не могла усунути після їх виникнення за всієї турботливості й обачності, які від неї вимагалися;
- 3) виконання договору порушило б співвідношення майнових інтересів сторін і позбавило б заінтересовану особу того, на що вона розраховувала під час укладення договору;
- 4) із суті договору або звичаїв ділового обороту не випливає, що ризик зміни обставин несе заінтересована особа.

Перелічені умови можуть застосовуватися в договірних інвестиційних відносинах. Однак найбільшого ризику зазнає інвестор, який фінансує інвестиційний проєкт в будівництві. Хоч і виконавець проєкту – забудовник – може зазнавати негативних наслідків подорожчання будівельних матеріалів, внесення змін у проєктно-кошторисну документацію, інфляції тощо.

Т.О. Родоман запропонувала відмежовувати зміни умов договору від інших способів захисту суб'єктивних цивільних прав та інтересів за такими ознаками:

- 1) зміна договірною зобов'язання відображається у зміні його структурних елементів (суб'єкт, об'єкт чи зміст);
- 2) зміна договірною зобов'язання відбувається внаслідок настання певних підстав – юридичних фактів (неможливість виконання договірних умов у зв'язку з обставинами, за які жодна зі сторін не відповідає, смерть боржника чи кредитора, якщо зобов'язання нерозривно пов'язане з ними тощо);
- 3) спрямованість на майбутнє.

Тому, на думку авторки, зміна договірною зобов'язання як спосіб захисту суб'єктивних цивільних прав та інтересів виражається у значенні: 1) поведінки потерпілої сторони договору, що полягає у вчиненні нею дій, спрямованих на зміну умов договору; 2) наслідків порушення договірних умов контрагентом, що спрямовані на припинення порушення (зміна одного або кількох елементів правовідношення) [4, с. 9].

Загалом зазначені ознаки властиві застосуванню коментованого способу захисту в інвестиційних відносинах. Наслідком застосування є внесення змін до інвестиційного договору та спрямованість на припинення правопорушення.

З розірванням інвестиційного договору припиняється правовідношення. Припинення зобов'язання можливе і в разі відмови від договору у випадках, передбачених законом і договором. Як зазначає Г.О. Уразова, у деяких випадках відмова від зобов'язання виступає як міра захисту суб'єктивних цивільних прав [5, с. 14]. Т.В. Боднар обґрунтовує, що зміна правовідношення (договірною зобов'язання) у разі односторонньої відмови від зобов'язання є встановленим законом способом самозахисту порушеного цивільного права [6, с. 71].

Отже, розірвання інвестиційного договору або відмова від його виконання може трактуватися як спосіб захисту в разі невиконання або неналежного виконання зобов'язань. Якщо це сталося із причин, не залежних від волі учасників інвестиційних відносин, то має місце форс-мажор. Відповідно немає підстав для застосування способів цивільно-правового захисту, а зобов'язання припиняються у зв'язку з неможливістю виконання.

Отже, установлення факту правопорушення має велике значення для застосування коментованого способу захисту. Унаслідок відмови або розірвання інвестиційного договору в рамках охоронного правовідношення здійснюється захист суб'єктивного права учасника інвестиційних відносин. Припинення правовідношення в такому разі повинно бути негативним наслідком для порушника зобов'язання.

Припинення правовідношення в інвестиційній сфері може бути як констатацією відсутності правового зв'язку між учасниками договірних відносин на основі їхнього волевиявлення, так

і способом цивільно-правового захисту їхніх прав та інтересів. Припинення правовідношення як спосіб захисту потрібно розглядати в контексті порушення прав суб'єкта інвестиційних відносин. Особливість припинення правовідношення як способу захисту інвестиційних прав базується на міжгалузевих засадах регулювання інвестиційних відносин в будівництві. Тому припинення правовідношення можна розглядати як елемент регулятивного механізму і водночас охоронного засобу.

Припинення правовідношення унеможливорює досягнення інвестиційної мети. Припинення правовідношення як спосіб захисту потрібно трактувати як засіб цивільно-правового захисту, якщо забезпечено запобігання негативним наслідкам майнового характеру для управненого учасника інвестиційних відносин. У рамках охоронного правовідношення вчиняються дії, спрямовані на припинення правового зв'язку між суб'єктами інвестиційної діяльності з метою недопущення або припинення правопорушення.

Водночас із припиненням чинності договору не завжди зникають правові зв'язки між суб'єктами договірного зобов'язального правовідношення. Окремі з них будуть зберігатися надалі в разі, наприклад, неналежно виконаних обов'язків або захисних відносин у межах, встановлених законом, строків позовної давності [7, с. 275].

Припинення правовідношення як спосіб захисту застосовується зазвичай з ініціативи сторони, права якої порушено. Зокрема, право на відмову від зобов'язання згідно зі ст. 615 ЦК України надається стороні в разі порушення цього зобов'язання другою стороною. Відмова або розірвання договору як спосіб захисту може мати місце в разі існування загрози порушення суб'єктивних прав та інтересів [8, с. 153].

Останнє є актуальним для застосування захисту суб'єктивних цивільних прав в інвестиційному процесі будівництва. Так, згідно зі ст. 32 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», у разі виявлення управителем фонду операцій із нерухомістю ризику порушень умов договору із забудовником управитель має право припинити фінансування будівництва, вимагати розірвання договору та повернення забудовником усіх спрямованих на будівництво цього об'єкта коштів, відшкодування завданих забудовником збитків, а також вживати інших заходів щодо виконання забудовником своїх зобов'язань за договором.

**Висновки.** Правопорушення є необхідною передумовою для виникнення охоронного правовідношення, змістом якого є право однієї сторони вимагати зміни чи припинення інвестиційних правовідносин. Зміна правовідносин повинна бути спрямована безпосередньо на захист порушеного права. В іншому разі йтиметься про зміну регулятивного правовідношення за згодою сторін.

Припинення договірних правовідносин може розглядатися і як реалізація сторонами їхніх прав, і як один зі способів захисту порушених прав. У рамках охоронного правовідношення вчиняються дії, спрямовані на припинення зв'язків між суб'єктами інвестиційної діяльності. Визначальною ознакою цих дій є їх спрямованість – недопущення або припинення правопорушення.

#### Список використаних джерел:

1. Харитонов Є.О., Харитонova О.І. Цивільні правовідносини : монографія. 2-ге вид., перероб. і доп. Одеса : Фенікс, 2011. 456 с.
2. Кот О.О. Здійснення та захист суб'єктивних цивільних прав: проблеми теорії та судової практики : монографія. Київ : Алерта, 2017. 494 с.
3. Ромащенко І.О. Зміна та припинення цивільного правовідношення як способу захисту цивільних прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2014. С. 10–11.
4. Родоман Т.О. Зміна умов договору як спосіб захисту цивільних прав та інтересів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2018. 20 с.
5. Уразова Г.О. Категорія відмови у цивільному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2015. 21 с.
6. Боднар Т.В. Договірні зобов'язання в цивільному праві : Загальні положення : навчальний посібник. Київ : Юстиніан, 2007. 280 с.
7. Договірне право України. Загальна частина : навчальний посібник / за ред. О.В. Дзери. Київ : Юрінком-Інтер, 2008. 896 с.
8. Дякович М.М. Охорона і захист сімейних прав та інтересів нотаріусом : монографія. Київ : Істина, 2014. 520 с.

## ЗВИЧАЙ ЯК РЕГУЛЯТОР ВІДНОСИН ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ В УКРАЇНІ

Звичай мають особливе значення для регулювання відносин цивільно-правового характеру, що підтверджується у статті 7 Цивільного кодексу України, яка має назву «Звичай», а також в інших актах цивільного законодавства нашої держави.

Звичаєм є правило поведінки, яке не встановлене актами цивільного законодавства, але є ustalеним у певній сфері цивільних відносин (стаття 7 Цивільного кодексу України). У Цивільному кодексі України законодавець визначає такі види звичаїв: звичай національної меншини (стаття 28); звичай ділового обороту (статті 213, 526, 529, 531, 532, 538, 539, 613 тощо); місцевий звичай (стаття 333); звичай як такий (стаття 444).

Сімейне законодавство України також містить посилання на місцевий звичай та звичай національної меншини (статті 11, 146 Сімейного кодексу України).

У статті 32 Господарського кодексу України згадуються «торгові та інші чесні звичаї у підприємницькій діяльності». У статті 265 Господарського кодексу України встановлена можливість використання відомих міжнародних звичаїв. А у статті 344 Господарського кодексу України серед регуляторів міжнародних розрахунків наводяться банківські звичаї.

У Кодексі торговельного мореплавства України вживаються терміни «звичаї» (стаття 146), «звичаї торговельного мореплавства» (статті 6, 293, 295), «звід звичаїв порту» (стаття 78).

У міжнародних приватноправових відносинах також передбачено застосування звичаю як джерела права. Наприклад, визнано можливість застосування звичаїв міжнародної торгівлі – норм, які склалися в міжнародних комерційних відносинах на основі однакової звичаєвої поведінки суб'єктів цих відносин та її загального визнання.

Загалом, правовий звичай, що регулює відносини цивільно-правового характеру, можна визначити як ustalене, юридично обов'язкове звичаєве правило загального характеру в цій сфері, що склалося внаслідок його фактичного, тривалого й одноманітного використання та/або застосування, гарантоване (санкціоноване і забезпечене) державою.

**Ключові слова:** *звичай, правовий звичай, звичай ділового обороту, звичай національної меншини, місцевий звичай, торговий звичай, звід звичаїв порту, міжнародно-правовий звичай, відносини цивільно-правового характеру.*

Customs are especially value in the sphere of civil law relations. It is affirmed under article 7 of Civil Code of Ukraine called “Custom”. It is also proven by other legislative acts of our country.

Custom is the rule of behavior which is not established by legislative acts but become permanent at certain field of civil relations (under Article 7 of Civil Code). At the Civil Code of Ukraine legislator defines customs such as: custom of national minority (Article 28); business customs (Articles 213, 526, 529, 531, 532, 538, 539, 613 et cetera); local custom as it is (Article 444).

Family law also contains notes about local custom and custom of national minority (Articles 11, 146 of the family code of Ukraine).

Trade and other honest customs at entrepreneurial activity are mentioned in Article 32 of Commercial Code of Ukraine. There is a possibility of using well-known inter-

national custom under Article 265 of Commercial Code of Ukraine. Under Article 344 of Commercial Code of Ukraine banking customs are among international settlements regulator.

Such terms as “custom” (Article 146), “merchant shipping custom” (Articles 6, 293, 295) and “port customs” (Article 78) are used in the Code of merchant shipping.

Application of custom as source of law also provides for in international private law relations. For instance, possibility of applying international trade custom has been recognized. This is rules which occurred international commercial relations due to same custom behavior of subjects of the relations and their public recognition.

In general, legal custom which govern civil law relations can be defined as well-established legally binding customary rule of general nature at this scope that was created by its’ de facto long-term and monotonous using and/or application which is guaranteed (authorized and provided) by government.

**Key words:** *custom, legal custom, business customs, custom of national minority, local custom, trade custom, customs of port set, international legal customs, civil law relations.*

**Вступ.** На сучасному етапі розвитку нашої держави звичаї відіграють неабияку роль у процесі регулювання суспільних відносин. Особливе місце серед них належить правовим звичаям, що визнані джерелом національного права не тільки в доктрині вітчизняної юриспруденції, але й в акті офіційної правоінтерпретації. Так, у рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 (справа № 1–33/2004) зазначено: «Відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права <...> Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством, зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства» [1].

Особливе значення звичаї мають для відносин цивільно-правового характеру, що підтверджується у ст. 7 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України, яка має назву «Звичай», а також в інших актах цивільного законодавства нашої держави.

Зазначена тематика вже була предметом дослідження науковців. Водночас учені здебільшого акцентували увагу на дослідженні звичаю у правовій системі та системі права України [2; 3; 4], на ролі звичаю в цивільному праві [5; 6] чи його окремих сферах [7; 8; 9].

**Постановка завдання.** Метою дослідження є узагальнююча характеристика звичаю, зокрема правового, його значення для регулювання відносин цивільно-правового характеру (цивільні, господарські, торгові тощо) в Україні на сучасному етапі розвитку нашої держави.

**Результати дослідження.** Під звичаєм розуміють: загальноприйнятий порядок, правила, які здавна існують у громадському житті й побуті якого-небудь народу, суспільної групи, колективу тощо; уклад суспільного життя народу, нації; усталений, звичайний спосіб поведінки кого-небудь, звичку; правила гідної поведінки, прийняті в певному середовищі [10, с. 352].

Отже, за своєю природою звичай має консервативний характер. Він укорінюється у свідомості людей як найбільш розумний або корисний за певних умов зразок поведінки [11]. У нормах-звичаях знаходять прояв ті правила поведінки, що склалися внаслідок багаторазового використання, сформовані в результаті тривалої суспільної практики.

Виникнення правового звичаю безпосередньо пов’язане з формуванням державності. Історично будь-яка публічна влада первинно у своїй адміністративній чи судовій діяльності спиралася на звичай. З розвитком державних інституцій, ускладненням соціальних відносин, посиленням ролі держави в управлінні суспільними справами, звичай втрачає значення основного джерела права [12, с. 157]. З розбудовою держави звичай як регулятор суспільних відносин не зникає остаточно, адже процес стихійного утворення звичаїв постійно триває, однак не всі з них набувають характеру правових.

Як зазначила О.Ф. Скакун, держава визнає не всі звичаї, а лише ті, які мають найвагоміше значення для суспільства, збігаються з його інтересами і відповідають історичному етапу розвитку [13, с. 210]. На думку Г.Ф. Шершеневича, правовий звичай не повинен суперечити розумності (здоровому глузду); не повинен порушувати моральності; у його основі має бути правова свідомість або народне переконання [14, с. 274–277]. У розвиток цієї думки Л.А. Кушинська зауважує, що існують і «недобрі» звичаї та традиції – «кумівство», «телефонне право» тощо. Вони не лише суперечать змісту норм права, але й не можуть вважатися справедливими. Крім

того, не завжди соціальні уявлення окремих етнічних або релігійних груп відповідають чинному законодавству [15, с. 161].

Звичай стає правовим після офіційного схвалення його державою як загальнообов'язкового правила, шляхом санкціонування. У такому разі звичаї набувають характеру правових і гарантуються державою як загальнообов'язкові правила поведінки. Саме після цього юридична сила правових звичаїв поширюється на всіх учасників правовідносин і забезпечується легальним державним примусом.

Санкціонування звичаю з боку держави відбувається у двох основних формах. У першому разі йдеться про посилання на правовий звичай у законодавстві. Наприклад, у ст. 19 Цивільного кодексу Російської Федерації згадується «національний звичай» [16]. В інших умовах звичай може набувати характеру правового через визнання його судовою чи адміністративною практикою як підстави для ухвалення відповідного рішення.

Крім правових звичаїв, санкціонованих державними органами, існують звичаї, санкціоновані інститутами міжнародних організацій [13, с. 212]. Наприклад, у ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН санкціоновано застосування міжнародного звичаю як доказу загальної практики, що визнається правовою нормою [17, с. 108].

Водночас, як слушно зауважила Н.Є. Толкачова, необхідно відрізнити санкціонування норм-звичаїв від їх узаконення державою. В останньому випадку норма-звичай, виступивши основою для видання правового припису, втрачає значення самостійного джерела права, оскільки закріплюється в тексті нормативно-правового акта. Отже, юридичним джерелом (формою) права виступає вже нормативно-правовий акт [18, с. 77].

У ст. 7 Цивільного кодексу України, яка має назву «Звичай», зазначено: «1. Цивільні відносини можуть регулюватися звичаєм, зокрема звичаєм ділового обороту. 2. Звичаєм є правило поведінки, яке не встановлене актами цивільного законодавства, але є усталеним у певній сфері цивільних відносин. Звичай може бути зафіксований у відповідному документі» [19].

У ЦК України законодавець визначає такі види звичаїв: 1) звичай національної меншини (ч. 1 ст. 28); 2) звичай ділового обороту (ст. ст. 213, 526, 529, 531, 532, 538, 539, 613 тощо); 3) місцевий звичай (ст. 333); 4) звичай як такий (ч. 1 ст. 444) [7, с. 99].

Посилання на звичай національної меншини закріплено в ч. 1 ст. 28 ЦК України: «Ім'я фізичної особи, яка є громадянином України, складається із прізвища, власного імені та по батькові, якщо інше не випливає із закону або звичаю національної меншини <...>», а у ст. 333 згадано місцевий звичай: «Особа, яка збрала ягоди, лікарські рослини, зловила рибу або здобула іншу річ у лісі, водоймі тощо, є їхнім власником, якщо вона діяла відповідно до закону, місцевого звичаю <...>» [19].

Сімейне законодавство України також містить згадку про місцевий звичай та звичай національної меншини. У постанові Пленуму Верховного Суду України № 11 від 21 грудня 2007 р. зазначено, що згідно зі ст. 11 Сімейного кодексу України під час вирішення спору суд за заявою заінтересованої сторони може врахувати місцевий звичай, а також звичай національної меншини, якщо вони не суперечать вимогам цього Кодексу, інших законів та моральним засадам суспільства. У ст. 146 Сімейного кодексу України також є посилання на звичай національної меншини: «Дитині може бути дано не більше двох імен, якщо інше не випливає із звичаю національної меншини» (ч. 2) [20].

У ч. 1 ст. 444 ЦК України міститься посилання на звичай як такий: «Твір може бути вільно, без згоди автора та інших осіб, та безоплатно використаний будь-якою особою: 1) як цитата із правомірно опублікованого твору або як ілюстрація у виданнях, радіо- і телепередачах, фонограмах та відеограмах, призначених для навчання, за умови дотримання звичаїв, зазначення джерела запозичення та імені автора, якщо воно вказане в такому джерелі, та в обсязі, виправданому поставленою метою» [19].

Водночас зауважимо, що серед звичаїв, які згадуються у ЦК України, вирізняються звичаї ділового обороту. В інформаційному листі Вищого господарського суду України від 7 квітня 2008 р. зазначено, що звичаєм ділового обороту є правило поведінки, яке не встановлене актами цивільного законодавства, але є усталеним у сфері ділового обороту [2, с. 359].

Положеннями ст. 213 ЦК України передбачено, що під час тлумачення змісту правочину, коли немає можливості визначити справжню волю особи, яка вчинила правочин, до уваги беруться, серед іншого, звичаї ділового обороту [19].

Звичай ділового обороту має велике значення і для окремих інститутів цивільного права, зокрема зобов'язального й договірної. Так, згідно з нормою ст. 526 ЦК України, зобов'язання

має виконуватися належним чином відповідно до умов договору та вимог ЦК, інших актів цивільного законодавства, а за відсутності таких умов – відповідно до звичаїв ділового обороту або інших вимог, що звичайно ставляться. Аналогічні посилання на необхідність урахування звичаїв ділового обороту містяться у ст. ст. 527, 529, 531, 538, 539, 613, 627, 630, 652, 654 ЦК України. Водночас необхідно враховувати, що звичай ділового обороту, який суперечить договору або актам цивільного законодавства, у цивільних відносинах не застосовується (ч. 2 ст. 7 ЦК) [19].

У Господарському кодексі (далі – ГК) України звичаям також приділено увагу. Так, у ст. 32 ГК України згадуються «торгові та інші чесні звичаї у підприємницькій діяльності». У ст. 265 ГК України встановлена можливість використання відомих міжнародних звичаїв для визначення умов договору поставки. Зокрема вказано, що умови договорів поставки повинні викладатися сторонами відповідно до вимог Міжнародних правил щодо тлумачення термінів «Інкотермс». А у ст. 344 ГК України серед регуляторів міжнародних розрахунків згадуються банківські звичаї [21], до яких відносять, наприклад, Уніфіковані правила з інкасо, Уніфіковані правила та звичаї для документарних акредитивів, які вважаються систематизованими зводами міжнародних звичаїв [22].

Згідно з положеннями ч. 2 ст. 7 ЦК України, звичай може бути зафіксований у відповідному документі. Проте варто враховувати, що Вищий господарський суд України наголосив: фіксація певних правил поведінки у документі сама не є доказом того, що ці правила є звичаєм [2, с. 359].

У Кодексі торговельного мореплавства України вживаються терміни «звичаї» (ст. 146), «звичаї торговельного мореплавства» (ст. ст. 6, 293, 295), «звід звичаїв порту» (ст. 78) [23]. Так, відповідно до ст. 71 цього Кодексу, капітан судна має право застосувати звичай віддання тіла померлого морю за умови, що тіло не може бути збережене внаслідок тривалого перебування судна у відкритому морі. У ст. 117 зобов'язано морського агента дотримуватися звичайної практики морського агентування. У ст. 118 дозволено застосовувати звичайні повноваження морського агента. У ст. 146 визнано чинні звичаї перевезення вантажів. У ст. 293 передбачено можливість застосування міжнародних звичаїв торговельного мореплавства в разі прогалин законодавства щодо відносин загальної аварії. За ст. 78 начальник морського порту має право видавати звід звичаїв порту, які поширюють юридичну дію на відповідний порт [3, с. 204].

Українські порти мають власні зводи звичаїв, що регламентують зазвичай такі питання: виробничий режим роботи портів; порядок і умови заходу в порт, навантаження, розвантаження й обслуговування суден, що перебувають у порті, порядок і умови прийому, зберігання, везення в порт і відправлення з порту вантажів; порядок і умови обслуговування пасажирів; відносини порту із клієнтами. Звід звичаїв видається начальником порту та засвідчується в Торгово-промисловій палаті [9, с. 61]. Так, Звід звичаїв Одеського морського торгового порту, затверджений наказом начальника Одеського морського торгового порту № 238 від 16 квітня 2008 р., містить правила, що склалися та застосовуються в порту, зумовлені технологією вантажо-розвантажувальних робіт під час обслуговування суден, вантажів і пасажирів [24, с. 15].

Відповідно до ч. 3 ст. 14 Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні», торговельні та портові звичаї, прийняті в Україні, засвідчує Торгово-промислова палата України [25].

У міжнародних приватноправових відносинах також передбачено застосування звичаю як джерела права. Наприклад, визнано можливість застосування «торгових звичаїв» (ст. 28 Типового закону ЮНСІТРАЛ про міжнародний торговий арбітраж та ін.) [26, с. 121]. Урахування «торгових звичаїв» під час ухвалення рішення Міжнародним третейським судом передбачено також у ч. 4 ст. 28 «Норми, що застосовуються до суті спору» Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж» [27].

Особливе значення мають звичаї міжнародної торгівлі – норми, які склалися в міжнародних комерційних відносинах на основі однакової звичаєвої поведінки суб'єктів цих відносин та її загального визнання [28, с. 13]. У ст. 9 Віденської конвенції про договори міжнародної купівлі-продажу товарів 1980 р. зазначено, що сторони пов'язані будь-яким звичаєм, щодо якого вони домовилися, і практикою, яку вони встановили у своїх взаєминах. За відсутності домовленості про інше вважається, що сторони мали на увазі застосування до їхнього договору або до його укладення звичаю, про який вони знали або повинні були знати і який у міжнародній торгівлі широко відомий, такий, що його постійно дотримуються сторони в договорах даного роду у відповідній сфері торгівлі [2, с. 360; 6, с. 133].

Повертаючись до ст. 7 ЦК України, нагадаємо положення, що передбачає можливість фіксації звичаю у формальному документі. На міжнародному рівні до таких документів можна віднести Міжнародні правила тлумачення торгових термінів Міжнародної торгової палати –



ІНКОТЕРМС, Уніфіковані правила та звичаї для документарних акредитивів, Уніфіковані правила з інкасо, Принципи міжнародних комерційних договорів, розроблені Міжнародним інститутом з уніфікації приватного права тощо [3, с. 204].

Як відомо, сфера дії ІНКОТЕРМС – питання, пов'язані із правами й обов'язками сторін договору купівлі-продажу щодо поставки товарів. Зведення норм уніфікованого контрактного права – Принципи УНІДРУА і Принципи європейського контрактного права – також розроблені не як міжнародні конвенції чи модельні закони, а як правила, які застосовуються сторонами міжнародних контрактних відносин за їхнім волевиявленням як звичаї ділового обороту та як узагальнення міжнародної практики. Відповідно до ст. 1.8 Принципів міжнародних комерційних договорів «Звичай та практика», сторони пов'язані будь-яким звичаєм, стосовно якого вони домовились, та практикою, яку вони встановили у своїх відносинах. У цій ситуації необхідною умовою застосування звичаю є те, що звичай повинен бути широко відомим та постійно дотримуваним у відповідній сфері [7, с. 101].

**Висновки.** Отже, правовий звичай, що регулює відносини цивільно-правового характеру, можна визначити як усталене, юридично обов'язкове звичаєве правило загального характеру в цій сфері, що склалося внаслідок його фактичного, тривалого й одноманітного використання та/або застосування, гарантоване (санкціоноване і забезпечене) державою.

Загалом, такий звичай характеризують ознаки, що відбивають його специфіку як джерела права, а саме: 1) формується поступово, унаслідок багаторазового, тривалого й одноманітного використання чи застосування; 2) має характер усталеного правила поведінки, що відповідає загальноприйнятому порядку, відбиває певну традицію; 3) формується самим суспільством або окремими групами, соціальними, національними, професійними тощо, колективами; 4) виникає на основі норм-звичаїв; 5) санкціонується й забезпечується державою або міжнародними організаціями; 6) це правило поведінки, яке не встановлене актами цивільного законодавства, але є усталеним у певній сфері відносин; 7) звичай, що суперечить договору, актам цивільного законодавства або моральним засадам суспільства, у відносинах цивільно-правового характеру не застосовується.

Насамкінець зауважимо, що серед можливих перспектив подальших наукових розвідок досліджуваної тематики варто вирізнити питання застосування правового звичаю у відносинах цивільно-правового характеру в сучасних умовах у нашій державі.

#### Список використаних джерел:

1. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. Справа № 1–33/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.
2. Бедрій М.М. Правовий звичай у сучасній правовій системі України. URL: <https://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/7/80.pdf>.
3. Озель В.І. Звичай у системі права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 201–205.
4. Стрельникова І.Ю., Погорелов Є.В. Місце звичаю в сучасному праві України. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2010. Т. 23 (62). № 2. С. 52–56.
5. Майданик Р.А. Правовий звичай як джерело цивільного права. URL: <https://www.pravnuk.info/urukrain/908-pravovij-zvichaj-yak-dzherelo-civilnogo-prava.html>.
6. Яворська О.С. Звичаєве право як соціальний регулятор цивільних відносин. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2013. Вип. 2. С. 129–137.
7. Гриняк А.Б., Проценко В.В. Звичай як джерело правового регулювання договірних відносин. *Приватне право і підприємництво*. 2015. Вип. 14. С. 98–102.
8. Махінчук В.М. Торговий звичай (звичай ділового обороту) як джерело виникнення підприємницьких відносин. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2013. Вип. 1. С. 192–200.
9. Потапова О.В. Звичай як джерело регулювання діяльності торгівельних морських портів. *Правове регулювання економіки*. 2009. № 9. С. 60–68.
10. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. 1440 с.
11. Васянович О.А. Правовий звичай у правових системах сучасності : монографія. Київ : КНЕУ, 2014. 183 с.

12. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіге, 2015. 392 с.
13. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-ге видання. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
14. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права : в 4-х т. Москва : Издание Бр. Башмаковых, 1910. Т. 1–2. 876 с.
15. Кушинська Л.А. Перетворення звичаю нормативного характеру на правовий звичай. Теоретичний аспект. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 18 «Економіка і право»*. 2014. Вип. 24. С. 157–162.
16. Гражданский кодекс Российской Федерации. URL: <https://gkodeksrf.ru/gkodeksrf.pdf>.
17. Теорія держави і права : підручник / О.В. Петришин та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.
18. Толкачова Н.Є. Звичаєве право : навчальний посібник. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2005. 367 с.
19. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
20. Сімейний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>.
21. Господарський кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
22. Пелевін О. Правовий звичай як джерело господарського права України. URL: <https://oldconf.neasmo.org.ua/node/2092>.
23. Кодекс торговельного мореплавства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176/95-вр>.
24. Джуринський О.В. Звичаї ділового обороту як джерело господарського права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 1. С. 14–17.
25. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 2 грудня 1997 р. № 671/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671/97-вр>.
26. Міжнародний комерційний арбітраж в Україні : теорія та законодавство / за заг. ред. І.Г. Побірченка. Торг.- пром. палата України. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2007. 584 с.
27. Про міжнародний комерційний арбітраж : Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4002–ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4002-12>.
28. Щокіна О.О. Правовий звичай міжнародної торгівлі як джерело міжнародного приватного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2006. 20 с.

УДК 347.79-044.922(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.15>

ДАНЕЛІЯ Т.С.

### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МОРСЬКОЇ ДОКТРИНИ УКРАЇНИ

У статті аналізуються положення оновленої Морської доктрини України до 2035 року та її вплив на розвиток міжнародного співробітництва України. Визначено, що Морська доктрина України має сприятливі умови для розвитку морської діяльності, проте негативний вплив процесів, характерних для всієї економіки країни, спричиняє загострення комплексу економічних, соціальних та інших проблем, зумовлює різке зниження обсягів виробництва у сфері морської діяльності. У цьому контексті важливим питанням є регламентація міжнародного співробітництва у використанні спільних морських вод, що складають собою поняття «Світовий океан». З'ясовано, що система морського господарства України становить сукупність галузей, виробничих об'єктів (підприємств, об'єднань) і різних організацій, пов'язаних з економічною (видобуток морських природних ресурсів, транспортні перевезення, рекреаційні й інші послуги), природоохоронною, науково-дослідною й іншою діяльністю в морях і океанах; захистом територіально-акваторіальних, ресурсних, геополітичних та інших державних інтересів у межах потреб національної безпеки України; розвитком зовнішньоекономічних зв'язків, міжнародного поділу праці в морському виробництві, «морського бізнесу» і освоєнням міжнародних морських ринків, розвитком соціально-економічної й екологічної інфраструктури морського типу. Зроблено висновок, що прийняття «Морської доктрини» дозволяє забезпечити: захист державного суверенітету, територіальної цілісності, національних інтересів держави на акваторіях Світового океану; розвиток торговельного мореплавання; розвиток портової діяльності; розвиток суднобудування і судноремонту; розвиток морського рибного господарства; комплексне використання біологічних ресурсів моря; розвиток морської культури; комплексне освоєння мінерально-сировинних і паливно-енергетичних ресурсів моря; розвиток приморської рекреаційної діяльності; формування цілісного комплексу гарантування безпеки в системі морської господарської діяльності. Повна та ефективна реалізація положень Морської доктрини сприятиме досягненню високої ефективності державної морської політики України, сталому розвитку держави, захисту національних інтересів та безпеки України в Азово-Чорноморському басейні і Світовому океані, зміцненню міжнародного авторитету України.

*Ключові слова:* Світовий океан, море, Морська доктрина України, міжнародно-правове регулювання, торгове судноплавство.

The article analyzes the provisions of the updated Maritime Doctrine of Ukraine until 2035 and its impact on the development of international cooperation in Ukraine. It is determined that the Maritime Doctrine of Ukraine has favorable conditions for the development of maritime activities, but the negative impact of processes characteristic of the entire economy, exacerbates a range of economic, social and other problems, causes a sharp decline in maritime production. In this context, an important issue is the regulation of international cooperation in the use of shared sea waters, which constitute the concept

of the oceans. It is found out that the system of maritime economy of Ukraine makes set of branches, industrial objects (enterprises, associations) and various organizations connected with economic (extraction of sea natural resources, transportations, recreational and other services), nature protection, research and other activities in the seas and oceans; protection of territorial-aquatorium, resource, geopolitical and other state interests within the needs of national security of Ukraine; the development of foreign economic relations, the international division of labor in maritime production, "maritime business" and the development of international maritime markets, the development of socio-economic and environmental infrastructure of the marine type. It is concluded that the adoption of the "Maritime Doctrine" allows to ensure, in particular, the protection of state sovereignty, territorial integrity, national interests of the state in the waters of the oceans; development of merchant shipping; development of port activity; development of shipbuilding and ship repair; development of marine fisheries; integrated use of biological resources of the sea; development of maritime culture; comprehensive development of mineral and fuel and energy resources of the sea; development of coastal recreational activities; formation of an integrated security guarantee complex in the system of maritime economic activity. Full and effective implementation of the provisions of the Maritime Doctrine will contribute to achieving high efficiency of the state maritime policy of Ukraine, sustainable development of the state, protection of national interests and security of Ukraine in the Azov-Black Sea basin and the oceans, strengthening Ukraine's international prestige.

**Key words:** *World ocean, sea, Maritime doctrine of Ukraine, international legal regulation, merchant shipping.*

**Постановка проблеми.** Події останніх п'яти років суспільного та політичного життя української держави суттєво змістили акценти внутрішньої та зовнішньої політики, зробили першорядними проблеми повернення суходільних та морських територій, здійснення прав України як прибережної держави у виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі, загострили проблеми оновлення флоту, зокрема військово-морських сил, і з особливою актуальністю поставили на порядок денний забезпечення свободи користування Керченською протокою, розмежування в Азовському та Чорному морі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Наразі правові дослідження програмних документів морської галузі України присвячуються загальній генезі їх формування та трансформації (Є.В. Белашов, Б.В. Буркинський, О.М. Котлубай, С.В. Ківалов, К.М. Михайличенко, В. М. Русан В.В. Серафимов, О.В. Собкевич, В.М. Степанов К.В. Степанова, А.В. Шевченко), аналізові окремих положень (Т.В. Аверочкина, Н.М. Андрєєва, С.Г. Нездоймінов, Т.М. Плячкова), проте характеристика та аналіз Морської доктрини України на період до 2035 року у працях зазначених дослідників, на жаль, відсутні.

Методологічний базис дослідження сформували діалектичний, історичний, формально-юридичний, синергетичний та прогностичний методи, що дозволили комплексно вивчити основні характерні риси оновленої Морської доктрини України на період до 2035 року та означити напрями реформування правового забезпечення морської діяльності та організаційного механізму реалізації прийнятих норм.

**Метою статті** є аналіз положень та загальна характеристика оновленої Морської доктрини України на період до 2035 р.

**Результати дослідження.** На сучасному етапі становлення України особливого значення набуває фактор утвердження її як морської держави, виходячи з її просторових і геофізичних особливостей, місця та ролі у глобальній та регіональній системі міжнародних відносин. Україна здобула статус морської держави, зробивши вагомий внесок у розвиток мореплавства та вивчення Світового океану, а також завдяки сприятливому географічному положенню, зокрема довжині морського узбережжя та площі водного простору [1].

Правовою основою морської діяльності в Україні є Конституція України, Закони України «Про основи національної безпеки України», «Кодекс торговельного мореплавства України», «Про транспорт України», «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про міжнародні договори України», «Про зовнішньоекономічну діяльність України» та інші закони України; Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу», доручення Президента України від 1 жовтня 2005 року № 1-1/1032,

Указ Президента України № 463/2008 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави», міжнародні Конвенції та Угоди з морського права, а також видані на їх підставі нормативно-правові акти.

Проте система морського господарства України становить сукупність галузей, виробничих об'єктів (підприємств, об'єднань) і різних організацій, пов'язаних з економічною (видобуток морських природних ресурсів, транспортні перевезення, рекреаційні й інші послуги), природоохоронною, науково-дослідною й іншою діяльністю в морях і океанах; захистом територіально-акваторіальних, ресурсних, геополітичних та інших державних інтересів у межах потреб національної безпеки України; розвитком зовнішньоекономічних зв'язків, міжнародного поділу праці в морському виробництві, «морського бізнесу» і освоєнням міжнародних морських ринків, розвитком соціально-економічної й екологічної інфраструктури морського типу. Так названа вище нормативно-правова база не в змозі забезпечити координацію зусиль усіх міністерств і відомств, які здійснюють морську діяльність, унаслідок певних відомчих перешкод. Відтак прийняття Морської доктрини України — необхідний крок щодо надання морській політиці України статусу пріоритетної державної та правового забезпечення низки першорядних заходів для її затвердження як інтегрованого чинника соціально-економічного розвитку держави. «Морська доктрина» запроваджує заходи щодо відповідного програмного забезпечення морської політики шляхом підготовки та внесення на затвердження до Верховної Ради України конституційного забезпечення підготовки програми інституційного зміцнення державного управління у сфері морської діяльності та інформаційного забезпечення процесу реалізації Доктрини, а також затверджує вимоги щодо її прозорості, широкого залучення громадськості та всіх зацікавлених сторін [2, с. 7].

Перше, що відрізняє оновлену Доктрину, є її значно збільшений об'єм: якщо за попередньої редакції (2009 р.) у ній налічувалося п'ять розділів, то в новій – сімнадцять, два з яких розподілено на підрозділи, де визначено головні напрями (сфери), що підлягатимуть реформуванню та присвяченням кожній окремій сфері свого розділу / підрозділу документа. Так, у Доктрині наведена характеристика сучасного стану сфери морської діяльності, визначено національні інтереси України на морі, окреслено загрози національній безпеці у сфері морської діяльності, означено мету, принципи і напрями реалізації державної морської політики, передбачено розвиток морської індустрії через відродження і розвиток торговельного мореплавства, розвиток портової діяльності, відродження суднобудування, розвиток рибного господарства, видобування і транспортування енергоресурсів, використання інших ресурсів моря, які не належать до водних біоресурсів [1].

Також означено напрями розвитку військово-морської діяльності через протидію агресії, забезпечення оборони з моря, розвиток інфраструктури базування Військово-Морських Сил Збройних Сил та Морської охорони Держприкордонслужби та її відновлення в Автономній Республіці Крим після повернення тимчасово окупованої території під загальною юрисдикцією України, розвиток системи управління Військово-Морських Сил Збройних Сил та Морської охорони Держприкордонслужби, зміцнення сил і засобів Військово-Морських Сил Збройних Сил та Морської охорони Держприкордонслужби в Азовському морі [1]. Крім того, в аналізованій сфері передбачається відновлення системи підготовки кадрів, переорієнтація військового та військово-технічного співробітництва із східного вектора (Російська Федерація) на західний (НАТО і Європейський Союз), розвиток науково-технічного потенціалу приморських регіонів, морської господарської діяльності у приморських регіонах, туристичних і рекреаційно-оздоровчих послуг, круїзного судноплавства, міжнародного та міжрегіонального співробітництва, а також визначено екологічні аспекти розвитку приморських регіонів [1].

Другим аспектом оновленої Доктрини є чітко виписаний розподіл т.зв. цивільного та воєнного напрямку реформування морської справи України, чого не спостерігалось у попередній редакції, та значна увага, що приділяється приморським регіонам [3, с. 42]. Адже за всіх часів держави, розташовані на морському або океанському узбережжі, визначали власну морську діяльність одним із головних пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики. Прибережні акваторії завжди були запорукою стабільного економічного зростання, сприяли формуванню державності, мали вагомим оборонним значенням та багато у чому зумовили становлення могутності великих морських держав світу. Адже маючи вільний вихід до морських просторів, закладаючи і будуючи судна, розбудовуючи порти, такі держави могли розраховувати на відшукання нових земель, розвиток торгівлі, приваблення товарних і людських потоків, ведення воєн поза власними суходільними територіями і, як наслідок, розширення сфери дії власної юрисдикції [4, с. 9].

Третє, що значно оновило Доктрину, – це комплекс норм про розвиток військово-морської діяльності, зокрема шляхом відновлення у найкоротший строк оперативних (бойових) спроможностей ВМС ЗС України та морської охорони Держприкордонслужби, проектування суден з урахуванням можливості військового використання, створення необхідного військового потенціалу в Азовському морі у мирний час та особливий період, у тому числі кораблів (катерів) з ракетною зброєю, багатоцільових малорозмірних надводних платформ, зокрема безекіпажних, а також спеціалізованих катерів (суден) за видами забезпечення, пілотованих і безпілотних літальних апаратів, іншого озброєння та військової (спеціальної) техніки тощо. Якщо створення без екіпажних суден – це справа майбутнього, то побудова нових катерів уже перебуває на порядку денному [3, с. 47].

Згідно із цілями Доктрини Україна має сприятливі умови для розвитку морської діяльності, проте негативний вплив процесів, характерних для всієї економіки країни, спричиняє загрозу стресу комплексу економічних, соціальних та інших проблем, зумовлює різке зниження обсягів виробництва у сфері морської діяльності. У цьому контексті важливим питанням є регламентація міжнародного співробітництва у використанні спільних морських вод, що складають собою поняття Світового океану. Виходячи з просторових та геофізичних особливостей, місця і ролі у глобальній та регіональній системі міжнародних відносин, Україна повинна дотримуватися міжнародних стандартів безпеки мореплавства та охорони суден і портів. Імплементация міжнародно-правових норм вимагає наявності чіткої структурованої системи забезпечення безпеки мореплавства і охорони суден та портових засобів, що має належні організаційні, кадрові та матеріальні ресурси і сучасну правову базу. Для підвищення ефективності зазначеної структури необхідно удосконалити наявну нормативно-правову базу, усунувши колізії у законодавстві, вжити дієвих заходів для зміцнення зв'язків між суб'єктами системи управління морською діяльністю [1].

Так, Доктрина передбачає, що основними принципами реалізації державної морської політики є:

- 1) провадження морської діяльності з дотримання законодавства України та її міжнародних договорів;
- 2) об'єднання зусиль, чітке розмежування повноважень та ефективна взаємодія з питань морської діяльності органів виконавчої влади;
- 3) пріоритет політико-дипломатичних, економічних, інформаційних та інших невоєнних способів протидії загрозам із моря;
- 4) пріоритет відродження військово-морського потенціалу країни;
- 5) пріоритет забезпечення безпеки мореплавства, охорони людського життя на морі;
- 6) підвищення рівня військово-морського потенціалу України до рівня держав Європейського Союзу і НАТО;
- 7) захист права власності українського народу на природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України;
- 8) провадження морської діяльності державами Чорноморсько-Азовського басейну за принципом рівноправності;
- 9) поєднання інтересів і взаємна відповідальність держави і суб'єктів морської господарської діяльності;
- 10) збереження морського природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги та сталого відновлення природних ресурсів моря;
- 11) дотримання прав людини, яка працює у морі та на морському узбережжі, її соціальний захист;
- 12) узгодження засад державної морської політики з інтересами соціально-економічного розвитку приморських регіонів.

Відтак пріоритети морської політики визначають загальне її бачення на найближчу та довгострокову перспективу з метою повноцінної реалізації морського потенціалу України і забезпечення національних інтересів держави у Світовому океані.

Крім того, Доктрина передбачає серед напрямів відродження і розвитку торговельного мореплавства, зокрема, суттєву активізацію участі України в Міжнародній морській організації, Міжнародній організації праці, інших міжнародних організаціях у сфері торговельного мореплавства; розроблення механізмів повної та своєчасної імплементации міжнародних договорів та приєднання України до нових міжнародних договорів у сфері торговельного мореплавства, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС; участь у реалізації проектів програми TRASECA, що стосуються транспортної інфраструктури у Чорноморському регіоні; суттєву активізацію участі України у виконанні програм морського транспортного розвитку Організації

Чорноморського економічного співробітництва, а також взаємодії зазначеної організації з Європейським Союзом; підтримку інтересу держав Європейського Союзу до діяльності Організації Чорноморського економічного співробітництва; участь у реалізації проектів, що стосуються використання транспортної інфраструктури в Чорноморському регіоні тощо [1]. Усі передбачені напрями мають загальну мету сприяння, розвитку та розширення міжнародного співробітництва України для зайняття нею місця стабільного партнера в торговельно-морепоплавській сфері.

**Висновки.** Прийняття «Морська доктрина» дозволяє забезпечити, зокрема, захист державного суверенітету, територіальної цілісності, національних інтересів держави на акваторіях Світового океану; розвиток торговельного мореплавання; розвиток портової діяльності; розвиток суднобудування і судноремонту; розвиток морського рибного господарства; комплексне використання біологічних ресурсів моря; розвиток морської культури; комплексне освоєння мінерально-сировинних і паливно-енергетичних ресурсів моря; розвиток приморської рекреаційної діяльності; формування цілісного комплексу гарантування безпеки в системі морської господарської діяльності.

Реалізацію деяких із цих напрямів уже розпочато, деякі – ще жадають великих нормотворчих та організаційних робіт, проте цей розвиток, на жаль, неможливо назвати послідовним та таким, що ґрунтується на комплексному підході. Здебільшого він є ситуативним, як, власне, і затвердження в Україні програмних документів морської сфери, до кола яких належить і досліджувана Доктрина. При цьому ж вона має стати системоутворюючим фактором для галузевого законодавства [5, с. 45], а для ефективного її впровадження необхідно є розроблення плану заходів з реалізації її положень, який би повною мірою враховував поточне геополітичне положення України та відображав стратегічне бачення шляхів та способів захисту національних інтересів, зокрема через ефективне міжнародне співробітництво України в морській сфері.

Можна зробити висновок, що повна та ефективна реалізація положень Морської доктрини сприятиме досягненню високої ефективності державної морської політики України, сталому розвитку держави, захисту національних інтересів та безпеки України в Азово-Чорноморському басейні і Світовому океані, зміцненню міжнародного авторитету України.

#### Список використаних джерел:

1. Морська доктрина України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1307 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1108). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-%D0%BF#Text>.
2. Буркинський Б., Котлубай О., Степанов В. Формування морської доктрини України. *Вісник НАН України*, 2008, № 9. С. 6–12.
3. Кузнєцов С.С. Оновлена Морська доктрина України: відповідь на загрози сучасній Українській державності. *Lex Portus* № 6 (20) 2019. С. 40–50.
4. Ківалов С.В. Трансформація Морської доктрини України: концептуальні засади. *Lex Portus*, 5, 2018. С. 7–26. URL : <https://doi.org/10.26886/2524-101X.5.2018.1>
5. Аверочкина Т.В. Морская доктрина Украины на период до 2035 года – основа административной юрисдикции государства в морских пространствах. *Академический юридический журнал*. 2014. 2. С. 44–52.
6. Convention on the Law of the Sea, 1982 (United Nations). The official website of UN. URL : [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf) (2019, November, 15).

УДК 34:346.27

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.16>

КУЗЬМІНА М.М.

**РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ВІДНОВЛЮВАЛЬНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ**

Статтю присвячено правовим особливостям участі органів місцевого самоврядування в реалізації державної політики у сфері відновлювальної енергетики. Підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС та прийняття на себе зобов'язань щодо використання відновлювальних джерел енергії вимагає від державних органів національного та регіонального рівня реформаторських дій.

Повноваження органів місцевого самоврядування в рамках реформи децентралізації значно розширилися, отже, вони можуть сприяти реалізації заходів щодо розвитку відновлювальної енергетики, враховуючи завдання розвитку регіону. Виникає потреба у формуванні новітнього напрямку регіональної економічної політики, який базується на використанні відновлювальних джерел енергії на принципах сталого розвитку регіону.

У статті зазначається, що регіональна політика має бути спрямована на: стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва у сфері відновлювальної енергетики; використання місцевих видів палива та відновлюваних джерел енергії; стимулювання генерації електроенергії малопотужними установками; забезпечення реалізації інноваційних проектів децентралізації енергопостачання на основі використання відновлюваної енергетики, наприклад, «розумних мереж».

Проаналізовано функції, що виконуються органами місцевого самоврядування для реалізації регіональної політики у сфері відновлювальної енергетики: стратегічна, інформаційна, інвестиційна, технічного регулювання та стандартизації.

Запропоновано виділяти організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування у сфері відновлювальної енергетики. Визначено форми участі органів місцевого самоврядування у розвитку відновлювальної енергетики: 1) розробка стратегії розвитку регіону у сфері відновлювальної енергетики з чітким планом її виконання; 2) поширення інформації про можливості впровадження об'єктів відновлювальної енергетики як для суб'єктів господарювання, так і для приватних домогосподарств; 3) сприяння малому та середньому підприємству у сфері відновлювальної енергетики, в тому числі створенні енергетичних кооперативів та активна участь в їх створенні; 4) державно-приватне партнерство у сфері відновлювальної енергетики, передусім у вигляді концесії; 5) участь у грантових проектах, а також проектах співпраці в рамках ЄС щодо розвитку відновлювальної енергетики на певній території.

**Ключові слова:** енергетика, відновлювальна енергетика, регіональна політика держави, організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування, державно-приватне партнерство.

The article is devoted to the legal features of local government participation in the implementation of state policy in the field of renewable energy. Ukraine's signing of an Association Agreement with the EU and committing itself to the use of renewable energy sources requires national and regional level reform efforts.

The powers of local governments in the framework of decentralization reform have significantly expanded, so they can contribute to the implementation of measures for the development of renewable energy, taking into account the development challenges of the region. There is a need to form the latest direction of regional economic policy, which is based on the use of renewable energy sources on the principles of sustainable development of the region.



The article states that regional policy should be aimed at: stimulating the development of small and medium enterprises in the field of renewable energy; use of local fuels and renewable energy sources; stimulation of electricity generation by low-power installations; ensuring the implementation of innovative projects to decentralize energy supply based on the use of renewable energy, such as "smart grids".

The functions performed by local governments for the implementation of regional policy in the field of renewable energy are analyzed: strategic, informational, investment, technical regulation and standardization.

It is proposed to allocate organizational and economic powers of local governments in the field of renewable energy. Forms of participation of local governments in the development of renewable energy are identified: 1) development of a strategy for the development of the region in the field of renewable energy with a clear plan for its implementation; 2) dissemination of information on the possibility of introducing renewable energy facilities for both business entities and private households; 3) assistance to small and medium enterprises in the field of renewable energy, including the establishment of energy cooperatives and active participation in their creation; 4) public-private partnership in the field of renewable energy, primarily in the form of a concession; 5) participation in grant projects, as well as cooperation projects within the EU on the development of renewable energy in certain areas.

**Key words:** *energy, renewable energy, regional policy of the state, organizational and economic powers of local governments, public-private partnership.*

**Вступ.** Відповідно до Угоди про асоціацію Україна взяла на себе низку зобов'язань щодо забезпечення енергоефективності та використання відновлювальних джерел енергії. Так, у ст. 338 серед інших визначено напрями співпраці України та ЄС: сприяння енергоефективності та енергозбереженню, у тому числі шляхом формування державної політики та нормативно-правової бази; розвиток та підтримка відновлювальної енергетики з урахуванням принципів економічної доцільності та охорони навколишнього середовища, а також альтернативних видів палива.

Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом вимагає від державних органів національного та регіонального, місцевого рівня реформаторських дій.

**Постановка завдання.** Метою статті є розгляд правових особливостей участі органів місцевого самоврядування в реалізації державної політики у сфері відновлювальної енергетики.

**Результати дослідження.** На національному рівні політика розвитку відновлювальної енергетики в Україні формується згідно з такими документами: Енергетична стратегія України; Державна цільова економічна програма енергоефективності та розвитку сфери виробництва енергоносіїв із відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2020; Національний план дій із відновлювальної енергетики до 2020 року. Крім того, Закон України «Про ринок електричної енергії» визначає правові, економічні та організаційні засади функціонування ринку електричної енергії, орієнтований на мінімізацію витрат на постачання електричної енергії та мінімізацію негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Угода про асоціацію напряму не визначає зобов'язань регіональних органів влади з реформування енергетичного сектора. Їх діяльність організовується відповідно до положень чинних нормативно-правових актів центрального рівня в межах своїх повноважень та бюджетних можливостей, які значно розширилися у зв'язку з процесами децентралізації. В ЄС започатковано Міжнародну ініціативу «Угода мерів». Вона охоплює місцеві та регіональні органи влади, які беруть на себе добровільні зобов'язання підвищувати енергоефективність та нарощувати використання відновлювальних джерел енергії на своїх територіях шляхом скорочення викидів CO<sub>2</sub>, сприяючи розвитку екологічно орієнтованої економіки та підвищенню якості життя. Отже, органи виконавчої влади на місцях та органи місцевого самоврядування в Україні мають також сприяти розвитку відновлювальної енергетики, враховуючи завдання розвитку регіону. Розвиток відновлювальної енергетики на певній території сприяє не тільки соціально-економічному розвитку регіону, а також його енергетичній незалежності, тому дослідження цієї теми є надзвичайно актуальним.

В юридичній науці питання енергетики розглядають у працях С.А. Свірков (цивільно-правовий аспект регулювання обігу енергії), С.Д. Білоцький (міжнародно-правовий аспект регулювання альтернативної енергетики), О.Б. Кишко-Єрлі (екологічний аспект), О.Л. Волошин

(державне регулювання) та інші, однак правові аспекти регіональної політики у сфері відновлювальної енергетики залишаються мало дослідженими.

В Енергетичній Стратегії до 2035 року [1] зазначено, що необхідним є сприяння розвитку місцевих енергетичних ініціатив, зокрема, малого та середнього підприємництва в енергетичній сфері [2] та енергетичних кооперативів [3], генерації та постачання електричної і теплової енергії з урахуванням регіональних особливостей, розвитку розподіленої генерації.

У цьому аспекті важливими є децентралізація владних повноважень, передача ресурсів та відповідальності за функціонування комунальної енергетики на місцевий рівень, сприяння децентралізації систем енергозабезпечення, використання місцевих видів палива та відновлюваних джерел енергії, громадський моніторинг діяльності органів влади з реформування енергетичного сектора регіону з урахуванням виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Децентралізація владних повноважень вимагає від органів місцевого самоврядування активних дій у сфері енергозабезпечення територій, що передбачено підписаними Меморандумами про співпрацю у сфері енергоефективності та відновлювальної енергетики між Держенергоефективності та органами місцевого самоврядування ряду областей та міст України [4]. Показником розвитку в цьому напрямі стане збільшення потужності котелень на альтернативних видах палива в регіоні, а також частки обсягу теплової енергії, виробленої в регіоні з відновлюваних джерел енергії за звітний період порівняно із загальним обсягом виробленої теплової енергії в регіоні.

На сучасному етапі з метою забезпечення сталого розвитку регіонів виникає потреба у формуванні новітнього напрямку регіональної економічної політики, який базується на використанні відновлювальних джерел енергії.

У науковій літературі регіональну економічну політику в галузі відновлювальної енергетики визначають як сукупність спланованих заходів та дій органів регіонального управління щодо створення необхідних умов для розвитку відновлювальної енергетики, активного впровадження відновлювальних джерел енергії в економіку регіону, а також скорочення споживання невідновлювальних ресурсів [5].

Регіональна економічна політика в галузі відновлювальної енергетики має бути спрямована на забезпечення передумов для використання відновлювальних джерел енергії з урахуванням специфіки регіону, стимулювання використання відновлювальних джерел енергії суб'єктами господарювання регіону, фінансове забезпечення впровадження відновлювальних джерел енергії, стимулювання залучення фінансових ресурсів.

Передумовою використання відновлювальних джерел є реалізація регіональної політики на принципах сталого розвитку регіону: наукового аналізу; системності; цілеспрямованості (чітко розподілені у часі цілі розвитку для відновлюваних джерел енергії); компетентності (прийняття рішень відповідним органом управління при плануванні розміщення та експлуатації об'єктів відновлювальної енергетики на підставі консультацій фахівців у цій сфері); ефективності (відношенням результату до затрат); логістичності (ефективність побудови та функціонування системи постачань енергоресурсів від місць їх отримання до місць споживання); тісної співпраці регіональних органів влади і підприємницьких структур); стимулювання (комплекс заходів, які поєднують економічні, соціальні та екологічні інтереси на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу відновлювальної енергетики регіонів в інтересах жителів регіону та країни загалом); екологічності [5].

Крім того, регіональна політика у сфері відновлювальної енергетики має бути спрямована на: 1) стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва; 2) стимулювання розвитку децентралізованої відновлюваної енергетики, наприклад, фотоелектричних систем та сонячних колекторів на дахах житлових будинків; 3) використання місцевих видів палива та відновлюваних джерел енергії; 4) стимулювання генерації електроенергії малопотужними установками; 5) забезпечення реалізації інноваційних проектів децентралізації енергопостачання на основі використання «розумних мереж».

Для ефективного реалізації регіональної політики у сфері відновлювальної енергетики важливого значення набувають організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування. В.О. Возна визначає організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування як встановлений законодавством обсяг прав і обов'язків щодо виконання функцій місцевого самоврядування з метою забезпечення соціально-економічного розвитку території шляхом управління діяльністю комунальних підприємств та регулювання діяльності суб'єктів

господарювання. При цьому до організаційно господарських повноважень дослідниця зараховує: 1) засновницькі; 2) щодо реалізації прав використання комунального майна, наприклад, у відносинах державно-приватного партнерства, використання природних ресурсів, здійснення закупівель необхідних товарів коштом місцевих бюджетів, оренди майна (рухомого та нерухомого), передачі об'єктів у концесію та ін.; 3) нормотворчі; 4) у сфері регулювання діяльності об'єктів комунальної власності та інших суб'єктів господарювання; 5) у бюджетно-фінансовій сфері щодо утворення та затвердження місцевих, поточних бюджетів та бюджетів розвитку, контроль за їх виконанням, встановлення місцевих податків та зборів, роль за їх виконанням; 6) програмні, тобто щодо затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку; 7) контрольні [6].

На наш погляд, у рамках повноважень щодо використання комунального майна та природних ресурсів окремо можна виділити *організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування у сфері розвитку відновлювальної енергетики. Необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» та додати до повноважень виконавчих органів повноваження щодо виробництва та використання енергії з відновлювальних джерел.*

Крім того, варто зазначити, що місцева громада чи кілька місцевих громад разом приймають місцеву енергетичну концепцію, яка визначає, яким способом буде постачатися енергія для опалювання будівель та генерування електроенергії, а також можливість переважного використання відновлювальних джерел енергії. Місцеві громади при цьому мають виконувати програми щодо використання відновлювальних джерел енергії в межах їх повноважень і відповідальності на основі прийнятих місцевих енергетичних концепцій, для чого отримують фінансування з державного чи місцевого бюджету. Фінансування виділяється на встановлення теплових насосів, сонячних панелей для підігріву води тощо.

Закріплення такого повноваження передбачає виконання наведених нижче функцій органами місцевого самоврядування, за якими можна оцінити результативність показників їх діяльності у сфері ВДЕ.

1. Стратегічна функція, що передбачає розробку регіональної енергетичної стратегії, планів розвитку відновлювальної енергетики в регіоні: 1) плану заходів регіону у сфері відновлювальної енергетики відповідно до Угоди про асоціацію; 2) планів (схем) розвитку місцевих систем енергозабезпечення, регіональних програм модернізації комунальної теплоенергетики; 3) інвестиційних планів комунальних енергетичних компаній; 4) програм/проектів за участі країн ЄС (кількість), факт реалізації інших форм співпраці за участі країн ЄС (кількість); 5) регіональних програм стратегій/програм/проектів/заходів у сфері відновлювальної енергетики (кількість).

2. Інформаційна функція органів місцевого самоврядування у сфері відновлювальної енергетики реалізується шляхом наповнення офіційного сайту регіонального органу влади інформацією щодо регіональних нормативно-правових актів у сфері відновлювальної енергетики, довідкових інформаційних матеріалів (посилань на інші інтернет-ресурси) для споживачів із питань відновлювальної енергетики, представлення інформаційних матеріалів із відновлювальної енергетики в регіональних ЗМІ (тематичні передачі по регіональному телебаченню, радіо, тематичні публікації в газетах, що видаються регіональними/місцевими органами влади).

3. Інвестиційна функція органів місцевого самоврядування у сфері відновлювальної енергетики передбачає кількість та обсяг інвестицій, темп зростання/зменшення (відсотків) стосовно початку періоду, іноземні інвестиційні проекти у сфері відновлювальної енергетики, наявність проектів, які фінансуються (повністю або частково) європейськими фінансовими установами у сфері відновлювальної енергетики.

4. Функція технічного регулювання та стандартизації у сфері відновлювальної енергетики, що стимулює застосування енергетичних стандартів ЄС суб'єктами господарювання [7].

Діяльність органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання у сфері відновлюваної енергетики взаємозалежна, адже суб'єкти господарювання можуть профінансувати проекти відновлюваної енергетики на рівні, який забезпечував би виконання Україною взятих на себе зобов'язань щодо збільшення частки ВДЕ в енергобалансі, а влада надає при цьому підтримку.

Формами участі органів місцевого самоврядування в розвитку відновлювальної енергетики можна назвати: 1) розробку стратегії розвитку відновлювальної енергетики в регіоні з чітким планом її виконання; 2) поширення інформації про можливість впровадження об'єктів відновлювальної енергетики як для суб'єктів господарювання, так і для приватних домогосподарств; 3) сприяння малому та середньому підприємству у сфері відновлювальної енергетики, в тому числі створенні енергетичних кооперативів та активна участь у їх створенні; 4) державно-при-

ватне партнерство у сфері відновлювальної енергетики, передусім у вигляді концесії; 5) участь у грантових проектах, а також проектах співпраці в рамках ЄС щодо розвитку відновлювальної енергетики на певні й території.

На наш погляд, найбільш ефективними формами співпраці органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання є: 1) запровадження механізму державно-приватного партнерства як співробітництва між державою, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що, згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності», здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору [8]; 2) запровадження «зелених облігацій» – боргових інструментів, кошти від продажу яких спрямовуються виключно на фінансування наявних або ж нових проектів відновлювальної енергетики. Розвиток зелених облігацій потребує внесення змін до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» щодо запровадження такого виду облігацій та порядку їх емісії, а також розробки та прийняття нормативно-правових актів щодо типів, принципів та критеріїв емісії зелених облігацій, порядку звітування емітентів та використання коштів.

**Висновки.** Державна політика України в енергетичній сфері має орієнтуватися на активне залучення територіальних громад до реалізації політики у сфері відновлювальної енергетики. Органи місцевого самоврядування вже нині при управлінні адміністративними будівлями, комунальними закладами (освіти та охорони здоров'я) можуть розпочати перехід, хоча б частково, на відновлювальні джерела енергії для задоволення потреб цих закладів, чим не лише скоротять видатки місцевих бюджетів, а й підвищать якість забезпечення енергоресурсами, що також сприятиме покращенню екологічної ситуації в регіоні та підвищенню його енергетичної незалежності. Для цього корисним є надання органам місцевого самоврядування права на встановлення генеруючих установок, призначених для виробництва електричної енергії з енергії сонячного випромінювання та/або енергії вітру для потреб адміністративних приміщень органів місцевого самоврядування та комунальних закладів, що фінансуються з місцевого бюджету, без необхідності одержувати відповідну ліцензію.

#### Список використаних джерел:

1. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: розпорядження Кабінету Міністрів від 18 серпня 2017 р. № 605-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/58/f469391n10.pdf>
2. Кузьміна М.М. Суб'єкти малого та середнього підприємництва у сфері відновлюваної енергетики. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 12. С. 97–102
3. Кузьміна М.М. Правове регулювання створення та функціонування енергетичних кооперативів. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 40–45.
4. Савчук С. Держенергоефективності спільно з органами місцевого самоврядування працюватиме над реалізацією проектів із заміщення газу. URL: <http://saee.gov.ua/uk/news/1406>
5. Герасимчук З., Герасимчук Б. Роль відновлювальних джерел енергії в системі регіональної економічної політики. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 11(173). С. 234–239.
6. Возна В.О. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт організаційно-господарських повноважень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Харків. 2019. 21с.
7. Аналіз існуючого стану в сфері енергоефективності та відновлювальної енергетики. URL: [http://www.institute.lviv.ua/doc/Analise\\_Stanu\\_energoefektyvnosti\\_final\\_30.05.2018.pdf](http://www.institute.lviv.ua/doc/Analise_Stanu_energoefektyvnosti_final_30.05.2018.pdf)
8. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

**ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.17>

**ГНАТЕНКО К.В.**

**ДО ПИТАННЯ ГАРАНТУВАННЯ Й ОХОРОНИ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ  
ГРОМАДЯН НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ**

У статті розглянуто питання щодо гарантування й охорони прав та законних інтересів кожного на соціальний захист, що є складовою частиною принципу законності і тому становить зміст роботи кожного органу державної влади, одним з яких є органи державного управління соціальним забезпеченням, які виконують важливі завдання у сфері соціального захисту громадян.

Зазначено, що дотримання та реалізація соціальних прав, зокрема права на соціальний захист – найважливіша функція соціальної держави і водночас її фундамент. Важливим засобом реалізації та захисту соціальних прав є гарантії, які виступають системою норм, принципів та вимог, які забезпечують процес дотримання прав та законних інтересів людини. Призначенням гарантії є забезпечення найсприятливіших умов для реалізації конституційно закріпленого статусу людини; вони є засобом, що забезпечує перехід від передбачених конституцією можливостей до реальної дійсності. Їх ефективність залежить від рівня розвитку загальноправових принципів, стану економіки, рівня розвитку демократичних інститутів, наявності системи досконалих законів у державі, ефективності механізмів реалізації законів, ступеня правової свідомості і правової культури населення, узгодженості інтересів населення та суспільства загалом і наявності високоефективного органу конституційного контролю.

Наголошено на важливості стратегії вдосконалення соціально-забезпечувального законодавства, яка має бути спрямована на підсилення гарантій реалізації права на соціальний захист у суб'єктів, які мають право на його отримання, оптимізації організаційно-правової структури соціального захисту, досягнення прозорості та єдності підходів до надання соціального забезпечення завдяки кодифікації соціально-забезпечувального законодавства. Поряд із тим вона покликана підвищити соціальну відповідальність держави як гаранта соціального забезпечення та органів державної влади і місцевого самоврядування за визначення, підвищення та дотримання державних соціальних гарантій і нормативів усіма суб'єктами соціального забезпечення.

**Ключові слова:** населення, держава, соціальні права, соціальний захист, гарантії.

The article considers the issue of guaranteeing and protecting the rights and legitimate interests of everyone in social protection, which is an integral part of the principle of legality and therefore constitutes the content of the work of each public authority, one of which is the state social security administration protection of citizens.

It is noted that the observance and realization of social rights, in particular the right to social protection – the most important function of the welfare state and at the same time its foundation. An important means of realization and protection of social rights are

guarantees, which are a system of norms, principles and requirements that ensure the process of observance of human rights and legitimate interests. The purpose of guarantees is to provide the most favorable conditions for the implementation of the constitutionally enshrined status of man; they are a means of ensuring the transition from the possibilities provided by the constitution to reality. Their effectiveness depends on the level of development of common law principles, the state of the economy, the level of development of democratic institutions, the existence of a system of perfect laws in the state, the effectiveness of law enforcement mechanisms, the degree of legal awareness and legal culture of the population.

Emphasis is placed on the importance of the strategy of improving social security legislation, which should be aimed at strengthening guarantees for the right to social protection of entities entitled to receive it, optimizing the organizational and legal structure of social protection, achieving transparency and unity of approaches to social security through codification of social security legislation. At the same time, it is designed to increase the social responsibility of the state as a guarantor of social security and public authorities and local governments for the definition, increase and compliance with state social guarantees and standards by all social security entities.

**Key words:** *population, state, social rights, social protection, guarantees.*

**Вступ.** Однією з проблем, що гостро стоять перед українським суспільством та державою на сучасному етапі їх розвитку, є належне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, які визнаються найвищою соціальною цінністю. Одним із напрямів такого забезпечення є створення ефективного державного механізму охорони та захисту прав і свобод. Це стосується й права громадянина на соціальний захист, оскільки його реалізація передбачає активну участь держави в цьому процесі, залежить від рівня її економічного розвитку. Важливим засобом реалізації і захисту прав та свобод людини є гарантії, тобто передбачена Конституцією і законами України система правових норм, організаційних засобів і способів, умов і вимог, за допомогою яких здійснюється охорона і захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Гарантування й охорона законних прав і інтересів громадян є складовою частиною принципу законності і тому становлять зміст роботи кожного органу державної влади, одним з яких є органи державного управління соціальним забезпеченням, які виконують важливі завдання у сфері соціального захисту громадян.

Конституційно закріплене право на соціальний захист включає право на забезпечення громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також через старість та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, здійснюваним за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення, створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46) [1].

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження одного із принципів права соціального захисту – гарантування й охорони прав та законних інтересів громадян на соціальний захист. Питанням соціального захисту присвячено чимало уваги в наукових працях таких учених, як В.С. Андреев, Н.Б. Болотіна, В.Я. Бурак, В.В. Жернаков, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, С.М. Синчук, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, Л.П. Шумна, О.М. Ярошенко та ін. Проте є питання, які потребують додаткового дослідження, зокрема гарантії у сфері соціального забезпечення, які виступають важливим засобом реалізації і захисту прав та свобод людини.

**Результати дослідження.** Визначенню поняття соціального захисту було приділено чимало уваги в наукових працях. Зокрема, його розглядали як: (а) систему економічних, соціальних, правових, організаційних заходів, що забезпечує працездатній людині і громадянину відповідні умови для поліпшення свого добробуту за рахунок особистого трудового внеску, а непрацездатним та соціально вразливим верствам працездатного населення – гарантії в користуванні суспільними фондами споживання, матеріальну підтримку, зниження податків. Змістом конституційного права людини і громадянина на соціальний захист є змога гарантовано отримувати пенсії, інші соціальні виплати, соціальну допомогу коштом загальнообов'язкового державного страхування та бюджетних й інших джерел соціального забезпечення, користуватися мережею державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними та вимагати поновлення порушеного права і відшкодування збитків [2, с. 156]; (б) систему суспільних відносин, призначену

для задоволення матеріальних потреб громадян зі спеціальних фондів через індивідуальну форму розподілу, замість оплати праці чи як доповнення до неї у випадках, передбачених законодавством, з урахуванням трудового стажу громадян чи соціального фактора або без урахування цих обставин [3, с. 7–8]; (в) діяльність соціально орієнтованої держави, яка здійснюється через комплекс організаційно-правових та соціально-економічних заходів, метою яких є: по-перше, створення для непрацездатних належних умов для забезпечення своїх соціально-економічних та духовних потреб; по-друге, гарантоване забезпечення громадянам, які потребують соціальної допомоги, рівня життя не нижче від прожиткового мінімуму [4, с. 94].

Втім, майже всі науковці погоджуються з тим, що цю правову категорію доцільно розглядати як у широкому, так і у вузькому розумінні. Так, соціальний захист у широкому розумінні визначають як діяльність держави, спрямовану на забезпечення формування й розвитку повноцінної особистості, виявлення й нейтралізацію негативних факторів, що впливають на неї, створення умов для самовизначення і ствердження у житті, у вузькому – як сукупність економічних і правових гарантій, що забезпечують додержання найважливіших соціальних прав громадян, досягнення соціально прийнятного рівня життя [5, с. 36].

На переконання Н.Б. Болотіної, соціальний захист, на відміну від соціального забезпечення, передбачає гарантії щодо охорони праці, здоров'я, навколишнього природного середовища, оплати праці та інші заходи, необхідні для нормальної життєдіяльності людини й функціонування держави. Соціальне забезпечення порівняно із соціальним захистом є вужчим поняттям і позначає практику виплати пенсій, соціальної допомоги, соціального догляду. Відповідно до міжнародних стандартів соціальне забезпечення включає також право на медичну допомогу, медичне страхування, державну підтримку сім'ї, материнства й дитинства, утримання і виховання державним коштом дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування [5, с. 36].

Поняття «соціальний захист» охоплює поряд із правом на соціальне забезпечення ще й інші соціальні права, такі як право громадян, що потребують соціального захисту, на отримання житла безплатно або за доступну для них оплату (ч. 2 ст. 47 Конституції України), право на достатній життєвий рівень (ст. 48), право на охорону здоров'я (ст. 49), право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50), право на освіту (ст. 53). До основних складників системи соціального захисту варто зарахувати пенсійне забезпечення та забезпечення на випадок безробіття, грошову допомогу сім'ям, різні форми соціальної допомоги й соціальних послуг (догляд за людьми похилого віку, інвалідами, опіка над сиротами).

Що ж до дотримання гарантій прав людини і громадянина на соціальний захист, то право на соціальний захист громадян України передбачене ст. 46 Основного Закону країни. Це право на забезпечення громадян у разі: повної, часткової або тимчасової втрати працездатності; втрати годувальника; безробіття з незалежних від них обставин; на забезпечення в старості та в інших випадках, передбачених законом (ч. 1). Це право гарантується: загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій; загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (ч. 2). Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ч. 3). Тому ч. 2 і ч. 3 ст. 46 Конституції України встановлюються способи і засоби реалізації права людини і громадянина на соціальний захист і гарантії цього захисту.

Як зазначає М. Чорна, важливість дослідження правового змісту соціальних прав людини, механізмів їх реалізації, а також гарантій забезпечення цих прав зумовлена багатьма чинниками. До них можна зарахувати: теоретичну невизначеність сутності соціальних прав людини; відсутність чітко визначених як теоретичних, так і законодавчих гарантій забезпечення соціальних прав; значну декларативність соціальних прав, закріплених у нормативних актах України; мінімальну забезпеченість соціальних прав економічними чинниками тощо. Науковці і практики здійснюють зазначені дослідження з огляду на необхідність пошуку оптимального балансу дій держави щодо забезпечення нею добровільно взятих на себе соціальних зобов'язань перед людиною та необхідністю оптимізації соціальних видатків з державного бюджету, що є об'єктивно вимушеним кроком України з огляду на економічні можливості держави [2, с. 153].

Визначальними ознаками правових гарантій є такі: їх спрямованість на забезпечення основних прав і свобод, їх визначення компетенцією державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових і службових осіб; правові гарантії є обов'язком

державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових і службових осіб, наділених відповідними повноваженнями застосовувати з метою забезпечення реалізації правового статусу особи комплекс зазначених у законі заходів; відповідальність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових і службових осіб за невиконання або несвоєчасне виконання обов'язків, пов'язаних із реалізацією прав і свобод людини; їх пов'язаність з юридичним обов'язком уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових і службових осіб відновлювати порушені права і свободи особи, відшкодувати заподіяну моральну шкоду й матеріальний збиток, притягати винних осіб до юридичної відповідальності [6, с. 37].

Правове підґрунтя для формування та застосування соціальних гарантій закладає Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [7], який покликаний забезпечити реалізацію закріплених Конституцією України найважливіших державних соціальних гарантій населенню на рівні, не нижчому за мінімальний та передбачає механізм фінансового забезпечення їх надання, розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення цих питань. Державними соціальними гарантіями Закон визначає встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму.

Основні державні соціальні гарантії встановлюються законами з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень. До їх числа входять: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат. Крім основних, є ще інші державні соціальні гарантії. Законами з метою надання соціальної підтримки населенню України загалом та окремим категоріям громадян зокрема встановлюються державні гарантії щодо: рівня життя населення, яке постраждало внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС; стипендій учням професійно-технічних та студентам вищих державних навчальних закладів; індексації доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їхніх грошових доходів в умовах зростання цін; надання гарантованих обсягів соціально-культурного, житлового комунального, транспортного, побутового обслуговування та обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, торгівлі та громадського харчування; забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах та послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки.

З метою дотримання державних соціальних гарантій, оцінки ефективності державної соціальної політики, її впливу на рівень та якість життя в Україні здійснюється постійний державний моніторинг у сфері застосування та фінансового забезпечення державних соціальних стандартів і нормативів. Основними засобами його здійснення є: а) щомісячна оцінка вартісної величини основних державних соціальних стандартів; б) ведення державного статистичного обліку щодо дотримання державних соціальних стандартів і нормативів; в) поточне коригування вартісних величин державних соціальних нормативів та нормативів фінансування залежно від зміни цін та інших умов їх формування. За результатами моніторингу здійснюється перегляд розмірів державних соціальних гарантій у порядку, що визначається законами.

У механізмі реалізації правових гарантій прав і свобод виділяють основні складники: а) інформування людини про права та свободи; б) установлення підстав, відповідно до яких особа наділяється правами і свободами, визначення їх обсягу і змісту; в) окреслення правових засобів, які необхідно використовувати під час реалізації, охорони й захисту прав та свобод; г) установлення державного органу, від дій якого залежить реалізація останніх; г) безпосереднє виконання дій, пов'язаних із реалізацією правового статусу особи; д) застосування правових засобів захисту від порушення прав і свобод, відновлення порушеного права.

Прикладом юридичних гарантій у сфері соціального захисту, приміром такої категорії, як безробітні, є надання особливих гарантій працівникам, які втратили роботу через зміни в організації виробництва і праці, а також додаткових гарантій зайнятості окремим категоріям населення, не здатним на рівних умовах конкурувати на ринку праці. Зокрема, працівники в разі втрати ними частини заробітної плати внаслідок вимушеного скорочення до 50% передбаченої законодавством тривалості робочого часу у зв'язку із зупиненням (скороченням) виробництва продукції мають право без припинення трудових відносин на участь у громадських роботах, у тому числі тих, що оплачуються коштом Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, в межах строку зупинення (скорочення) виробництва.



Як бачимо, державні соціальні гарантії виступають обов'язковим елементом системи соціального захисту населення держави, що визначає рівень її суспільного добробуту і є важливою умовою економічної стабільності. У сучасних умовах необхідною є розробка такої їх системи, яка б забезпечила гідний рівень життя населення та відповідала європейським стандартам. Її запровадження має передбачати почергові етапи досягнення соціальних стандартів протягом кількох років окремо для кожної категорії населення. У демократичному суспільстві людина відчуває піклування й турботу в соціальній сфері протягом усього життя. Держава визначає зміст основних прав людини, підтримує системний діалог виконавчої влади і громадськості, організовує консультації щодо прав, свобод і законних інтересів громадян [8, с. 15].

Упродовж останніх років в Україні особливої гостроти набувають проблеми, пов'язані із соціальним захистом літніх людей, які є однією з найбільш незахищених верств населення. Держава гарантує кожному громадянину похилого віку належний рівень життя, задоволення різноманітних життєвих потреб, надання різних видів допомоги через реалізацію права на працю відповідно до професійної підготовки, трудових навичок з урахуванням стану здоров'я; забезпечення пенсіями і допомогою; надання житла; створення умов для підтримання здоров'я і активного довголіття відповідно до сучасних досягнень науки; організацію соціально-побутового обслуговування, розвиток мережі матеріально-технічної бази для стаціонарних закладів і надомних форм обслуговування громадян похилого віку, а також підготовки відповідних спеціалістів. Кожен із визначених законодавцем напрямів державної політики – важлива ланка в житті літньої людини, і тільки за умови їх одночасної реалізації гарантоване державою право на належний рівень життя стає реальним. Водночас чинна система соціального захисту громадян похилого віку є малоєфективною, неспроможною гарантувати повною мірою належний рівень життя цієї категорії осіб.

**Висновки.** Підбиваючи підсумки вищевикладеного, можемо констатувати вагомість принципу гарантування й охорони прав та законних інтересів кожного на соціальний захист. Оскільки дотримання та реалізація соціальних прав, зокрема права на соціальний захист, – найважливіша функція соціальної держави і водночас її фундамент, важливим засобом реалізації та захисту соціальних є гарантії, які виступають системою норм, принципів та вимог, які забезпечують процес дотримання прав та законних інтересів людини. Призначенням гарантії є забезпечення найсприятливіших умов для реалізації конституційно закріпленого статусу людини; вони є засобом, що забезпечує перехід від передбачених конституцією можливостей до реальної дійсності. Їх ефективність залежить від рівня розвитку загальноправових принципів, стану економіки, рівня розвитку демократичних інститутів, наявності системи досконалих законів у державі, ефективності механізмів реалізації законів, ступеня правової свідомості і правової культури населення, узгодженості інтересів населення та суспільства загалом і наявності високоєфективного органу конституційного контролю.

Тому стратегія вдосконалення соціально-забезпечувального законодавства має бути спрямована на посилення гарантії реалізації права на соціальний захист у суб'єктів, які мають право на його отримання, оптимізації організаційно-правової структури соціального захисту, досягнення прозорості та єдності підходів до надання соціального забезпечення завдяки кодифікації соціально-забезпечувального законодавства. Поряд із тим вона покликана підвищити соціальну відповідальність держави як гаранта соціального забезпечення та органів державної влади і місцевого самоврядування за визначення, підвищення та дотримання державних соціальних гарантій і нормативів усіма суб'єктами соціального забезпечення.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Чорна М. Сутність права громадян на соціальний захист. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 151–156.
3. Ярошенко І.С. *Право соціального забезпечення* : навчальний посібник. Київ : КНЕУ, 2005. 232 с.
4. Устинов С.О. Співвідношення термінів «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» в законодавстві України. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 90–95.
5. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять. *Право України*. 2000. № 4. С. 35–39.
6. Білозьоров Є.В. *Правові гарантії прав і свобод людини та громадянина у сфері діяльності міліції* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 192 с.

7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 48. Ст. 409.

8. Шумна Л.П. Державні соціальні гарантії як системне соціально-правове явище. *Проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина* : тези Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених та студентів, м. Чернігів, 22–23 трав. 2014 р. Чернігів : Десна Поліграф, 2014. С. 10–15.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.18>

ЛЮБИМОВ О.К.

### УНІВЕРСАЛЬНА МОДЕЛЬ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

У статті моделюється універсальний правовий статус професійних публічних службовців в Україні як дуальний правовий статус державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, урегульований нормами адміністративного і трудового законодавства. Автором встановлюються причини відсутності в сучасній теорії права єдиного підходу до розуміння правового статусу професійного публічного службовця, на основі чого обґрунтовується метод, відповідно до якого ним здійснюється узагальнене формулювання сутності досліджуваного правового статусу. Значна увага у статті приділяється окресленню соціально-правової сутності «правового статусу професійних публічних службовців», а також з'ясуванню елементів правового статусу цих суб'єктів трудового права. Окремо систематизується перелік основних ознак цього правового статусу. На основі цього автор доходить висновків, що правовий статус публічного службовця в Україні – це спеціальний правовий статус, який урегульовується трудовим і адміністративним законодавством, зумовлюється змістом публічно-владних правовідносин, юридичної природою публічної служби й відображає правосуб'єктність, права й обов'язки публічного службовця, гарантії діяльності, які випливають із службово-трудова відносин у сфері публічної служби, а також юридичну відповідальність за ненадане виконання покладених обов'язків, сукупно характеризує правове становище державних службовців і службовців в органах місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що проблема модернізації правового статусу публічного службовця нині досить гостра, оскільки такі особи виконують функції держави, а отже, здійснюють реалізацію її основних напрямів діяльності в усіх сферах суспільного життя. Нині, на жаль, спостерігається тенденція до висловлення недовіри публічним службовцям більшості органів публічної служби з боку звичайних громадян, відсутності компромісу між представниками держави та громадськості, що негативно впливає не тільки на внутрішню, а й на зовнішню політику держави.

**Ключові слова:** обов'язки, права, правовий статус, правосуб'єктність, професійний публічний службовець, юридична відповідальність.

The article simulates the universal legal status of professional public servants in Ukraine as a double-natured legal status of public servants and those of local government, settled by the administrative and labour legislation norms. The author identifies the reasons for the lack of integrated approach to understanding the professional public servant's legal status in the modern jurisprudence, and on this basis the method is substantiated, according to which the essence of the legal status under investigation is

---

© ЛЮБИМОВ О.К. – кандидат юридичних наук, помічник судді (Вищий господарський суд України)

generally formulated. The considerable attention is paid to outlining the socio-legal nature of the “legal status of professional public servants”, as well as to the clarifying the elements of these labour law subjects’ legal status. A list of this legal status main features is systematized separately. Based on this, the author comes to the conclusion that the legal status of a public servant in Ukraine is a special legal status regulated by labour and administrative legislation; it is determined by the content of public-power relations, the legal nature of public service and reflects the legal personality, rights and obligations of a public servant, guarantees of activities arising from official labor relations in the field of public service, as well as legal liability for the improper execution of mandated activities, and in this way characterizes collectively the legal status of public servants and officials in local government. The conclusions summarize the research results. It is concluded that the problem of modernization of the legal status of a public servant today is quite acute, since such persons perform the functions of the state, and therefore carry out its main activities in all spheres of public life, and secondly, today, unfortunately, there is a tendency to expressing distrust of public servants of most public service bodies by ordinary citizens, lack of compromise between state and public representatives, which has a negative impact not only on the internal but also on the public and the foreign policy of the state.

**Key words:** *legal liability, legal personality, legal status, obligations, professional public servant, rights.*

**Вступ.** Трансформація публічного управління в Україні є питанням збереження нашою державою державності, а забезпечення ефективного функціонування публічної служби слугуватиме формуванню конкурентних переваг держави на глобальному ринку [1, с. 153], що має велике значення для України, у якій нині спостерігаються численні кризові явища економічного, соціально-політичного та культурного характеру. Водночас ефективність функціонування публічної служби суттєвим чином виявляється у визначеності місця та ролі представника держави (місцевого самоврядування) у суспільному та державному житті. Тобто правовий статус професійного публічного службовця загалом є особливою, надзвичайною проблемою, зважаючи на потреби трансформації публічної служби (зокрема, у напрямі її європеїзації), отже, і потреби модернізації правового статусу публічних службовців. Крім того, варто мати на увазі, що проблема модернізації правового статусу публічних службовців в Україні є проблемою, що не виникла нещодавно, особливо щодо держслужбовців. Ця проблема виникла з моменту проголошення незалежності України та повсякчас зумовлювала потреби в її вирішенні (у контексті тих чи інших умов функціонування цієї служби) на нормативному рівні [2, с. 209].

З огляду на те, що правовий статус публічних службовців є проблемним питанням, яке вирішується законодавцем уже тривалий час, цілком закономірним є те, що цю проблему правового статусу публічного службовця в Україні вже так чи інакше досліджували значна кількість науковців, серед яких: В.Б. Авер'янов, А.В. Андреев, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.Л. Бачило, А.О. Головачова, І.П. Голосніченко, О.А. Губська, О.Ю. Дрозд, М.І. Зубрицький, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, М.І. Кобаль, Ю.М. Козлов, А.Ю. Коротких, І.Б. Коліушко, В.К. Малиновський, В.Я. Мацюк, Т.П. Мороз, О.Д. Оболенський, В.М. Павліченко, М.В. Панченко, І.М. Пахомов, А.А. Сергієнко, О.М. Ярошенко й інші науковці. Проте у процесі поточних законодавчих перетворень, реформування системи публічної служби в Україні загалом дана проблематика набуває все більшого значення, потребує ґрунтовних наукових досліджень. Сьогодні необхідне визначення основних, найбільш перспективних шляхів реформування правового статусу публічного службовця, підвищення їхньої ролі та значення для суспільного та публічного життя, виведення їх на якісно новий рівень соціального буття, що має стати наслідком підвищення ефективності публічної служби, більш професійного та компетентного надання адміністративних послуг у державі шляхом гарантування високого рівня соціальної безпеки публічних службовців, права службовців на гідну працю.

**Постановка завдання.** Мета наукової статті – моделювання універсального правового статусу професійних публічних службовців в Україні як дуального правового статусу держслужбовців і службовців органів місцевого самоврядування, урегульованого адміністративним і трудовим законодавством. Ця мета досягається шляхом виконання таких *завдань*: 1) з'ясувати причини відсутності в теорії права єдиного підходу до розуміння правового статусу професійного публічного службовця, зважаючи на це, викласти метод, за яким буде здійснене узагальнене формулювання

сутності досліджуваного правового статусу; 2) окреслити соціально-правову сутність «правового статусу професійних публічних службовців»; 3) з'ясувати елементи правового статусу професійного публічного службовця в Україні та перелік основних ознак цього правового статусу.

**Результати дослідження.** У науковій літературі немає єдиного розуміння правового статусу публічного службовця, що є наслідком:

1) неоднозначного тлумачення значення та ролі публічного службовця в суспільному та державному житті. Дотепер в юридичній науці: а) вчені по-різному тлумачать юридичну сутність поняття «правовий статус», отже, і «правовий статус публічної служби»; б) не завжди досить коректно осмислюється правовий статус публічного службовця (зокрема, в юридичній науці сьогодні поширюється тенденція розуміння «публічних службовців» як «слуг народу» [3, с. 42, 49], що є більше політичним, а не юридичним осмисленням статусу цих службовців);

2) неоднозначного розуміння правових статусів державного службовця та службовців органів місцевого самоврядування. У теорії права дотепер немає узгодженого розуміння поняття «правовий статус», цілком закономірне й те, що на ґрунті цієї проблеми нерозв'язаними залишаються питання, як розуміти похідні поняття «правовий статус неповнолітнього», «правовий статус працівника», «правовий статус працівника із сімейними обов'язками». Проблемою відповідного виду є також питання узгодженості інтерпретацій понять «правовий статус державного службовця» та «правовий статус службовця органу місцевого самоврядування»;

3) наукового осмислення поняття «правовий статус публічного службовця» (його видів) у межах різних галузей права. Відповідна проблема полягає в тому, що правовий статус цих службовців багатьма вченими [4, с. 11, 14; 5, с. 7; 6, с. 7] розуміється як правове становище відповідних суб'єктів, що врегульоване або трудовим, або адміністративним законодавством України (водночас заперечується можливість гармонійного співіснування цих статусів). Варто зауважити, що професійні публічні службовці в Україні характеризуються дуальним правовим статусом, урегульованим адміністративним та трудовим законодавством [7, с. 24];

4) змінюваності змісту юридичних моделей, до яких відносять також модель «правовий статус». Ученими зазначається, що «право є живим організмом, котрий змінюється як під впливом процесів його реалізації на практиці, так і під впливом низки зовнішніх чинників». Саме тому цілком закономірно, що «з еволюцією права відбувається також і переосмислення правової суб'єктності суб'єктів права, головним чином державних службовців, які в багатьох державах є одночасно суб'єктами трудового й адміністративного права, хоча не завжди залишається зрозумілим саме поняття державної служби, роботи державних службовців, службово-трудова відносина тощо, що суттєво актуалізується з останніми змінами концепцій правового регулювання державної служби в різних державах світу, зокрема і в Україні» [8, с. 354]. Варто констатувати черговий етап переосмислення правового статусу державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, а саме в контексті: а) європеїзації публічної адміністрації в Україні; б) юридичної моделі, що об'єднує ці статуси, – «правового статусу публічної служби»; в) реформи чинного законодавства про публічну службу та про працю.

Отже, наукове тлумачення поняття «правовий статус публічного службовця» у межах нашого дослідження варто здійснювати: по-перше, у межах підходів українських та закордонних учених до розуміння соціально-правової сутності правового статусу держслужбовця та правового статусу службовців органів місцевого самоврядування; по-друге, зважаючи на підходи до розуміння змісту (структури) правового статусу держслужбовця та правового статусу службовців органів місцевого самоврядування; по-третє, беручи до уваги сутність понять «професійна публічна служба» та «професійний публічний службовець»; по-четверте, у взаємозв'язку з положеннями чинного законодавства про публічну службу.

Отже, спершу необхідно з'ясувати соціально-правову сутність правового статусу професійних публічних службовців, зважаючи на відповідну сутність правового статусу держслужбовця та правового статусу службовців органів місцевого самоврядування, а також з огляду на особливий зміст понять «професійна публічна служба» та «професійний публічний службовець».

У результаті проведеного аналізу наявної наукової літератури [9–11] можемо дійти висновку, що правовий статус публічного службовця можна розуміти як:

1) юридичне окреслення факту перебування фізичної особи (публічного службовця) у публічно-службових відносинах і водночас у трудових правовідносинах з органом публічної служби. Цей підхід до розуміння відповідного статусу є цілком коректним, оскільки особливість правового статусу публічного службовця впливає саме із встановленням зв'язку цього службовця з конкретним органом публічної служби, що виступає його «безпосереднім роботодавцем»;

2) комплексний показник становища публічного службовця в соціальній системі, що сукупно заснований на: параметрі його соціального стану; позиції у структурі органів публічної служби (також у структурі конкретного органу, його структурному підрозділі); уявленні, що переважає, у суспільстві про місце, роль і значення публічного службовця. У цьому контексті правовий статус публічного службовця переважно пов'язується із соціальним значенням публічного службовця (також це стосується престижу, пошани та поваги публічних службовців у суспільстві), соціально значущістю його завдань, функцій, добросовісністю та професійністю виконання ним завдань, впливу публічного службовця на буття держави та суспільства. Хоча у визначенні правового статусу публічного службовця ключовим має бути саме наявність трудових чи службових правовідносин з органом публічної служби, варто визнати, що цей підхід до розуміння правового статусу публічного службовця також має значення (утім, другорядне щодо суто юридичного розуміння відповідного правового статусу);

3) формальну модель, яку становить сукупність ознак, які притаманні публічному службовцю. Хоча ознаки форми будь-якого явища визначають її характер, варто зауважити, що інтерпретація соціально-правової сутності правового статусу публічних службовців, заснована лише на ознаках цього суб'єкта права, є надміру формалізованою, позбавленою належної критики, а тому не спроможна повною мірою відобразити сутність правового статусу професійного публічного службовця;

4) формальну модель, яку становить сукупність ознак, які характеризують службово-трудова діяльність публічного службовця. Відповідний підхід також не є самодостатнім, адже реалізація потенціалу правового статусу у вигляді службово-трудова діяльності не є правовим статусом, хоча й може свідчити про сутнісну природу цього статусу. Варто мати на увазі, що: а) ця сутнісна природа, заснована лише на сукупності особливих ознак, що характеризують службово-трудова діяльність публічного службовця, не є повноцінною, адже характеристика праці цих службовців не відображає всі складові елементи правового статусу (наприклад, правосуб'єктність, юридичну відповідальність), відбиває лише реалізацію прав і обов'язків; б) службово-трудова діяльність публічного службовця може розглядатись як комбінація діяльності, урегульованої трудовим і адміністративним законодавством, а також діяльності, що урегульована суто трудовим чи суто адміністративним законодавством (як наслідок, цей формальний підхід зумовлює звужене розуміння правового статусу);

5) формальну модель, яку становить сукупність особливостей її складових елементів. Зміст форми будь-якого явища, як і ознаки цього явища, визначають сутність цього явища, проте ототожнення правового статусу професійних публічних службовців суто зі змістом цього явища, без урахування того, як елементи цього правового статусу взаємодіють та сукупно виявляються в об'єктивній дійсності є дещо помилковим підходом. Окремою проблемою є також те, що вчені дотепер не дійшли згоди стосовно переліку структурних елементів правового статусу загалом і статусу професійних публічних службовців зокрема.

Можемо дійти висновку, що правовий статус професійних публічних службовців у соціально-правовому вимірі може розумітись у різних сенсах, які відображають різні аспекти вияву цієї юридичної моделі. Якщо якісні підходи до інтерпретації цього статусу дозволяють розуміти його концептуальну та практичну значущість, то формальні підходи є підґрунтям для осмислення юридичної природи правового статусу. У цьому сенсі комплексне розуміння правового статусу професійних публічних службовців в Україні має враховувати всі підходи до розуміння зазначеного юридичного конструкта, з урахуванням їхніх переваг і недоліків.

Зважаючи на розуміння структури і сутності правового статусу в загальній теорії трудового права, доходимо висновку, що до *основних ознак правового статусу професійних публічних службовців в Україні* варто віднести такі характерні ознаки цього правового статусу [2, с. 212]:

1) правовий статус професійних публічних службовців є спеціальною юридичною модельною категорією – двоїстим правовим статусом публічних службовців, що охоплює спеціальний трудово-правовий статус і адміністративно-правовий статус публічних службовців, які, у свою чергу, відображають відповідні статуси держслужбовців і службовців в органах місцевого самоврядування; 2) правовий статус професійних публічних службовців ґрунтується на правових принципах діяльності цих службовців і урегульовується Конституцією України, нормами законодавства про працю й адміністративного законодавства; 3) правовий статус професійних публічних службовців зумовлений змістом публічно-владних правовідносин, які виникають між державним органом та державним службовцем; 4) правовий статус професійних публічних службовців виникає

на підставі: а) встановлення факту відповідності громадянина України всім вимогам (заборонам і обмеженням також) до особи, яка бажає реалізувати право на працю у вигляді права на доступ до публічної служби; б) здійснення особливих кадрових процедур, урегульованих у межах правового режиму кадрових процедур на публічній службі; 5) правовий статус професійних публічних службовців визначається правами, обов'язками, які має цей службовець; 6) правовий статус професійних публічних службовців встановлюється зазвичай у межах компетенції діяльності органу публічної служби; 7) правовий статус професійних публічних службовців визначає межі можливої та гарантованої нормативно-правовими актами поведінки державного службовця; 8) правовий статус професійних публічних службовців окреслює місце та роль цих службовців у самому органі публічної служби та у взаєминах з іншими посадовими особами, суб'єктами публічної адміністрації тощо; 9) правовий статус професійних публічних службовців встановлює рівень повноважень та юридичної відповідальності публічного службовця.

З огляду на викладене, можемо дійти висновку, що *правовий статус публічного службовця в Україні* – це спеціальний правовий статус, який урегульовується трудовим і адміністративним законодавством, зумовлюється змістом публічно-владних правовідносин, юридичної природою публічної служби й відображає правосуб'єктність, права й обов'язки публічного службовця, гарантії діяльності, які випливають із службово-трудова відносин у сфері публічної служби, а також юридичну відповідальність за неналежне виконання покладених обов'язків, сукупно характеризує правове становище (місце, роль і призначення публічного службовця в суспільному та державному житті, у конкретних правовідносинах) державних службовців і службовців в органах місцевого самоврядування.

**Висновки.** У підсумку зазначимо, що проблема модернізації правового статусу публічного службовця нині досить гостра, оскільки такі особи виконують функції держави, а отже, здійснюють реалізацію її основних напрямів діяльності в усіх сферах суспільного життя. Нині, на жаль, спостерігається тенденція до висловлення недовіри публічним службовцям більшості органів публічної служби з боку звичайних громадян, відсутності компромісу між представниками держави та громадськості, що негативно впливає не тільки на внутрішню, а й на зовнішню політику держави. Для ефективного та реального вдосконалення та модернізації правового статусу публічного службовця варто, по-перше, усвідомити суспільну необхідність у здійсненні такого вдосконалення, по-друге, зробити аналіз міжнародного досвіду та функціонування публічної служби у високорозвинутих країнах світу, по-третє, здійснювати таке вдосконалення у виділених нами напрямках у сукупності. Отже, наголосимо на тому, що лише шляхом реалізації наведених вище заходів у своїй сукупності ми можемо досягнути поставлених цілей та реально досягнути реального забезпечення та подальшого дотримання прав і свобод публічних службовців на всіх рівнях державного, суспільного та громадського життя.

#### Список використаних джерел:

1. Сабашко Г.О., Олівінська І.В. Реформування публічної служби України в умовах донорського впливу міжнародних організацій. *Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні* : матеріали науково-прикладного дослідження освітньо-професійної програми 281 за 2017–2018 рр. Київ : КНЕУ, 2019. С. 153–168.
2. Любимов О.К. Щодо визначення поняття адміністративно-правового статусу державного службовця. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2. Ч. 4. С. 208–213.
3. Коротких А.Ю. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 472 с.
4. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації: наукова розробка / авт. кол. : Р.А. Науменко та ін. Київ : НАДУ, 2010. 44 с.
5. Орловський О.Я. Зміст трудових правовідносин в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2001. 20 с.
6. Рыбчинский И.Е., Семеринов И.В. Законодательство о службе в государственном аппарате. Минск : Наука, 1994. 52 с.
7. Коротких А.Ю. Юридична відповідальність державних службовців за трудовим законодавством України: теорія, практика, проблеми : монографія. Харків : Константа, 2019. 420 с.
8. Гладкий В.В. Неоднозначність трудової правосуб'єктності державного службовця. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу у правоохоронних органах* : матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Харків, 16 листопада 2018 р. Харків : ХНУВС, 2018. С. 354–359.

9. Іншин М.І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ. *Форум права*. 2006. № 1. С. 45–50.

10. Мегедик І.В., Ковалик В.В. Особливості правового статусу державного службовця. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. № 7. С. 157–163.

11. Перевалова Л.В., Киян М.Ш., Разіна О.І. Проблеми вдосконалення правового статусу державних службовців. *Вісник Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»*. Серія «Актуальні проблеми розвитку українського суспільства». 2013. № 69 (1042). С. 24–31.

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.19>

АСАНОВА Л.М.

**ДІЛОВОДСТВО ЯК ЗАСІБ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ**

Визначено, що серйозна проблема полягає у відсутності чи занадто ненадійній організації паперового документообігу в правоохоронних органах. Чим більший масштаб неврегульованого, хаотичного документообігу, тим більше в установі виникає проблем, джерелом яких є саме відсутність формалізованої схеми ведення справ. Як наслідок, керівництво та службовці постійно зайняті вирішенням питань руху документів, хоча запровадження, розвиток та підтримка процесів документообігу, в тому числі електронного, мають бути належним чином організовані службою діловодства. Визначено, що для оптимізації процесів документообігу та заощадження часу працівників Національного бюро, до посадових обов'язків яких не належать функції з діловодства, окрім здійснення кваліфікованими працівниками Відділу документообігу організаційно-методичного керівництва роботою з документами та постійного контролю за станом діловодства, Національному бюро необхідно прагнути до більш централізованої роботи з документами, залишаючи за структурними підрозділами винятково ті операції, які неможливо чи не бажано централізувати через процесуальні або інші причини. Зроблено висновок, що інформація і знання є одним із стратегічних ресурсів держави, а доступ до них – одним із основних факторів соціально-економічного розвитку. У зв'язку з цим до найбільш важливих завдань кожної держави належить формування та розвиток інформаційної інфраструктури та інтеграція у глобальне інформаційне суспільство. В інформаційному суспільстві формується інформаційна культура. Сучасні інформаційні технології, проникаючи у всі сфери суспільного життя, генерують нові можливості. Прогрес у застосуванні електронної технології опрацювання документів і поступової заміни паперових форм визначається розвитком інформаційного суспільства та електронних комунікацій і насамперед Інтернету. Його доступність є ключем до застосування і розвитку електронних документів у правоохоронних органах. Це дозволить запровадити та перейти на електронні документи з використанням шаблонів, стандартів, запровадити електронні провадження, що упрозорить процедури та процеси, а також істотно підвищить ефективність праці та якість документів, що готуються у правоохоронних органах.

**Ключові слова:** документообіг, контроль, правоохоронні органи, передача інформації.

It is determined that a serious problem is the lack or too unreliable organization of paperwork in law enforcement agencies. The larger the scale of the unregulated, chaotic workflow, the more problems arise in the institution, the source of which is precisely the lack of a formalized scheme of doing business. As a consequence, management and employees are constantly involved in document management, although the implementation, development and support of workflows, including electronic ones, must be properly



organized by the registry. It is determined that in order to optimize the processes of workflow and save time of employees of the National Bureau, whose duties do not include the functions of recordkeeping, except for the skilled workers of the Documentation Department of organizational and methodical management of work with documents and constant control over the state of recordkeeping more centralized document management, leaving only those operations that are impossible or undesirable to centralize for procedural or other reasons. It is concluded that information and knowledge are one of the strategic resources of the state, and access to them is one of the main factors of socio-economic development. In this regard, the most important tasks of each state are the formation and development of information infrastructure and integration into the global information society. An information culture is formed in the information society. Modern information technologies, penetrating into all spheres of public life, are generating new opportunities. Progress in the application of electronic document processing technology and the gradual replacement of paper forms is determined by the development of the information society and electronic communications and, above all, the Internet. Its accessibility is key to the use and development of electronic documents in law enforcement agencies. This will allow the introduction and transition to electronic documents using templates, standards, the introduction of electronic proceedings, which will transparent procedures and processes, as well as significantly improve the efficiency and quality of documents prepared by law enforcement agencies.

**Key words:** *document flow, control, law enforcement, information transfer.*

**Вступ.** Статус Національного антикорупційного бюро України (далі – Національне бюро) регламентує однойменна стаття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» – це державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції. Національне бюро утворюється Президентом України відповідно до законодавства України.

Правову основу діяльності Національного бюро становлять Конституція України, міжнародні договори України, закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження діловодства як засобу прийняття управлінського рішення.

**Результати дослідження.** Інформаційно-документаційне обслуговування управлінської діяльності Національного бюро має здійснювати Відділ документообігу, до обов'язків якого входить створення комплексної системи діловодства, а саме: опису організаційних, інформаційних, технічних, технологічних процедур, які б забезпечили отримання, опрацювання, використання, зберігання, відправлення та знищення документів.

Забезпечення управлінської діяльності правоохоронних органів, органів державної влади та місцевого самоврядування характеризується тим, що встановлено правові основи документування, організації роботи з документами та їх зберігання на базі нових інформаційних технологій.

Організаційна форма діловодства у Національному бюро, де річний документообіг становить понад сто тисяч документів, є **змішаною**. Така форма організації діловодства передбачає часткову централізацію. У Відділі документообігу здійснюються операції з опрацювання вхідних і вихідних документів, реєстрація і облік документів, незалежно від способу їх надходження, реєстрація нормативно-розпорядчої документації, контроль за виконанням на підставі резолюції керівництва, а також зберігання справ.

З огляду на те, що Національне бюро – це новоутворена установа, яка має унікальні завдання, специфічний документообіг та визначену законом чисельність, **централізована** форма документообігу, хоча і найефективніша, та все ж таки можлива лише у разі запровадження електронних кримінальних проваджень та дотримання вимог щодо захисту електронних документів, а також за наявності служби діловодства як повноцінного структурного підрозділу з достатньою

чисельністю, що дало б змогу раціонально використовувати ресурс працівників інших структурних підрозділів щодо реалізації ними завдань відповідно до функціонального розподілу у Національному бюро.

*Децентралізована* форма організації діловодства зазвичай використовується в установах, де відсутня не лише служба діловодства, а й відповідальний за документообіг працівник. Запровадження децентралізованої форми організації діловодства ускладнює пошук документів, унеможливує контроль за їх виконанням, оскільки документація установи не становить єдиної системи і не відображається в єдиній базі даних. Своєю чергою це призводить до необґрунтованої витрати часу на виконання не властивих функцій працівниками інших структурних підрозділів, які мають забезпечувати користування документами, їх збереженість, пошук та дотримання інших процедур, пов'язаних з діловодством, тощо.

Отже, для оптимізації процесів документообігу та заощадження часу працівників Національного бюро, до посадових обов'язків яких не належать функції з діловодства, окрім здійснення кваліфікованими працівниками Відділу документообігу організаційно-методичного керівництва роботою з документами та постійного контролю за станом діловодства, Національному бюро необхідно прагнути до більш централізованої роботи з документами, залишаючи за структурними підрозділами винятково ті операції, які неможливо чи не бажано централізувати через процесуальні або інші причини.

Для ефективного виконання кожної функції у складі служби діловодства мають бути передбачені відповідні підрозділи, такі як підрозділ приймання та відправлення документів (експедиція), обліку та реєстрації, підрозділ з контролю виконання документів, підрозділ автоматизації діловодства, архівний підрозділ, підрозділ друкування та розмноження документів, підрозділ редагування тощо, що не віднайшло свого відображення в структурі Національного антикорупційного бюро України.

Інформація, яка використовується в системі сучасного державного управління, переважно оформлена документально. За допомогою документа інформація зберігається і передається у часі та просторі, а тому значна частина дій здійснюється у процесі управління шляхом створення і використання різноманітних документів. Документування та організація роботи з документами як складники процесу управління є важливими чинниками забезпечення результативності діяльності правоохоронних органів, органів державної влади та місцевого самоврядування.

Документування управлінської діяльності – це процес фіксації документа (інформації), який забезпечує виконання функцій управління, створення документів. Інформація документа фіксується на матеріальному носії для подальшого її зберігання та передавання.

У новітні часи діджиталізації, після перезавантаження правоохоронних органів та утворення нових довіра соціуму до них зросла, у зв'язку з чим й зросла кількість звернень, заяв та повідомлень про злочини. Останнє своєю чергою спричиняє збільшення документообігу установ щодо листування в процесі розслідування кримінальних проваджень.

Прогнозоване зростання обсягу необхідної для підготовки та прийняття управлінських рішень інформації, якою обмінюється Національне антикорупційне бюро України з організаціями, підприємствами та іншими правоохоронними органами, може призвести до геометричної прогресії в отриманні, обробці і зберіганні документів у більшій кількості, ніж раніше. Сьогодні, коли тривають процеси демократизації суспільних відносин, удосконалення законодавства в напрямку боротьби з корупцією та посилення захисту прав та свобод громадянина, серед інших напрямів державної політики важливе місце посідає діяльність правоохоронних органів, спрямована на забезпечення законності та правопорядку в суспільстві, боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями, охорону та захист суверенітету, політичної системи, територіальної цілісності України, прав і законних інтересів громадян, державних і громадських організацій.

Своє місце в правоохоронній діяльності посідає й судова діяльність (судочинство), яка здійснюється винятково судами. Центральне місце в системі правового захисту конституційних та інших правових цінностей належить саме судам. Діяльність судів становить універсальний механізм із захисту й охорони права, відновлення порушеного права, припинення порушення права, розгляд спорів (справ) у судовому засіданні, прозорість якої забезпечується електронним документообігом з автоматичним розподілом справ та відкритим реєстром судових засідань та судових рішень.

Окремим аспектом правоохоронної діяльності є правозахисна діяльність, яка полягає в наданні кожній особі правової допомоги у спірних питаннях, а також захисті фізичних осіб від кримінального обвинувачення, що потребує збору великої кількості інформації з різних джерел в установленому законом порядку.

Тому методи роботи з документами повинні ставати ефективнішими. За сучасних суспільних умов актуальним стає застосування електронного документообігу, якому притаманне використання сучасних інформаційних технологій та засобів телекомунікацій.

Сьогодні на ринку систем автоматизації роботи з документами представлено велику кількість продуктів з різноманітними назвами. Через чисельність і часте змішування термінів оцінити ту чи іншу систему досить важко. Головним при цьому є правильне визначення об'єкта автоматизації та функцій системи.

Об'єктом автоматизації може бути діловодство або документообіг. Діловодство – це діяльність зі створення документів та організації роботи з ними. Під організацією роботи з документами розуміють створення умов, що забезпечують рух, пошук і збереження документів. Рух документів в організації з моменту їх одержання або створення до завершення виконання або відправлення позначається як документообіг. Документообіг становить близько 15–20% діловодства. Як відомо, діловодство і документообіг є окремими випадками більш загального поняття управління документами, яке, окрім них, включає ведення великих архівів документів, їх перетворення з однієї форми на іншу (наприклад, сканування і розпізнавання або публікація в Інтернет), розмежування і контроль доступу, координацію дій співробітників, а також тісну інтеграцію з офісними і прикладними програмами, що є інструментами обробки документів. Сучасне українське діловодство здебільшого є спадком радянської системи. Залежно від виконуваних функцій розрізняють організаційно-розпорядницьке, бухгалтерське, нотаріальне, кадрове, технічне, медичне, військове та інші види діловодства. Кожний з них має свої відмітні риси, але спільним для будь-якої галузі та функції управління є організаційно-розпорядницьке (адміністративне) діловодство. Тому в разі впровадження системи автоматизації найчастіше йдеться про цей вид.

*Організаційно-розпорядчі документи* такі:

- організаційні – положення, статuti, інструкції, правила;
- розпорядчі – постанови, розпорядження, накази, вказівки, рішення;
- довідково-інформаційні – листи, доповідні і пояснювальні записки, протоколи, акти, огляди, звіти, стенограми, списки, переліки, реєстраційно-контрольні картки, графіки і таке інше.

Щодо системи управління, то розрізняють потоки вхідних (тих, що надходять), вихідних (тих, що відправляються) та внутрішніх документів. Кожен документ у процесі свого життєвого циклу проходить певні стадії, які мають бути автоматизовані: створення, візування та узгодження, підписання та затвердження, реєстрація, розгляд, виконання, списання у справу, збереження, знищення. На етапі створення документ не має юридичної сили і є лише проектом. Після завершення підготовки, погодження, підписання, затвердження, проставлення печатки і штампу проєкт стає власне документом, набуває юридичної чинності і може використовуватися для доказу в суді і таке інше. Усе сказане стосується паперових документів, оскільки в національній правовій системі процедура експертизи справжності, доказу в суді, система реєстрації підписів (підпису фізичної особи на паспорті) і печаток застосовуються поки тільки до паперових документів. Можливість застосування такої процедури і відрізняє документ від простого тексту на папері чи будь-якому іншому носії.

Таким чином, необхідною умовою переходу до автоматизованого документообігу є надання правового статусу електронним документам. За відсутності правової регламентації в національному масштабі можливе використання тільки закритої (не зв'язаної із системами інших установ) корпоративної системи електронного діловодства. В Україні ця проблема вирішується з ухваленням Закону «Про електронні документи та електронний документообіг», згідно з яким електронний документ – це документ, інформація в якому подана в електронній формі, що містить необхідні реквізити, зокрема електронний цифровий підпис. ЦП відрізняє електронний документ від звичайних файлів, дає змогу встановити його автентичність, тобто підтвердити, що змістова інформація документа не зазнала змін з моменту його підписання, і документ підписаний певною особою. Отже, після накладання електронного підпису документ набуває юридичної сили. За винятком випадків, передбачених законом, електронний документ і звичайний документ на папері, які є ідентичними за змістом та реквізитами, мають однакову юридичну силу. При цьому кожний з електронних примірників вважається оригіналом електронного документа.

За реалізованою концепцією розрізняють автоматизовані системи, зорієнтовані на вітчизняне і західне діловодство. Вітчизняне діловодство характеризується вертикальною спрямованістю – документ, що надходить в організацію, після реєстрації передається керівникові, який після розгляду документа накладає резолюцію із зазначенням відповідального виконавця. Далі документ надходить до відповідального виконавця, який або виконує документ, або направляє

його на виконання своїм підлеглим. Після виконання документ передається у зворотному напрямку з нижнього рівня ієрархії до верхнього, де приймається звіт про виконання. На Заході звичною є горизонтальна схема – документи відразу направляються виконавцям без доповіді вищим керівникам. Ще однією важливою відмінністю нашої практики є наявність органу, що контролює виконання документа, – перед відправленням документа відповідальному виконавцеві він ставиться на контроль. Таким чином, третя особа – діловод – завжди знає, у кого перебуває документ на виконанні і коли він має бути виконаний. Такі відмінності у веденні діловодства спричиняють суттєву різницю між системами західних і вітчизняних та російських розробників. Стосовно *завдань* управління документами і застосування ІТ чіткої класифікації систем не існує.

Можна навести такий загальний розподіл. До засобів автоматизації офісної діяльності (Office Automation) належать: текстові редактори для підготовки і коригування документів, процесори електронних таблиць, програми генерації запитів за зразком з різних БД, мережні планувальники для призначення робочих зустрічей і нарад, засоби розробки і демонстрації презентацій, словники і системи порядкового перекладу, програми відсилання і прийому факсів, електронна пошта для обміну повідомленнями і пересилання файлів. Це можуть бути окремі пакети (Word, WordPerfect, Excel, Lotus 1-2-3 тощо), інтегрований пакет програм (MS Works) або узгоджений набір пакетів (Microsoft Office або Corel Perfect Office). Для створення додатків на основі цих пакетів використовують макромови чи діалекти Basic (Word Basic, Excel Basic та інші) або єдину мову для розширення додатків, наприклад Visual Basic for Applications для продуктів Microsoft. Для багатьох пакетів характерне використання так званих «майстрів» (Wizard), які в режимі діалогу допомагають користувачеві виконати складну процедуру. Автоматизовані системи контролю виконання документів (АСКВД) призначені для обліку всієї документації установи, поставлення на контроль і контролю за виконанням документів (нагадування про наближення строків закінчення виконання документа, повідомлення про прострочені документи тощо). З цієї метою у системах передбачається ведення журналу реєстрації і контролю або реєстраційно-контрольних карток документів. Такі системи побудовані на основі персональних СКБД і використовуються персоналом з діловодства і групами контролю.

Електронні архіви – це системи автоматизації, призначені насамперед для фізичного збереження електронних копій документів та їх пошуку. Основою таких систем є персональна або клієнт-серверна СКБД. Документи зберігаються або у базі даних, або у файлової системі. Недоліком першого варіанта є прив'язка до конкретної СКБД і складність відновлення після збоїв, а другого – низький рівень захищеності інформації. Електронні архіви забезпечують пошук як за атрибутами, так і за змістом документів і можуть включати функції з контролю за виконанням документів.

Якщо в АСКВД реалізується традиційний облік документів із заміною паперових журналів обліку на електронні, то електронні архіви передбачають принципово новий погляд на документообіг – у системі зберігаються не тільки реєстраційні та контрольні картки, а й повний текст документа і його зображення. При цьому полегшується пошук і відновлення документа, його тиражування і розсилання, заповнення полів карток і посилання на документ (дані автоматично розпізнаються з образу документа і переносяться в картку або новий документ). Водночас такий підхід вимагає більше ресурсів (насамперед пам'яті ЕОМ) і додаткового обладнання (сканер, лазерний принтер), система працює ефективно лише в умовах комп'ютерної мережі, її експлуатація ускладнюється, що підвищує вимоги до користувачів та обслуговуючого персоналу.

Носії інформації – це проблема вибору. Паперовий (неавтоматизований) документообіг пов'язаний із багатьма проблемами: великий обсяг документів; складні процеси нагромадження і реєстрації документів; труднощі щодо контролю виконання доручень, визначення поточного місцезнаходження документів та пошуку архівних документів; залежність ефективності роботи з документом від особистих якостей співробітників; втрати документів. Однак вибір носія інформації має бути обґрунтований на підставі таких факторів:

- вартість збереження інформації прямо пропорційна кількості документів і вартості збереження одного документа;
- вартість (час) пошуку необхідної інформації прямо пропорційна кількості збережених документів, якщо відсутня система індексації. Остання, зокрема у вигляді каталогу, дозволяє прискорити пошук. Найбільші можливості у цьому плані має система повнотекстового пошуку, але вона можлива тільки для електронних документів;
- вартість колективного використання інформації залежить від кількості копій документа, необхідних для колективного використання в разі одночасного доступу;

– вартість (час) передавання документа від одного робочого місця до іншого. За цією ознакою електронні документи є безперечними фаворитами.

З розвитком технологій зробити вибір все важче, оскільки пропонується використовувати «інтелектуальний папір» та «електронний папір». Вже сьогодні штрих-коди забезпечують зв'язок між папером та електронним обладнанням, яке може перевірити вид товару та його ціну. Хімічні мітки можуть допомогти в разі ідентифікації документа, а радіочастотні ідентифікатори – ще й визначити його місцезнаходження. Цифровий водяний знак у друкованому виданні може бути сприйнятий Web-камерою, а на екрані комп'ютера з'явиться знайдена в Інтернет додаткова інформація. Електронний папір своєю чергою матиме характеристики звичайного, але інформацію на ньому можна за бажанням оновлювати.

Системи автоматизації ділових процесів (САДП, системи автоматизації управління потоками робіт, workflow-системи, Workflow Management System) застосовуються насамперед для автоматизації документообігу і рутинних багатокрокових офісних операцій. Серед найбільш відомих розробок можна назвати системи Staffware, ActionWorkflow System, «OPTiMA-WorkFlow». Будь-яка САДП ґрунтується на комбінації таких технологій, як електронна пошта, управління проектами, робота з базами даних, об'єктно-орієнтоване програмування, CASE-технології. Дуже часто терміни «groupware» та «workflow» використовуються як синонімічні. Однак «groupware» є загальним терміном, який охоплює широкий спектр специфічних додатків групової роботи (календарне групове планування, спільне використання інформації, «дошки оголошень», форуми дискусій тощо). САДП є складником цієї групи додатків. Із суто технічного погляду workflow-системи одночасно обслуговують множину працівників і множину задач, тоді як groupware-додатки паралельно обслуговують множину користувачів і тільки одну задачу. Інші відмінності САДП такі:

– специфічність систем, зумовлена специфікою ділових процесів. Наприклад, на відміну від додатків календарного групового планування, які є стандартними для будь-якої організації, автоматизація ділових процесів – це технологія, яка допомагає користувачеві створювати додатки, необхідні саме йому;

– докладне визначення маршрутів, правил і ролей. Додаток колективного використання інформації стає додатком автоматизації управління потоками робіт тоді, коли визначений специфічний маршрут (наприклад, від А до В, від В до С), встановлені ролі (наприклад, А – організатор, В – юрист, С – ОПР) і зазначені певні правила («Контракт дійсний, якщо його схвалив С; якщо С його відхилив, контракт повертається до А, який вносить необхідні зміни»).

Докладніше workflow-системи розглянуто в наступному підрозділі. Системи керування (електронними) документами (Electronic / Enterprise Document Management System) вважаються універсальними (див. раніше наведене поняття «управління документами») і мають забезпечувати:

- ведення довідника користувачів на основі організаційно-штатної структури організації;
- ведення журналів реєстрації і контролю виконання документів;
- контроль термінів виконання документів, оповіщення виконавця і діловода про наближення термінів контролю та про документи, не виконані вчасно;
- збереження документів у системі;
- підтримку шаблонів документів, складених документів, версій і підверсій, перехресних посилань між документами;
- відстеження документів поза системою, виписування документів із системи;
- пошук документів за атрибутами, повнотекстовий та нечіткий пошук;
- розробку документів, включаючи колективну розробку;
- візування, узгодження та затвердження документів;
- документообіг – це усі види маршрутизації, автоматичне розсилання повідомлень, обмін повідомленнями і дорученнями усередині системи, формування реєстрів відправлення до зовнішніх організацій;
- ведення класифікаторів документів (за типом, видом тощо), довідників зовнішніх і внутрішніх організацій тощо;
- суворе розмежування повноважень у системі, підтримку ролей, протоколювання та аудит дій користувачів;
- шифрування, цифровий підпис;
- ведення справ документів, списання документів у справу, передачу справ на збереження в архів;
- формування необхідних звітів, зокрема статистичних звітів з діловодства організації.

Системи керування документами ґрунтуються на промислових СКБД (Oracle, Informix, MS SQL Server, Sybase). Документи можуть зберігатись як у БД, так і у файлової системі. Обмін документами між користувачами здійснюється підсистемою обміну і маршрутизації документів, найчастіше роль цієї підсистеми виконують workflow-системи. Часто у складі систем присутні редактори довідників, реєстраційно-контрольних карт для задання атрибутів різних видів документів. Широко відомими прикладами таких систем є DOCS Open и Excalibur EFS. Загальні вимоги до системи автоматизації діловодства / документообігу з будь-якої названої категорії такі:

- зручність і простота в адмініструванні та користуванні;
- масштабовуваність – система має підтримувати будь-яку кількість користувачів, її здатність нарощувати свою потужність має визначатись тільки потужністю відповідного апаратного забезпечення;
- розподіленість – система має підтримувати роботу з документами у територіально-розподілених організаціях, а також взаємодію з віддаленими користувачами;
- модульність – система має складатись з окремих модулів, інтегрованих між собою, що дає можливість замовникові вибирати й упроваджувати компоненти згідно зі своїми потребами;
- відкритість – система повинна мати відкриті інтерфейси для можливої доробки та інтеграції з іншими системами;
- переносимість – можливість використання на різних апаратних платформах у середовищі різного системного програмного забезпечення.

Робота саме правоохоронних органів відповідно до українського процесуального законодавства організована та побудована на опрацюванні і використанні паперових документів із так званім «живим» підписом, з необхідністю їх багаторазового копіювання, доставляння до різних структурних підрозділів, проведення спеціальних нарад, необхідністю погоджень відповідно до ієрархічної субординації та завіряння належним чином цих копій. Усі ці процедури та процеси затратні щодо персоналу, часу, фінансів і тому малоефективні щодо прийняття управлінських рішень, спрямованих на виконання установою тих безпосередніх функцій, які забезпечують її діяльність. Водночас не варто забувати про інші проблеми, пов'язані із затратами часу на тривалі пошуки необхідної інформації або документа за запитом, а також облаштуванням відповідних місць для їх зберігання.

З огляду на це перед вибором програмного продукту для правоохоронного органу необхідно з'ясувати, на яку організаційну структуру установи розрахована система (кілька структурних підрозділів чи один), визначити набір функціональних вимог до системи, можливість інтеграції її з іншими програмними продуктами установи, врахувати обсяг документообігу, кількість користувачів тощо.

Визначені технічні характеристики програмного продукту мають відповідати основній своїй меті і впроваджуватися в установах, де чітко врегульовані, достатньо описані діловодні процеси. Необхідно розробити інструкції з організації електронного документообігу з урахуванням особливостей діяльності установи, вимог законодавства, проводити навчання персоналу. Під час опису електронного документообігу установи в своїх інструкціях не варто нехтувати деталізацією процесів, конкретизацією ролей та визначенням прав та рівнів доступу до інформації, яка міститься в документах, термінів і місця її зберігання, а також способи знищення.

Аналізуючи правові засади документальної діяльності правоохоронних органів, слід зазначити, що деякі з них до сьогодні здійснюють діловодство згідно з локальними Інструкціями з діловодства, які написано було на основі тих типових, що втратили чинність. Покладаючись лише на інституційну пам'ять установи, не поспішають виписувати новітні правила, окремі акти, які б врегульовували документообіг саме правоохоронних органів, що безперечно є невіддільною частиною документообігу загальнодержавного рівня.

Відповідно до Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55, документообіг установ має здійснюватися в електронному вигляді. А положення Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади застосовуються лише до паперових документів і лише у разі наявності визначених законом підстав, які визнані обґрунтованими для створення та/або опрацювання установами документів у паперовій формі.

Для забезпечення максимальної ефективності, прозорості та оперативності прийняття управлінських рішень необхідна оптимізація та автоматизація діловодних процесів. Інформацій-

не забезпечення полягає у своєчасному наданні достовірних інформаційних ресурсів у розпорядження особи, яка розробляє або приймає управлінське рішення. Документообіг, на відміну від діловодства, є більш ширшим поняттям, що, окрім підготовки документів та роботи з ними, ще й означає виконання документами функцій інформаційного забезпечення управлінських рішень.

У своєму практичному посібнику «Діловодство» організацію діловодства С.В. Сельченко-ва [6] пропонує умовно поділити таким чином:

- документування (фіксування інформації, складання та оформлення документів);
- робота з документами (одержання-відправлення, опрацювання, реєстрація, контроль за виконанням, облік, зберігання, використання, підготовка до передавання на архівне зберігання, знищення).

Таким чином, діловодство має охоплювати всі процеси з моменту створення документа до його знищення чи передавання на архівне зберігання.

Щодо документування, то паперові документи, які не містять інформацію з обмеженим доступом, не розкривають зміст кримінального провадження, не містять персональні дані та іншу охоронювану законом інформацію після отримання службою діловодства за наявності технічного, програмного забезпечення та централізованої форми ведення діловодства мають скануватися в систему електронного документообігу. Це надаватиме змогу фіксувати інформацію в єдиній системі установи. Головна мета впровадження електронного документообігу спрямована не на вилучення з обігу паперових документів, а на створення достовірної бази даних та ефективного середовища управління й функціонування установи. Щодо роботи з документами, то наявні чинники психологічної готовності керівників та службовців до використання електронних аналогів «живого» підпису на документі, що значно прискорює одержання-відправлення, опрацювання, реєстрацію, контроль за виконанням, облік, зберігання, використання, а також підготовку до передавання на архівне зберігання відповідно до номенклатури справ установи, яка теж має складатися в електронному вигляді.

Разом з тим є проблема доступу та надання інформації установам, організаціям, правоохоронним органам та впровадження електронного документообігу, яка розглядається у книзі М.С. Демкової та М.В. Фігеля [1]. Автори розглядають питання правового забезпечення інформаційної безпеки під час впровадження електронного документообігу в системі електронного уряду в Україні та розробляють власну концепцію електронного урядування.

Упровадження електронного документообігу в інформаційно-документаційні процеси постійно розвивається в різних країнах світу. Як слушно зазначає К.І. Беляков, інформаційне суспільство не є альтернативним для різних суспільно-економічних систем, як не існує альтернативи і для індустріального суспільства, у рамках якого співіснували капіталізм та соціалізм. Однак комплекс суспільно-державних підсистем, насамперед соціально-політичних та економічних, а також світогляд і філософські погляди, що сформувалися під їхнім впливом, можуть істотно впливати на терміни переходу в нову стадію цивілізації [2].

Цілком зрозуміло, що електронний документообіг є основою для багатьох напрямів діяльності установ, організацій, органів державної влади, правоохоронних органів та впровадження технології документування, документообігу, однією з основних функцій яких є надання адміністративних послуг, в тому числі за допомогою інтернет технологій.

До найбільш ефективних напрямів використання електронних технологій та електронного документообігу в традиційному діловодстві належить підготовка документів із використанням електронних технологій, що здійснюється за правилами і з використанням форм і бланків уніфікованих документів. За потреби тексти виводяться на папір і набувають відповідно до чинних правил форми документів з визначеними обов'язковими реквізитами; електронна передача інформації використовується для прискорення її доставки споживачам з подальшою можливістю виведення документів на папір; актуальним завданням є визначення місця факсимільної передачі документа в системі традиційного діловодства; електронна реєстрація надходження документів у систему передбачає включення в єдину інформаційну систему всіх документів, які створюються в організації або надходять до неї у будь-якій формі на основі єдиних правил реєстрації. До того ж на реєстраційному масиві ґрунтуються облік, пошук, контроль виконання документів без створення інших реєстраційних форм [3].

Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. № 851-IV [4] визначено поняття електронного документа та електронного документообігу, та закріплюється визнання юридичної сили електронного документа, визначаються права, обов'язки і відповідальність суб'єктів електронного документообігу. Для запобігання про-

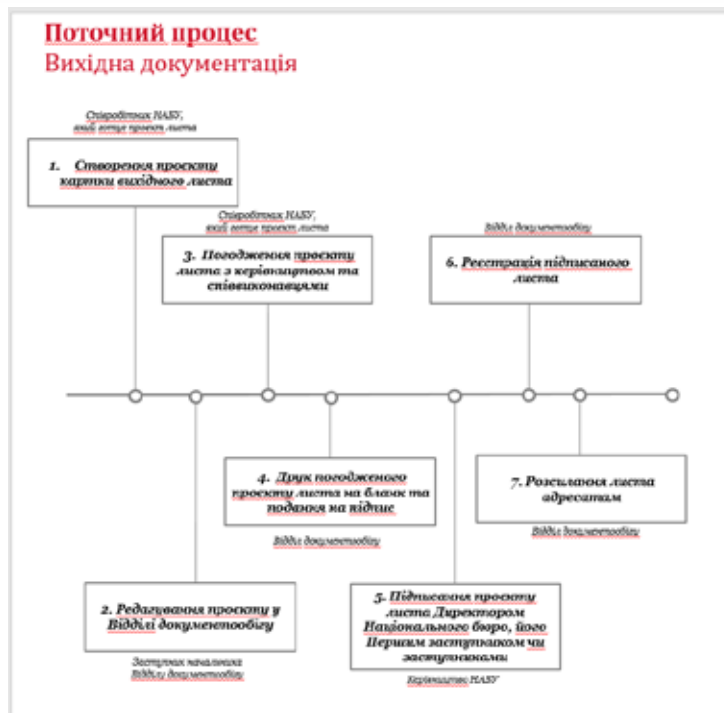


Рис. 1



## Поточний процес

### Нормативно-розпорядча документація (накази та розпорядження)



Рис. 2

блеми законодавчо врегульованої ідентифікації широкого використання електронних документів в Україні був прийнятий Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 р. № 852-IV [5].

Для запобігання проблеми доставляння та отримання документів у процесі впровадження електронного документообігу у разі постійних структурних змін в установі або перебування працівників у відпустці, відрядженні, на лікарняному або інших кадрових перестановок для формалізації виробничих процесів необхідно впровадити автоматизовану кадрову інформаційно-аналітичну систему та забезпечити інтеграцію з нею системи електронного документообігу для здійснення автоматичної переадресації конкретного документа до потрібного виконавця. Оскільки наявність таких рухів в установі може затримувати передачу масивів інформації в електронному вигляді. А впроваджена система електронного документообігу здатна суттєво спростити та прискорити реалізацію виконання доручених завдань на працівників керівництвом установи.

Водночас під час впровадження електронного документообігу в діяльності правоохоронних органів необхідно враховувати високі вимоги до програмного продукту щодо забезпечення захисту та збереження цілісності даних, адресності та обмеження доступу. Мають бути чітко виписані ролі, рівні доступів та режими опрацювання документів, що затверджуються керівником установи. На жаль, рівень документування та електронного документообігу в Україні не відповідає міжнародним стандартам. Не всі системи електронного документообігу мають експертні висновки за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації та в деяких випадках не відповідають чинному законодавству.

Окремі правоохоронні органи лише намагаються створити відомчі системи електронного документообігу, на відміну від яких Національне антикорупційне бюро України має систему електронного документообігу і активно використовує її, зокрема, в управлінських цілях та є учасником Системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (далі – СЕВ ОВВ).

Сьогодні у Національному антикорупційному бюро України процеси узгодження та підписання проектів листів, нормативно-розпорядчих документів, доповідних записок в більшій кількості вже відбуваються із застосуванням електронного цифрового підпису. В окремих випадках службові записки реєструються автоматично після підписання їх у системі електронного документообігу керівниками структурних підрозділів, що прискорює прийняття управлінських рішень. Оскільки під час вирішення працівниками поставлених завдань, що стосуються дотримання процедур та прийняття процесуальних рішень у встановлені законом короткі строки,

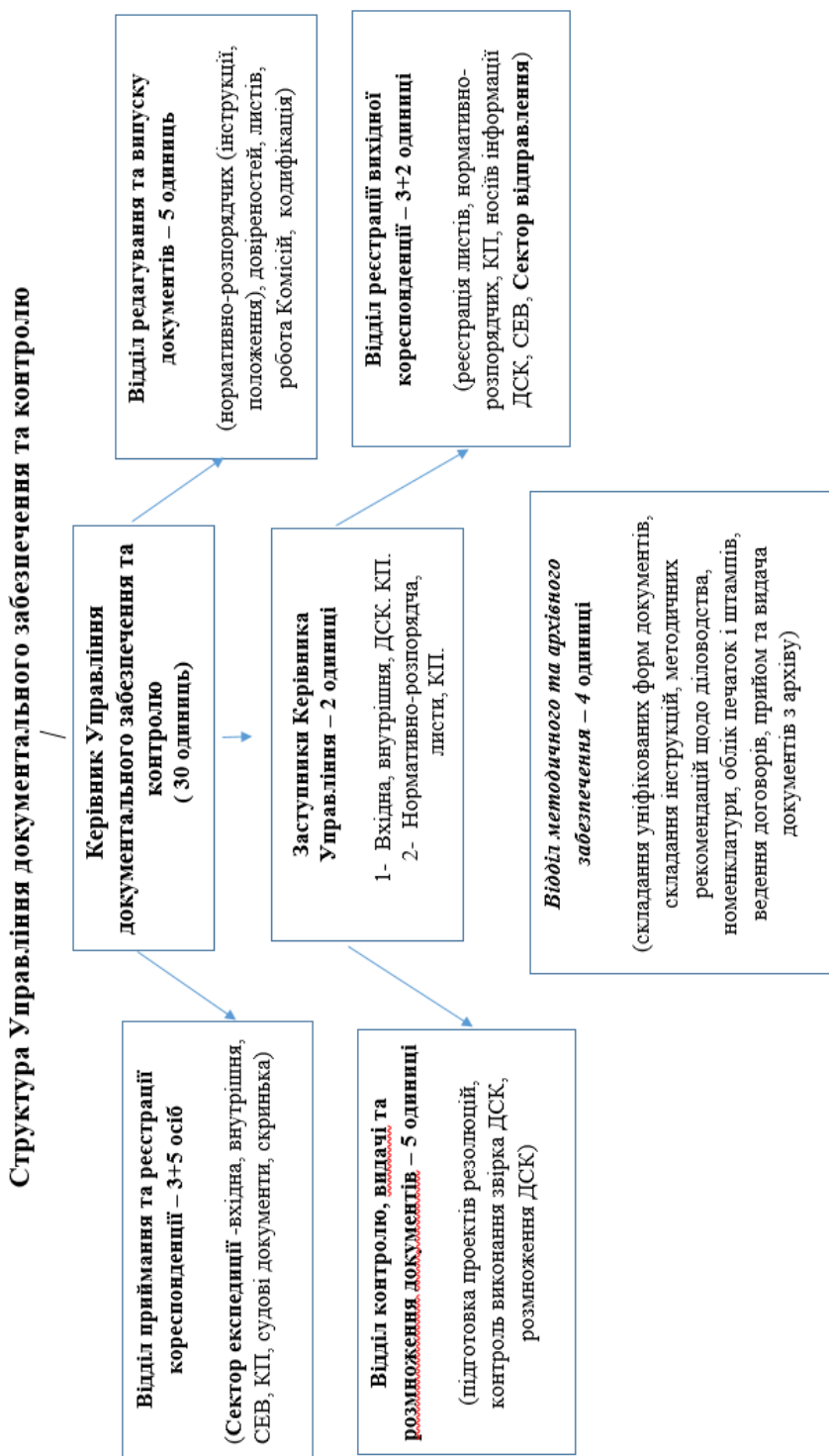


Рис. 3. Структура служби діловодства

за наявності паперового документообігу служба діловодства могла уповільнювати цей процес у зв'язку з проходженням документа спочатку на реєстрацію, потім на резолюцію, і лише після підписання резолюції керівником – на видачу до зазначеного виконавця під підпис у картці. Завдяки опрацюванню документів в електронному вигляді і підписанню їх електронним цифровим підписом із процесу підготовки документів та їх підписання з подальшою реєстрацією було виключено Відділ документообігу, що значно скоротило шлях проходження документів і є корисним для всіх учасників цього процесу (рис. 1).

Переваги процесу узгодження та опрацювання проєктів договорів, нормативно-розпорядчих документів у Національному антикорупційному бюро України очевидні. Завдяки системі електронного документообігу опрацювання проєктів документів відбувається усіма виконавцями одночасно. У разі наявності пропозицій або зауважень, файли яких прикріплюються до проєкта, є можливість їх урахування без написання додаткових службових записок, що значно скорочує процес підготовки документів та термін прийняття рішення щодо їх підписання (рис. 2).

У разі отримання або підготовки документів у паперовій формі оригінал паперового документа видається лише головному або єдиному виконавцю цього документа, а співвиконавці отримують електронні копії цього документа через систему електронного документообігу, замість розмноження паперових копій, що вивільняє ресурс працівників служби діловодства для оперативного опрацювання інших поточних документів, які надходять на реєстрацію, редагування, видачу та для забезпечення їх подальшого зберігання.

Наступна серйозна проблема полягає у відсутності чи занадто ненадійній організації паперового документообігу в правоохоронних органах. Чим більший масштаб неврегульованого, хаотичного документообігу, тим більше в установі виникає проблем, джерелом яких є саме відсутність формалізованої схеми ведення справ. Як наслідок, керівництво та службовці постійно зайняті вирішенням питань руху документів, хоча запровадження, розвиток та підтримка процесів документообігу, в тому числі електронного, має бути належним чином організована службою діловодства.

Ще однією проблемою виступає необхідність забезпечення юридичної сили електронних документів [5]. Електронні документи, які мають правові наслідки, можна супроводжувати паперовими копіями з «живим» підписом та «мокрою» печаткою. Головне, що метою електронного документообігу є не повне виключення з обігу паперових документів, а створення ефективного середовища керування й функціонування правоохоронних органів.

Питання щодо визначення структури та чисельності служби діловодства для ефективної її роботи під час впровадження електронного документообігу в установі залишається відкритим. Оскільки підрозділ розрахований лише на паперовий документообіг, він не в змозі досягнути додаткове джерело надходження документів, організувати їх попередній розгляд, приймання, реєстрацію та відправлення в установленому законом порядку. У Національному антикорупційному бюро України службу діловодства уособлює Відділ документообігу, до складу якого входять десять працівників. До завдань Відділу належить організація та здійснення усіх діловодних процесів, починаючи від початку створення документа або приймання і закінчуючи архівним зберіганням або знищенням.

Враховуючи весь обсяг завдань і функцій Відділу документообігу Національного антикорупційного бюро України, необхідно утворити таку структуру служби діловодства, яка наведена на рис. 3.

**Висновки.** Інформація і знання є одним із стратегічних ресурсів держави, а доступ до них – одним з основних факторів соціально-економічного розвитку. У зв'язку з цим до найбільш важливих завдань кожної держави належать формування та розвиток інформаційної інфраструктури та інтеграція у глобальне інформаційне суспільство.

В інформаційному суспільстві формується інформаційна культура. Сучасні інформаційні технології, проникаючи у всі сфери суспільного життя, генерують нові можливості.

Прогрес у застосуванні електронної технології опрацювання документів і поступової заміни паперових форм визначається розвитком інформаційного суспільства та електронних комунікацій і насамперед Інтернету. Його доступність є ключем до застосування і розвитку електронних документів у правоохоронних органах. Це дозволить запровадити та перейти на електронні документи з використанням шаблонів, стандартів, запровадити електронні провадження, що упрозорить процедури та процеси, а також істотно підвищить ефективність праці та якість документів, що готуються у правоохоронних органах.

**Список використаних джерел:**

1. Демкова М.С., Фігель М.В. Доступ до публічної інформації та електронне урядування. Київ : Факт, 2004. 336 с.
2. Беляков К.І. Інформатизація в Україні: проблеми організаційного, правового та наукового забезпечення : монографія. Київ : КВІЦ, 2008. 576 с.
3. Матвієнко О.В., Цивін М.Н. Основи організації електронного документообігу : навчальний посібник для студентів ВНЗ. Київ : Центр учбової літератури, 2008. 112 с.
4. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>.
5. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 травня 2003 р. № 852-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852-15#Text>.
6. Сельченкова С.В. Діловодство : практичний посібник. Київ : Інкунабула, 2009. 480 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.20>

БУРЧЕНКО Ю.В.

**ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ  
ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ КАРАНТИНУ**

Наводяться думки різних науковців щодо визначення поняття «адміністративна відповідальність». У законодавстві України не закріплений термін «адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину», тому автором статті сформульовано поняття «адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину». Проаналізовані основні ознаки адміністративної відповідальності та наведені з приводу цього різні думки науковців. Зазначено, що адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину має власну систему законодавства, а саме: Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб», Постанова «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-COV-2». Охарактеризовані основні ознаки адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину: адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину має власну систему законодавства, суб'єктами цього правопорушення можуть бути фізичні та юридичні особи, за порушення правил карантину протоколи мають право складати органи внутрішніх справ (Національна поліція), органи охорони здоров'я, органи державної санітарно-епідеміологічної служби, посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад, правопорушення розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів. Зазначено, що фізичні особи – підприємці мають такі самі права і обов'язки, як юридичні особи, тому запропоновано доповнити ст. 44-3 КУпАП стосовно відповідальності фізичних осіб підприємців. Досліджено суть поняття «посадова особа» в законодавстві України. Зазначено, що Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить поняття «посадова особа», але встановлює відповідальність за порушення правил карантину. Згідно з цим автор статті пропонує законодавцю закріпити поняття «посадова особа» в Кодексі України про адміністративні правопорушення. У статті зазначено, які державні органи влади мають право розглядати справи про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення правил карантину.

**Ключові слова:** карантин, адміністративне стягнення, посадова особа, уповноважені органи публічної влади, суб'єкти правопорушення, адміністративно-господарські обов'язки.

© БУРЧЕНКО Ю.В. – аспірантка кафедри юридичних дисциплін (Навчально-науковий інститут права Національного університету водного господарства та природокористування)

The opinions of various scholars on the definition of “administrative responsibility” are given. The legislation of Ukraine does not enshrine the term “administrative liability for violation of quarantine requirements”, so the author of the article formulated the concept of “administrative liability for violation of quarantine requirements”. The main features of administrative responsibility are analyzed and different opinions of scientists are given in this regard. It is noted that administrative liability for violating quarantine requirements has its own system of legislation, namely the Constitution of Ukraine, the Code of Administrative Offenses, the Law of Ukraine “On Protection of the Population from Infectious Diseases”, the Resolution “On Prevention of Acute Respiratory Disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CO V-2”. The main features of administrative liability for violation of quarantine requirements are described, namely administrative liability for violation of quarantine requirements has its own system of legislation, the subjects of this offense may be individuals and legal entities, for violation of quarantine rules protocols may be drawn up: ); health authorities; bodies of the state sanitary-epidemiological service; officials authorized to do so by the executive committees of village, settlement, city councils, the offense is considered by judges of district, district in the city, city or city district courts. It is noted that natural persons-entrepreneurs have the same rights and obligations as legal entities, so it is proposed to supplement Article 44-3 of the Code of Administrative Offenses regarding the liability of natural persons-entrepreneurs. The essence of the concept of “official” in the legislation of Ukraine is investigated. It is noted that the Code of Ukraine on Administrative Offenses does not contain the concept of “official” but establishes liability for violation of quarantine rules. Accordingly, the author of the article proposes to the legislator to enshrine the concept of “official” in the Code of Ukraine on Administrative Offenses. The article indicates which state authorities have the right to consider cases of bringing persons to administrative responsibility for violating quarantine rules.

**Key words:** *quarantine, administrative penalty, official, authorized public authorities, subjects of offense, administrative and economic responsibilities.*

**Вступ.** Нині актуальним для громадян України залишається питання про підстави та порядок притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил карантину.

Адміністративна відповідальність займає одне з важливих місць серед прийомів, що застосовуються державою для боротьби за порушення правил карантину.

Судова практика показує, що протоколи про такі правопорушення часто не відповідають вимогам адміністративного законодавства.

Питання адміністративної відповідальності за порушення правил карантину не вивчалось, а досліджувалося як коментарі до певних положень КУпАП та електронних статей юристів.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі дослідження українського законодавства, наукових праць, вивчити та сформулювати своє поняття адміністративної відповідальності за порушення правил карантину та виокремити специфічні ознаки, які характерні тільки для цього виду правопорушення.

**Результати дослідження.** Юридична література перенасичена визначеннями поняття «адміністративна відповідальність». Це пов'язане з тим, що законодавець не надає визначення цього поняття, що призводить до суперечностей науковців. Закріплення поняття «адміністративна відповідальність» на законодавчому рівні дало б змогу відокремити її від інших видів юридичної відповідальності.

Для того, щоб зрозуміти поняття «адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину», треба спочатку розтлумачити термін «адміністративна відповідальність».

Так, В.А. Бортник зазначає: «Адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, який полягає в накладенні на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [1, с. 82].

На думку колеги авторів В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, «адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, яка полягає в застосуванні уповноваженими державою публічними органами (їх посадовими особами) певного виду адміністративного примусу – адміністративного стягнення (адміністративної санкції) [2, с. 289].

В.А. Колпаков вважає, що «адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником» [3, с. 76].

С.В. Надобко дотримується думки, що «визначення адміністративної відповідальності, під якою необхідно розуміти особливий вид юридичної відповідальності, що є специфічною формою реагування уповноважених державою органами чи їх посадових осіб на суб'єктів, що вчинили адміністративні правопорушення, шляхом застосування в адміністративному порядку заходів матеріального чи морального впливу – адміністративних стягнень, а у випадках, прямо передбачених законом, – заходів впливу [4, с. 227].

О. Літошенко вважає: «Адміністративна відповідальність як різновид юридичної відповідальності являє собою врегульовані нормами права відносини між державою в особі органів адміністративної юрисдикції і відповідних посадових осіб та особою, яка скоїла адміністративне правопорушення, що знаходять свій вираз у застосуванні до правопорушника заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистісного, майнового та іншого характеру і владний осуд винного суб'єкта з метою попередження та припинення адміністративних правопорушень» [5, с. 8].

У законодавстві України відсутній і термін «адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину». У КУпАП із приводу цього питання присвячена тільки одна ст. 44-3, де зазначено тільки покарання за це правопорушення у вигляді штрафу. Варто також зазначити, що нині в юридичній літературі цьому питанню не приділялася увага.

Тому ми пропонуємо доповнити КУпАП статтею: «Адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину – метод впливу держави на правопорушника, як фізичних, так і юридичних осіб у вигляді адміністративних стягнень із метою запобігання поширенню небезпечних інфекційних хвороб».

Для того щоб краще зрозуміти суть поняття «адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину», треба визначити її ознаки. Але спочатку треба зрозуміти ознаки адміністративної відповідальності. В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко наводять такі ознаки:

1) законодавець розглядає адміністративну відповідальність через поняття адміністративного правопорушення (проступку) (ст. 9 КУпАП);

2) адміністративна відповідальність має власну нормативну базу. Систему законодавства про такі правопорушення становлять КУпАП, МКУ від 13.03.2012 р. № 4495-VI та інші закони України – від 25.05.1992 р. № 2498-XII «Про ветеринарну медицину», від 24.02.1994 р. № 4004-XII «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та ін.;

3) суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як фізичні, так і юридичні особи;

4) відповідно до ст. 255 КУпАП право складати протоколи про адміністративні правопорушення має широке коло уповноважених на те посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, зокрема органів державного пожежного нагляду, органів охорони здоров'я, органів охорони пам'яток історії та культури, органів державного енергонагляду, органів у справах захисту прав споживачів, фінансових органів, підприємств і організацій, у віданні яких наявні електричні мережі; органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби та ін.;

5) адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до порушників особливих заходів державної дії – адміністративних стягнень, які накладаються як у судовому, так і у квазісудовому порядку. Відповідно до розділу III КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; 3) районними, районними в місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями); 4) ОВС, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими КУпАП [2, с. 288].

В.А. Бортник називає це не ознаками, а рисами, і додає до цього списку ще такі риси: підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення; застосування адміністративного стягнення не тягне за собою судимості й звільнення з роботи – особа, до якої воно застосовано, вважається такою, яка мала адміністративне стягнення протягом визначеного терміну; міри адміністративної відповідальності застосовуються відповідно до законодавства, що регламентує провадження у справах про адміністративні правопорушення [1, с. 82].

Адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину має свої особливості. Ми пропонуємо такі ознаки адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину:

– адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину має власну систему законодавства, а саме Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб», Постанова «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2».

– суб'єктами цього правопорушення можуть бути фізичні та юридичні особи. Звернемось до ст. 44-3 КУпАП, яка передбачає накладення штрафу на громадян від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [6]. Ця санкція поширюється на осіб, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку відповідно до ст. 12 КУпАП [6]. Ця норма стосується і осіб без громадянства та іноземців. Згідно зі ст. 16 КУпАП, іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України [6].

Що стосується адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину юридичних осіб, то тут законодавець розглядає юридичну особу крізь призму посадової особи. Законодавець у Кодексі України про адміністративні правопорушення не надає визначення поняттю «посадова особа». Звернемось до інших нормативних актів. Міністерство юстиції України роз'яснило поняття «посадова особа» у Листі від 03.11.2006 р. № 22-48-548: «Одночасно інформуємо, що Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить визначення терміна «посадова особа». Тому для визначення цього терміна варто керуватись положеннями інших нормативно-правових актів [7].

Так, за ч. 2 ст.2 Закону України «Про державну службу», посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [7].

У п. 1 та п. 2 Примітки до ст. 364 Кримінального кодексу України міститься поняття службової особи. Так, службовими особами є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Службовими особами також визнаються іноземці або особи без громадянства, які виконують обов'язки, зазначені в п. 1 цієї Примітки [7].

Ч.ч. 3, 4 та 5 п. 1 постанови пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» передбачено, що організаційно-розпорядчі обов'язки – це обов'язки зі здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів, їх заступники, особи, які керують ділянками робіт [7].

Адміністративно-господарські обов'язки – це обов'язки з управління або розпорядження державним, колективним чи приватним майном. Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є в начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, що завідують складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо [7].

Особа є службовою не тільки тоді, коли вона здійснює відповідні функції чи виконує обов'язки постійно, тимчасово або за спеціальним повноваженням, за умови, що зазначені функції чи обов'язки покладені на неї правомочним органом або правомочною службовою особою [7].

Що ж стосується громадянина – суб'єкта підприємницької діяльності, зазначаємо, що він може бути визнаний службовою особою (посадовою особою) лише тоді, коли в нього реально виникає змога виконати вказані вище обов'язки. А це можливо, якщо такий громадянин на умовах трудового договору наймає працівників для сприяння йому у здійсненні підприємницької діяльності. За таких обставин він набуває організаційно розпорядчих повноважень стосовно найманих працівників (право ставити перед ними певні завдання, визначати розмір заробітної плати, розпорядок робочого дня, застосовувати дисциплінарні стягнення тощо) [7].

Що стосується підприємницької діяльності фізичних осіб, то вони мають такі самі права і обов'язки, як юридичні особи. Відповідно до ст. 51 Цивільного кодексу України, до підприєм-

ницької діяльності фізичних осіб застосовуються нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб, якщо інше не встановлено законом або не впливає із суті відносин [8].

Ми пропонуємо ст. 44-3 КУпАП доповнити так:

– «... на посадових осіб, зокрема на фізичних осіб підприємців – від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

згідно зі ст. 255 КУпАП за порушення правил карантину протоколи мають право складати: «уповноважені на те посадові особи: органів внутрішніх справ (Національної поліції); органів охорони здоров'я – щодо завідомо неправдивого виклику швидкої медичної допомоги; органів державної санітарно-епідеміологічної служби; посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад» [6];

відповідно до ст. 212 КУпАП правопорушення за ст. 44-3 КУпАП розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів [6].

**Висновки.** Таким чином, можна зробити такі висновки. По-перше, в законодавстві України не закріплене поняття «адміністративна відповідальність за порушення правил карантину». Тому пропонуємо таке визначення: «адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину – метод впливу держави на правопорушника, як фізичних, так і юридичних осіб у вигляді адміністративних стягнень із метою запобігання поширенню небезпечних інфекційних хвороб». По-друге, автор статті виділяє ознаки адміністративної відповідальності за порушення правил карантину. По-третє, законодавець для усунення протиріч у правозастосування ст. 44-3 КУпАП має надати визначення поняття «посадова особа». Тому автор статті пропонує розширити ст. 44-3 КУпАП «порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, що тягне за собою накладення штрафу на громадян від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб, зокрема на фізичних осіб – підприємців – від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

#### Список використаних джерел:

1. Бортник В.А. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : ДП «Вид-дім «Персонал», 2012. 222 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
4. Надобко С.В. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності: сучасні концепції та підходи. *Право і суспільство*. 2014. № 5.2. С. 223–228.
5. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : автореф. дис. ...к.ю.н. :12.00.07. Київ, 2004. 16 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 14.05.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 28.05.2020)
7. Лист Міністерства юстиції України від 03.11.2006 р. № 22-48-548. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0548323-06> (дата звернення 28.05.2020)
8. Цивільний кодекс України: станом на 23.05.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення 28.05.2020)



## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ

У статті досліджено нормативно-правове регулювання надання та припинення статусу біженця в Україні. Визначено, що основним нормативно-правовим актом, яким врегульовуються загальні положення, терміни, порядок визнання та втрати/припинення особою статусу біженця, повноваження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця тощо, є Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Але є чимало нормативних актів, які тим чи іншим чином стосуються процедури визнання та втрати/припинення особою статусу біженця, суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, які потребують дослідження та класифікації. Обґрунтовано, що нормативно-правові акти класифікують за багатьма критеріями, найчастіше за юридичною силою, суб'єктністю, напрямом правового регулювання. На підставі аналізу нормативно-правового регулювання надання та припинення статусу біженця визначено, що нормативно-правове регулювання статусу біженця являє собою сукупність нормативно-правових актів, розроблених та прийнятих державою з метою врегулювання процедури надання та припинення такого статусу. Запропоновано класифікувати нормативно-правові акти, якими врегульовується адміністративно-правове забезпечення надання та припинення статусу біженця, за юридичною силою на закони та підзаконні акти, а залежно від напрямку правового регулювання – на ті, що закріплюють повноваження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженців із надання та припинення такого статусу, та ті, що закріплюють вимоги до процедури надання та припинення статусу біженця. Залежно від спрямування заходів, що здійснюються суб'єктами адміністративно-правового забезпечення статусу біженців, доцільний поділ на нормативно-правові акти, спрямовані на врегулювання процедури надання статусу біженця, спрямовані на врегулювання процедури припинення статусу біженця та спрямовані на врегулювання окремих стадій процедур надання та припинення статусу біженця. Залежно від суб'єкта видання нормативно-правові акти поділяють на такі, що приймаються суб'єктами, які безпосередньо впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця, та акти, що приймаються суб'єктами, які опосередковано впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця, а залежно від кількості суб'єктів видання – на прийняті одноособово чи спільно.

**Ключові слова:** біженець, правовий статус, правові акти, адміністративно-правове забезпечення, правове регулювання, надання статусу.

The article examines the legal regulation of granting and termination of refugee status in Ukraine. It is determined that the main normative legal act that regulates the general provisions, terms, procedure for recognition and loss / termination of a refugee status person, authority of subjects of administrative and legal support of refugee status, etc., is the Law of Ukraine dated 08.07.2011 No. 3671-VI "About refugees and persons in need of additional or temporary protection". However, there are many regulations that in one way or another relate to procedures for recognizing and losing / terminating a refugee person, as well as subjects of administrative and legal support for refugee status, who need research and classification. It is substantiated that normative legal acts are classified by many criteria, most often by legal force, subjectivity, direction of legal

regulation. Based on the analysis of the legal regulation of granting and termination of refugee status, it is determined that the legal regulation of refugee status is a set of legal acts developed and adopted by the state in order to regulate the procedure of granting and termination of such status. It is proposed to classify normative legal acts that regulate administrative and legal support of granting and termination of refugee status by legal force into laws and by-laws; and, depending on the direction of the legal regulation, those enshrining the powers of the subjects of administrative and legal support of refugee status for granting and termination of such status, and those fixing the requirements for the procedure of granting and termination of refugee status. Depending on the direction of the measures undertaken by the subjects of administrative and legal support for refugee status, it is advisable to separate legal acts aimed at regulating the procedure for granting refugee status, aimed at regulating the procedure of termination of refugee status and aimed at regulating certain stages of procedures for granting and termination of status. refugee. Depending on the issuing entity, legal acts are divided into those adopted by entities that directly affect the refugee's administrative and legal status, and those adopted by entities that indirectly affect the refugee's administrative status and depending on the number of subjects, the editions were accepted individually or jointly.

**Key words:** *refugee, legal status, legal acts, administrative and legal support, legal regulation, status granting.*

**Вступ.** Україна на сучасному етапі прагне спрямовувати діяльність держави на забезпечення прав людини, визнання її життя, здоров'я, честі та гідності найвищою соціальною цінністю. Серед напрямів державної політики в цій сфері є забезпечення прав та законних інтересів такої категорії осіб, як біженці. Оскільки біженець вимушений покинути свою країну внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань, зазвичай він перебуває в уразливому становищі, бо не може скористатися ні захистом своєї країни (власна країна загрожує йому переслідуванням), ні захистом іншої країни (країни-притулку), внаслідок чого особа стикається з великою кількістю проблем – від порушення прав людини до фізичної небезпеки, експлуатації, жорстокого поводження тощо. Особливо гострою для таких осіб є постійна загроза депортації, а отже, питання належного правового регулювання надання та припинення статусу біженця є вкрай важливими.

В Україні розвиток нормативно-правового регулювання надання та припинення статусу біженця розпочався в 1992 р., із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 08.07.1992 р. № 378 «Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги» [1]. Після цієї першої (і не зовсім вдалої спроби) законодавець продовжив приймати нормативні акти, спрямовані на надання та припинення статусу біженця – це і Закон України від 24.12.1993 р. № 3818-XII «Про біженців» [2], і Положення про порядок оформлення надання статусу біженця, затвержене Наказом Міністра України у справах національностей, міграції та культур від 21.06.1995 р. № 20 [3], і Закон України від 21.06.2001 р. № 2557-III «Про біженців» [4], і, зрештою, Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (далі – Закон № 3671-VI) [5].

Проте Закон № 3671-VI – не єдиний нормативний акт, спрямований на врегулювання надання та припинення статусу біженця. З того часу розроблено та прийнято цілу низку нормативних актів, сфера регулювання яких спрямовувалася на ці самі відносини.

Питання нормативно-правового регулювання надання та припинення статусу біженця розглядали у роботах Ю.В. Тодика [6, с. 68], С.Г. Волкова [7], Р.О. Хоменець [8, с. 67–69], Ю.М. Тодика, О.Ю. Тодика [9, с. 234], О.Н. Поворозник [10, с. 153–158], Л.П. Пастухова, А.Г. Шуміленко [11, с. 192–199], О.В. Кузьменко [12, с. 108], С.Ф. Константінов [13, с. 18], І.І. Ковалишин [14, с. 38–42], Н.М. Грабар [15, с. 12] та інші, проте з огляду на суттєве оновлення законодавства, їх роботи частково втратили свою актуальність.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження нормативно-правового регулювання надання та припинення статусу біженця в Україні та його класифікація.

**Результати дослідження.** Основним нормативно-правовим актом, яким врегульовуються загальні положення, терміни, порядок визнання та втрати/припинення особою статусу біженця, повноваження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця тощо,

є Закон № 3671-VI [5], але нормативне регулювання надання та припинення статусу біженця цим законом не обмежується. Є чимало нормативних актів, які тим чи іншим чином стосуються процедури визнання та втрати/припинення особою статусу біженця, суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця і тощо, а отже, подальше дослідження цих актів вимагає їх класифікації.

Нормативно-правові акти класифікують за багатьма критеріями, найчастіше за юридичною силою, суб'єктністю, напрямом правового регулювання тощо [16, с. 155].

Одним із найпоширеніших критеріїв класифікації є юридична сила, з огляду на яку нормативно-правові акти поділяють на закони та підзаконні акти. За таким критерієм, звичайно, можна класифікувати і нормативно-правове регулювання надання та припинення статусу біженця в Україні. Так, до законів і цій сфері належать Закон України № 3671-VI [5] та Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV «Про державну прикордонну службу України» [17]. До переліку підзаконних актів входять:

Указ Президента України від 13.08.2019 р. № 594/2019 «Питання спрощення набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, які брали (беруть) участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки й оборони України, та громадянами Російської Федерації, які зазнали переслідувань через політичні переконання» [18];

Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 р. № 154 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення проїзного документа біженця з безконтактним електронним носієм» [19];

Положення про посвідчення біженця, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 р. № 202, в якому закріплюються порядок та правові підстави видання такого посвідчення [20];

Положення про проїзний документ біженця, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2012 р. № 203, де закріплюються основні реквізити такого документа та порядок його видачі [21];

Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України, затвержене Наказом МВС України від 15.04.2016 р. № 311, в якому п. 13 передбачено повноваження таких відділів із прийняття заяв про визнання осіб біженцями [22] тощо.

Залежно від суб'єкта їх видання, нормативно-правові акти, якими врегульовується надання та припинення статусу біженця, можна класифікувати так:

1) ті, що приймаються суб'єктами, які безпосередньо впливають на надання та припинення статусу біженця:

Положення про пункти тимчасового розміщення біженців, яким закріплюються функції Державної міграційної служби України стосовно утримання пунктів тимчасового розміщення осіб, які подали заяви про визнання біженцями і щодо яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцями, затвержене Наказом МВС України від 14.06.2018 р. № 503 [23];

Інструкція про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону, затверджена Наказом МВС України від 30.03.2015 р. № 352, де закріплюється порядок дій підрозділу тимчасового тримання у випадках, коли затримані особи звертаються із заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [24];

2) ті, що приймаються суб'єктами, які опосередковано впливають на надання та припинення статусу біженця:

Інструкція про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства, затверджена Наказом СБУ від 01.06.2009 р. № 344 [25].

Залежно від кількості суб'єктів видання нормативно-правові акти, якими врегульовується надання та припинення статусу біженця, можна класифікувати так:

1) ті, що приймаються суб'єктами надання та припинення статусу біженця одноособово:

Наказ Державної міграційної служби України від 11.03.2013 р. № 48 «Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС», яким визначається процедура отримання проїзного документа біженця [26];

3) ті, що приймаються суб'єктами надання та припинення статусу біженця спільно:

спільний наказ МВС, МЗС, СБУ, Міністерства соціальної політики, Міністерства освіти та науки, Служби зовнішньої розвідки від 29.04.2015 р. № 494/132/467/497/141/281, яким затверджена Методика аналізу ризиків із метою протидії нелегальній міграції [27], в якій визначається

порядок обміну статистичною та аналітичною інформацією щодо чисельності та громадянства іноземців та осіб без громадянства з країн міграційного ризику, що звернулися з клопотанням про отримання статусу біженця в Україні;

спільний наказ МВС, Адміністрації ДПС України, СБУ від 23.04.2012 р. № 353/271/150, яким затверджена Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства [28];

спільний наказ МВС та СБУ від 22.01.2018 р. № 38/77, яким затверджена Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства [29];

Вимоги до організації роботи з оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, затверджені спільним наказом МЗС, МВС та СБУ від 30.10.2017 р. № 469/897/605 [30] тощо.

Залежно від напрямку правового регулювання нормативно-правові акти у сфері, що розглядається, можна класифікувати як:

1) ті, що закріплюють повноваження суб'єктів надання та припинення статусу біженців із надання та припинення такого біженця:

Положення про Міністерство внутрішніх справ, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878;

Положення про Державну міграційну службу України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014р. № 360 [31];

Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV «Про державну прикордонну службу України» [17];

Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України, затверджене Наказом МВС України від 15.04.2016 р. № 311 [22];

Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України, затверджене Наказом МВС України від 30.11.2018 р. № 971 [32], у п. 43 ст. 5 якого закріплюються повноваження ДПС України у випадках, передбачених законодавством України, безпосередньо організувати прийняття заяв про визнання осіб біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, в порядку, визначеному Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»;

Інструкція про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України, затверджена Наказом МВС України від 19.10.2015 р. № 1261 [33], в якій передбачаються повноваження прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України з контролю за дотриманням біженцями установлених правил перебування на її території та приймання заяв про визнання осіб біженцями;

2) ті, що закріплюють вимоги до процедури надання та припинення статусу біженця:

Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затверджені Наказом МВС України від 07.09.2011 р. № 649, якими визначено процедуру розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату, позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [34];

Порядок проведення підрозділами органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України процедури здійснення контролю другої лінії іноземців та осіб без громадянства під час в'їзду в Україну, затверджений Наказом МВС України від 14.05.2018 р. № 392, у ч. 2 ст. 3 якого визначаються правові підстави дій Державної прикордонної служби України в разі звернення особи із наміром бути визнаною біженцем в Україні [35].

Продовжити класифікацію нормативно-правового регулювання надання та припинення статусу біженця можна за критерієм спрямування заходів, що здійснюються його суб'єктами. Це нормативно-правові акти щодо заходів:

1) спрямованих на врегулювання процедури надання статусу біженця:

Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затверджені Наказом МВС України від 07.09.2011 р. № 649 [34];

2) спрямованих на врегулювання процедури припинення статусу біженця:

Порядок провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 07.03.2012 р. № 179 [36], в якому визначено процедуру розгляду територіальними органами ДМС заяв про добровільне повернення біженців, прийняття відповідних рішень та взаємодії з державними органами, органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями з питань їх добровільного повернення, документування, забезпечення виїзду за межі України;

Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, затверджена Наказом МВС України від 22.01.2018 р. № 38/77, де визначено процедуру примусового повернення і примусового видворення осіб, яким не надано статус біженця або які позбавлені такого статусу [29];

3) спрямованих на врегулювання окремих стадій процедур надання та припинення статусу біженця:

Порядок ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.10.2017 р. № 784 [37], у п. 53 якого закріплюються заходи, що забезпечують ідентифікацію та верифікацію особи, яка звернулася із заявою про визнання її біженцем;

Інструкція про порядок фіксації біометричних даних (параметрів) іноземців та осіб без громадянства посадовими особами Державної міграційної служби України, її територіальних органів і територіальних підрозділів, затверджена Наказом МВС України від 23.11.2018 р. № 944 [38], в якій визначається порядок фіксації біометричних даних (параметрів) біженців Державної міграційної служби України, її територіальних органів і територіальних підрозділів під час виконання повноважень і завдань;

Порядок оформлення та видачі Міністерством закордонних справ, дипломатичним представництвом чи консульською установою України довідки, що підтверджує переслідування через політичні переконання громадянина Російської Федерації у країні своєї громадянської належності, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 р. № 1130, в якому встановлюється порядок видачі таких довідок, що є підставою для визнання особи біженцем [36].

**Висновки.** Спираючись на проведений аналіз нормативно-правового регулювання надання та припинення статусу біженця, зазначимо, що нормативно-правове регулювання статусу біженця являє собою сукупність нормативно-правових актів, розроблених та прийнятих державою з метою врегулювання процедури надання та припинення такого статусу.

Класифікувати нормативно-правові акти, якими врегулюється адміністративно-правове забезпечення надання та припинення статусу біженця, можна за такими критеріями: 1) за юридичною силою: а) закони; б) підзаконні акти; 2) залежно від суб'єкта: а) ті, що приймаються суб'єктами, які безпосередньо впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця; б) ті, що приймаються суб'єктами, які опосередковано впливають на адміністративно-правове забезпечення статусу біженця; 3) залежно від кількості суб'єктів: а) прийняті одноособово; б) прийняті спільно; 4) залежно від напряму правового регулювання: а) ті, що закріплюють повноваження суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженців із надання та припинення такого статусу; б) ті, що закріплюють вимоги до процедури надання та припинення статусу біженця; 5) залежно від спрямування заходів, що здійснюються суб'єктами адміністративно-правового забезпечення статусу біженців: а) спрямовані на врегулювання процедури надання статусу біженця; б) спрямовані на врегулювання процедури припинення статусу біженця; в) спрямовані на врегулювання окремих стадій процедур надання та припинення статусу біженця.

#### Список використаних джерел:

1. Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.1992 р. № 378. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/378-92-%D0%BF> (Дата звернення 02.01.2020).
2. Про біженців : Закон України від 24.12.1993 р. № 3818-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст 90.
3. Положення про порядок оформлення надання статусу біженця: наказ Міністра України у справах національностей, міграції та культур від 21.06.1995 р. № 20. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0187-95> (Дата звернення 02.01.2020).

4. Про біженців : Закон України від 21.06.2001 р. № 2557-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2557-14> (Дата звернення 02.01.2020).

5. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>. (Дата звернення 02.01.2020).

6. Тодыка Ю.Н. Конституционно-правовой статус иностранцев и беженцев в Украине : учебное пособие. Национальная юридическая академия им. Ярослава Мудрого. Харьков : Факт, 1999. 103 с.

7. Волкова С.Г. Правове регулювання статусу біженців в Україні. URL: <http://radnuk.info/statsti/226-admin-pravo/14515-2011-01-18-03-24-45.html>. (Дата звернення 02.01.2020).

8. Хоменець Р. Окремі аспекти правового статусу іноземців у сфері місцевого самоврядування. *Підприємство, господарство і право*. 2002. № 11. С. 67–69.

9. Тодыка Ю.Н., Тодыка О.Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине / Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого, Академия правовых наук Украины. Киев : Издательский дом «ИнЮре», 2004. 367 с.

10. Поворозник О.Н. Основи правового статусу біженців та шукачів притулку в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2005. № 3. С. 153–158.

11. Пастухова Л., Шуміленко А. Верховенство права у забезпеченні реалізації міжнародно-правового статусу біженців у країнах Співдружності Незалежних Держав Європи. *Науковий вісник Львівського юридичного інституту*. 2008. № 25. С. 192–199.

12. Кузьменко О.В. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні : навчальний посібник. Дніпропетровськ : Академпрес, 2001. 108 с.

13. Константінов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. 18 с.

14. Ковалишин І. Правовий статус біженців в Україні як вид правового статусу іноземців. *Право України*. 2001. № 2. С. 38–42.

15. Грабар Н.М. Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2007. 12 с.

16. Марченко М.Н. Теория государства и права : учебник. Москва : Юрид. лит., 2004. 630 с.

17. Про державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (Дата звернення 02.01.2020).

18. Питання спрощення набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, які брали (беруть) участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони України, та громадянами Російської Федерації, які зазнали переслідувань через політичні переконання: Указ Президента України від 13.08.2019 р. № 594/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5942019-29065> (Дата звернення 02.01.2020).

19. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення проїзного документа біженця з безконтактним електронним носієм : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 р. № 154. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/154-2014-p> (Дата звернення 02.01.2020).

20. Положення про посвідчення біженця : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 р. № 202. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2012-p#n10> (Дата звернення 02.01.2020).

21. Положення про проїзний документ біженця, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2012 р. № 203. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203-2012-p#n1>. (Дата звернення 02.01.2020).

22. Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України : Наказ МВС України від 15.04.2016 р. № 311. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-16> (Дата звернення 02.01.2020).

23. Положення про пункти тимчасового розміщення біженців : Наказ МВС України від 14.06.2018 р. № 503. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0788-18> (Дата звернення 02.01.2020).

24. Інструкція про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону : Наказ МВС України від 30.03.2015 р. № 352. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0462-15/> (Дата звернення 02.01.2020).

25. Інструкція про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства : Наказ СБУ від 01.06.2009 р. № 344. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0785-09> (Дата звернення 02.01.2020).

26. Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС : наказ Державної міграційної служби України від 11.03.2013 р. № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0048839-13>. (Дата звернення 02.01.2020).

27. Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції : спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України від 29.04.2015 № 494/132/467/497/141/281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15> (Дата звернення 02.01.2020).

28. Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Служби безпеки України від 23.04.2012 р. № 353/271/150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12>. (Дата звернення 02.01.2020).

29. Про затвердження змін до Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства : спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України від 22.01.2018 р. № 38/77. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE31934.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE31934.html). (Дата звернення 02.01.2020).

30. Вимоги до організації роботи з оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : спільний наказ МЗС, МВС, СБУ від 30.10.2017 № 469/897/605. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1432-17>. (Дата звернення 02.01.2020).

31. Положення про Державну міграційну службу України: постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-п>. (Дата звернення 02.01.2020).

32. Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України : Наказ МВС України від 30.11.2018 р. № 971. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1468-18>. (Дата звернення 02.01.2020).

33. Інструкція про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України : Наказ МВС України від 19.10.2015 р. № 1261. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1391-15>. (Дата звернення 02.01.2020).

34. Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту : наказ МВС України від 07.09.2011 р. № 649. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11#n18>. (Дата звернення 02.01.2020).

35. Порядок проведення підрозділами органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України процедури здійснення контролю другої лінії іноземців та осіб без громадянства під час в'їзду в Україну : Наказ МВС України від 14.05.2018 р. № 392. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0869-18>. (Дата звернення 02.01.2020).

36. Порядок провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2012 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2012-п>. (Дата звернення 02.01.2020).

37. Порядок ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.10.2017 р. № 784. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2017-п>. (Дата звернення 02.01.2020).

38. Інструкція про порядок фіксації біометричних даних (параметрів) іноземців та осіб без громадянства посадовими особами Державної міграційної служби України, її територіальних органів і територіальних підрозділів : Наказ МВС України від 23.11.2018 р. № 944. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1428-18> (Дата звернення 02.01.2020).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.22>

ДИСЬКА Д.Г.

**МІСЦЕ ЗАКЛАДУ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗІ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ  
В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ**

Актуальністю статті є те, що Україна впроваджує комплексний підхід із метою зближення власних нормативно-правових актів із законодавством Європейського Союзу, в тому числі у сфері вищої освіти, набуває дедалі більшого поширення інтенсифікація обміну досвідом та сучасними технологіями викладання. Наголошено, що така діяльність також спрямована на впровадження в освітній процес демократичних основ, інноваційних технологій, розвитку підходів до методів та форм викладання. У зв'язку з цим національні законодавчі положення пройшли свій історичний розвиток, трансформуючись тим самим до сучасних вимог розвитку суспільних відносин, задля формування системи високопрофесійних фахівців для потреб правоохоронних органів та силових структур. В основному змісті статті проводиться порівняльно-правовий аналіз нормативно-правового регулювання закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання шляхом визначення сукупності факторів, що дадуть змогу охарактеризувати заклади вищої освіти цієї категорії. Крім того, визначену низку різнорівневих адміністративно-правових відносин у сфері організації освітнього процесу, в які вступають такі заклади вищої освіти. Визначено, що заклади вищої освіти зі специфічними умовами навчання є учасниками цілої низки різнорівневих адміністративно-правових відносин у сфері організації освітнього процесу. По-перше, це відносини, що виникають між закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання та центральним органом виконавчої влади у сфері, якого перебуває такий заклад вищої освіти. По-друге, це відносини, що виникають між закладами вищої освіти вказаної категорії та науково-педагогічним складом. По-третє, це відносини, що виникають між закладами вищої освіти, що є об'єктом вивчення та здобувачем вищої освіти. По-четверте, це відносини, що виникають між закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання та іншими центральними органами виконавчої влади, в тому числі Міністерством освіти і науки України, іншими державними органами, закладами вищої освіти, місцевими органами самоврядування, підприємствами, установами, організаціями.

**Ключові слова:** освітній процес, заклад вищої освіти зі специфічними умовами навчання, адміністративне право, професійна підготовка.

The relevance of the article is that Ukraine is implementing a comprehensive approach to approximate its own regulations with the legislation of the European Union, including in the field of higher education, the intensification of the exchange of experience and modern teaching technologies is becoming more widespread. It is emphasized that such activities are also aimed at introducing democratic foundations, innovative technologies, development of approaches to methods and forms of teaching in the educational process. In this regard, national legislation has undergone its historical development, thus being transformed into modern requirements for the development of public relations, in order to form a system of highly professional specialists for the needs of law enforcement agencies and law enforcement agencies. The main content of the article is a comparative legal analysis of the legal regulation of higher education institutions with specific learning conditions by determining a set of factors that will characterize higher education institutions in this category. In addition, a number of different levels of administrative and legal relations in the field of organization of the educational process, which include such institutions of higher education. It is determined that higher education institutions with



specific learning conditions are participants in a number of different levels of administrative and legal relations in the field of organization of the educational process. First, the relationship that arises between higher education institutions with specific learning conditions and the central executive body in the field of such a higher education institution. Secondly, the relations that arise between institutions of higher education of this category and the scientific and pedagogical staff. Third, the relationship that arises between the higher education institution being studied and the higher education seeker. Fourth, the relations that arise between higher education institutions with specific learning conditions and other central executive bodies, including the Ministry of Education and Science of Ukraine, other government agencies, higher education institutions, local governments, enterprises, institutions and organizations.

**Key words:** *educational process, institution of higher education with specific conditions of study, administrative law, professional training.*

**Вступ.** На цей час помічаємо, що Україна впроваджує комплексний підхід із метою зближення власних нормативно-правових актів із законодавством ЄС, у тому числі у сфері вищої освіти, набувають дедалі більшого поширення інтенсифікація обміну досвідом та сучасними технологіями викладання. Варто вказати на те, що така діяльність також спрямована на впровадження в освітній процес демократичних основ, інноваційних технологій, розвитку підходів до методів та форм викладання. У зв'язку з цим національні законодавчі положення пройшли свій історичний розвиток, трансформуючись тим самим до сучасних вимог розвитку суспільних органів, задля формування системи високопрофесійних фахівців для потреб правоохоронних органів та силових структур.

З цього приводу згадаємо Л. Шпаковську, яка говорить, що процес навчання має здійснюватися на інноваційній основі, тобто «не наздоганяти минуле, а створювати майбутнє» [1]. Вважаємо, що саме такий підхід сприятиме розвитку за двома взаємопов'язаними напрямками. Перший – законодавчий, суть якого охарактеризовано як вплив інтеграційно-інформаційних процесів, призводить до того, що положення нормативно-правових актів зазнають постійного оновлення та удосконалення. Другий напрям означаємо як освітній, який розкриваємо через підвищення рівня професійної підготовки здобувачів вищої освіти шляхом застосування сучасних методів та ефективних засобів навчання. При цьому взаємний вплив зазначених напрямів забезпечує постійний процес удосконалення галузі освіти, тим самим підвищуючи загальний рівень освіченості суспільства.

Актуальність дослідження пов'язана з тим, що освітній процес закладів вищої освіти (далі – ЗВО) зі специфічними умовами навчання вирізняється характерними особливостями, комплексні дослідження яких на цей час перебувають на недостатньому рівні вивчення, що зумовлює необхідність проведення такого вивчення.

Питання щодо розкриття понятійного апарату освітнього процесу ЗВО зі специфічними умовами навчання у працях висвітлювали, зокрема, А.В. Андреев, В.В. Бондаренко, Л.В. Головій, Н.Л. Губерська, Л.Г. Кайдалова, Н.Б. Щокіна, М.Н. Курко, І.І. Литвин, В.М. Марків, Л.І. Миськів, Є.А. Огаренко, І.М. Совгир, В.В. Сокурєнка, О.В. Червякова, Р.В. Шаповал. Беззаперечно, їх науковий доробок стане в нагоді під час проведення цього наукового дослідження, адже кожна робота базується на обґрунтованій позиції вченого, яка може бути підтримана чи може зазнати критичного осмислення. Разом із тим саме такий підхід сприяє забезпеченню постійного оновлення думок в означеній сфері та дає змогу науковцям вибудовувати нові підходи до розкриття змісту освітнього процесу ЗВО.

**Постановка завдання.** Метою статті є проведення детального аналізу наявного на цей час правового поля та напрацювань вчених із метою встановлення місця ЗВО зі специфічними умовами навчання.

**Результати дослідження.** Варто зауважити, що створення дієвої системи ЗВО є ключовим елементом вказаного процесу, оскільки саме в них зосереджується науко-педагогічний потенціал та матеріально-технічна база, що в сукупності утворить єдину функціональну систему, основною метою якої є підготовка конкурентних спеціалістів.

Водночас досить змістовною вважаємо позицію Ю.В. Сухарнікова, який, окреслюючи загальні риси ЗВО, акцентує на їх визначальній ролі для держави, стверджуючи, що саме у ЗВО значною мірою «робиться наука», а отже, визначається розвиток суспільства; ЗВО є відповідаль-

ними за трансляцію знань – за передавання знань, умінь, навичок від покоління до покоління, без чого суспільство не може підтримувати своє існування й розвиватися; ЗВО поставляють суспільству професіоналів певного рівня, без участі яких не можуть функціонувати національна економіка, культура, забезпечуватися порядок і безпека; у ЗВО готується еліта суспільства – у політиці, економіці, науці, культурі; зрештою, ЗВО значною мірою сприяють соціальній мобільності, адже одержання вищої освіти є передумовою підвищення соціального статусу, переміщення з однієї соціальної верстви в іншу готових до виконання соціальних ролей індивідів [2, с. 35–36]. Зазначимо, що на цей час ЗВО, у тому числі зі специфічними умовами навчання, є одним із ключових елементів державної освітньої політики, тим «місцем», з якого починається формування наукових позицій із того чи іншого питання, підготовка професійних кадрів, в якому зароджуються нові ідеї щодо розвитку суспільних відносин, обговорюються перспективні напрями реформування, опрацьовуються пропозиції щодо ініціювання змін до чинного законодавства, а також одночасно з цим кожен ЗВО є самостійним, автономним та незалежним щодо інших.

З цього приводу варто зазначити, що ЗВО зі специфічними умовами навчання стане об'єктом детального вивчення цього дослідження, окреслюючи його відмінні риси, акцентуючи на специфіці його діяльності, внутрішніх та зовнішніх елементах, які вирізнятимуть його з-поміж інших, визначаючи тим самим місце таких закладів у системі вищої освіти. При цьому варто наголосити, що з метою вибудовування обґрунтованої позиції, всебічного вивчення вказаного вище питання вважаємо за доцільне визначити сукупність факторів, що дадуть змогу охарактеризувати ЗВО цієї категорії (схема 1).

Звертаючись до предметного розгляду вказаного, означимо, що під зовнішніми факторами розуміємо ту їх сукупність, яка впливає на кожен ЗВО, безпосередньо визначає порядок діяльності такого закладу та внутрішні – ті, що характеризують внутрішнє середовище окремо взятого ЗВО.

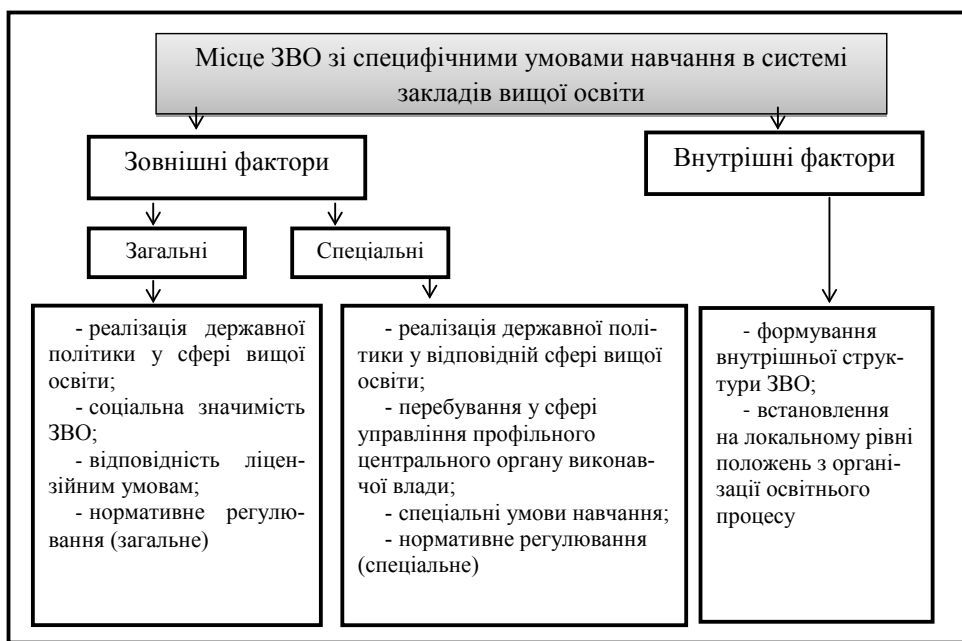


Рис. 1. Місце ЗВО зі специфічними умовами навчання у системі закладів вищої освіти

Крім того, перший структурний елемент варто розглядати через загальні, тобто ті, що є спільними для всіх ЗВО, що діють на території України, а також спеціальні критерії, які застосовуються виключно до ЗВО відповідної спрямованості.

При цьому в межах кожного представленого фактору (критерію) визначаємо напрями, які дадуть змогу якомога точніше охарактеризувати ЗВО зі специфічними умовами навчання та

опрацювати відповідний інформаційний матеріал задля проведення порівняльного аналізу ЗВО із ЗВО зазначеної категорії.

Крім того, аналізуючи запропоновану схему, вважаємо за необхідне акцентувати ще й на тому, що висловлені твердження також можуть бути класифіковані на дві великі групи, а саме ті, що характеризують ЗВО зі специфічними умовами навчання, та ті, що визначають його роль у державі. У цьому контексті зазначаємо, що вказані групи перебувають у тісній взаємопов'язаності, оскільки з огляду на аналіз економічних, соціальних, трудових потреб держави приймається сукупність ключових законодавчих рішень:

1) загальнодержавне нормативно-правове регламентування доцільно класифікувати як загальне, що поширюється на всі ЗВО незалежно від підпорядкованості, напрямів підготовки здобувачів вищої освіти, та спеціальне, що регламентує вузькопрофільні питання організації діяльності того чи іншого ЗВО. При цьому варто вказати на те, що детальне розкриття вказаних положень розкривались у попередньому питанні;

2) впровадження засобів державного регулювання та контролю за діяльністю ЗВО. Так, за п. 6 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» ліцензуванню підлягає, зокрема, освітня діяльність, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами у сфері освіти. Одночасно з цим Законом України «Про вищу освіту» встановлюється, що ліцензування – процедура визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність відповідно до ліцензійних умов провадження освітньої діяльності.

Зазначимо, що саме шляхом ліцензування держава забезпечує стандартизований підхід до усіх ЗВО до провадження освітньої діяльності, що підтверджується дотриманням ними кадрових, технологічних та інших вимог. З іншого боку, здійснення державного нагляду (контролю) органом ліцензування забезпечує підтримання належного рівня організації такої діяльності;

3) прийняття рішення про створення відповідного ЗВО зі специфічними умовами навчання, яким фактично засвідчується на рівні держави створення системи таких закладів для підготовки кадрів відповідних спеціальностей.

Беручи до уваги вищезазначене, можемо стверджувати, що якісний та системний підхід до реалізації кожного із зазначених положень створюватиме належні умови для функціонування ЗВО зазначеної категорії, зумовлюватиме вимоги до організації освітнього процесу, впровадження ефективних методик викладання, практичне застосування набутих навичок та вмінь, а також визначатиме пріоритетні напрями розвитку освіти в державі.

З цього приводу зазначимо, що на цей час поняття «ЗВО» та «ЗВО зі специфічними умовами навчання» закріплені на законодавчому рівні в Законі України «Про вищу освіту», а в науковому середовищі сформувалися певні позиції щодо розкриття змісту вказаних понять. З метою досягнення цілей, поставлених під час розгляду цього питання, виникає необхідність проведення аналізу запропонованих законодавцем та представниками науки понять, а також їх співвідношення. Саме ґрунтовний підхід до цього питання дасть змогу визначитись із роллю ЗВО зі специфічними умовами навчання в загальнодержавній системі ЗВО, а також зумовити їх значення в реалізації освітнього процесу.

Варто зазначити, що зі зміною Закону України «Про вищу освіту» зумовлені поняття також не залишилися без уваги законодавця та оновили свій текстуальний зміст. Зупиняючись на аналізі розвитку підходу законодавця поняття «ЗВО зі специфічними умовами навчання» у його динаміці, звертаючись до Закону України «Про вищу освіту», який діяв у різних часових періодах, виокремлюємо різні кваліфікаційні критерії, що дадуть змогу забезпечити всебічний розгляд, створити умови для формування науково обґрунтованих висновків, що базуються на законодавчих положеннях. Виокремлюємо дві інформаційні групи.

І. «Загальна характеристика визначення» дає змогу окреслити загальні підходи законодавця до понять цієї категорії. Так, Закон України «Про вищу освіту» від 2002 р. закріпив поняття «вищий навчальний заклад» (абз. 12 ч. 1 ст. 1), однак водночас не надавав визначення вищого військового навчального закладу. Варто також зазначити, що опосередкована згадка у зазначеному законі містилась лише під час розкриття змісту поняття «курсант». З огляду на це констатуємо, що недосконалість на той час правового регулювання зумовлювала проблематику визначення правового статусу закладів цієї категорії, не окреслюючи, в тому числі, їх специфіки щодо інших.

Водночас у Законі України «Про вищу освіту» 2014 р. це питання знайшло вирішення, адже в п. 6 ч. 1 ст. 1 міститься відповідне визначення, аналіз якого буде здійснено далі. Вважаємо, що законодавець абсолютно правильно підійшов до урегулювання вказаного питання, оскільки ця категорія ЗВО суттєво вирізняється від інших та потребує законодавчого закріплення.

У межах цієї групи не можемо не зупинитись на такій її складовій частині, як формат розкриття змісту поняття. Маємо на увазі те, що під час формулювання будь-якого поняття, як на законодавчому рівні, так й у правовій науці, необхідно дотримуватись таких вимог.

1) лаконічність, тобто вибирати більш стислий підхід до визначення поняття, при цьому не спотворюючи його;

2) змістовність як основний наповнюючий елемент поняття дає змогу охарактеризувати його певним чином. Як правило, найбільш значимі ознаки враховуються під час надання того чи іншого визначення;

3) логічність викладу. Цей критерій перебуває у взаємодії з попередніми, оскільки поняття структурується таким чином, щоб одна ознака переходила в іншу, давала змогу сприймати текстову інформацію послідовно, цілісно та однозначно.

Говорячи про аналізовані визначення, зазначимо, що на цей час Закон України «Про вищу освіту» 2014 р. містить визначення зазначених понять, які загалом відповідають означеним вище вимогам, чого не спостерігалось в попередньому законі.

Підсумовуючи цю інформаційну групу, зазначимо, що закладені в ній критерії дають загальне уявлення про підходи до визначення понять, їх структурних елементів, дотримання яких дасть змогу отримати таке положення, що буде зрозумілим для кожного, незалежно від наявності спеціальної освіти.

II. «Ознаки, що містяться у визначенні». Звертаючись до другої групи вимог, що характеризують поняття «ЗВО» та «ЗВО зі специфічними умовами навчання», перше, з чого варто почати, – визначення юридичного статусу ЗВО, що складається з розкриття його організаційно-правової форми та форми власності.

Варто зазначити, що рішення про утворення ЗВО зі специфічними умовами навчання приймається компетентним державним органом, що вказує на те, що такий заклад є юридичною особою публічного права, наприклад, відповідно До постанови Кабінету Міністрів України від 22.11.1994 р. № 787 [3] утворено Університет внутрішніх справ (нині – Харківський національний університет внутрішніх справ).

Варто зазначити, що нині Закон України «Про вищу освіту» чітко визначає, що ЗВО, який є об'єктом вивчення, – це ЗВО державної форми власності, що підкреслює не тільки його державний статус, а й його значимість для держави, оскільки саме в таких закладах здійснюється підготовка кадрів для силових структур. А з іншого боку, встановлюється імперативна норма стосовно того, що жоден інший суб'єкт не може прийняти рішення про його утворення.

При цьому у процесі реформаційних процесів найбільш суттєві зміни відбулися в організації освітнього процесу. Як можна помітити, ЗВО із специфічними умовами навчання здійснює підготовку курсантів (слухачів, студентів), ад'юнктів для подальшої служби на посадах офіцерського (сержантського, старшинського) або начальницького складу, що відразу окреслює вузькопрофільність таких закладів, напрями подальшого працевлаштування їх випускників, а також вказує на необхідність встановити окремі вимоги до організації освітнього процесу таких ЗВО.

Порівняно з визначенням ЗВО згідно з Законом України «Про вищу освіту» 2002 р. помічаємо докорінні зміни, адже застосування такої конструкції, як «забезпечення навчання, виховання та професійну підготовку осіб відповідно до їх покликання, інтересів, здібностей та нормативних вимог у галузі вищої освіти, а також здійснення наукової та науково-технічної діяльності», є досить громіздким та занадто деталізованим.

Проводячи науковий аналіз вказаного поняття, Є.А. Огаренко висловив думку, що вищий навчальний заклад є освітньо-науковим навчальним закладом, який заснований і діє відповідно до законодавства про освіту, реалізує відповідно до наданої ліцензії освітньо-професійні програми вищої освіти за певними освітніми та освітньо-кваліфікаційними рівнями, забезпечує навчання, виховання та професійну підготовку осіб відповідно до їх покликання, інтересів, здібностей та нормативних вимог у галузі вищої освіти, а також проводить наукову та науково-технічну діяльність [4, с. 8]. Як бачимо, вчений, базуючись на чинному законодавстві, здійснив спробу сформулювати власний погляд на вказане поняття, = не відходячи від ключових позицій, визначених законодавцем.

Якщо брати до уваги проведений порівняльно-правовий аналіз законодавчого підходу до визначення поняття ЗВО та ЗВО зі специфічними умовами навчання, можна узагальнити отримані результати у таблиці 1.

З іншого боку, вчені також висловлювали свої позиції стосовно розкриття змісту зумовлених вище понять, наприклад, твердження А.О. Кириллових, який дисертаційне досліджен-

ня присвятив вищому закладу освіти та визначає його як освітню установу, діяльність якої має особливу соціальну значущість і державний інтерес, на відміну від комерційних організацій, вони не мають на меті отримання прибутку, а створюються з чітко визначеною метою, що полягає в наданні освітніх послуг [5, с. 83]. Хоча науковець проводив вивчення не за законодавством України, його визначення є досить змістовним та за своїм змістом відповідає критеріям, що доцільно застосувати під час надання визначення поняття «ЗВО зі специфічними умовами навчання».

Одночасно з цим частко поділяємо думку С. Ніколаєнка, який твердить, що вищим навчальним закладам потрібно вчитися прогнозувати попит на фахівців того або іншого профілю на п'ять-десять років наперед та реагувати на нього змінами в навчальних планах і програмах [6, с. 34]. Вважаємо, що у такій діяльності також має брати активну участь держава в особі відповідного центрального органу виконавчої влади з метою своєчасного вжиття заходів реагування в умовах збільшення (зменшення) попиту в відповідних кадрах та спеціальностей. Таким чином, дієва загальнонаціональна система планування та аналізу забезпечить ефективність діяльності кожного ЗВО зі специфічними умовами навчання (табл. 1).

Таблиця 1

**Аналіз понятійного апарату в нормативно-правовому акті**

<b>Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року № 1556-VII</b>		<b>Закон України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 року № 2984-III</b>
<b>I. Загальна характеристика визначення</b>		
<i>за закріпленням у законі</i>		
Закріплено поняття «заклад вищої освіти» (п. 7 ч. 1 ст. 1)	Закріплено поняття «вищий військовий навчальний заклад» (заклад вищої освіти зі специфічними умовами навчання) (п. 7 ч. 1 ст. 1)	Закріплено поняття «вищий навчальний заклад» (абз. 12 ч. 1 ст. 1) Закон не надавав визначення поняття «вищий військовий навчальний заклад»
<i>за форматом розкриття змісту</i>		
Досить детальний опис основних ознак, що притаманні ЗВО	Розкривається через ЗВО, а також означення характеристик, що висуваються для ЗВО цієї категорії	Поняття є змістовно переважаним, що ускладнювало його практичне застосування
<b>II. Ознаки, що містяться у визначенні</b>		
<i>за визначенням форми власності</i>		
Приватного або публічного права	Державної форми власності	Надавалось окреме визначення вищого навчального закладу залежно від форми власності (державної, комунальної, приватної власності, а також той, що перебуває у власності АРК)
<i>за організаційно-правовою формою</i>		
Установа	Заклад	Заклад
<i>за необхідністю отримання документів дозвільного характеру</i>		
Отримання ліцензії є обов'язковим	Отримання ліцензії є обов'язковим	Отримання ліцензії є обов'язковим
<i>за освітньою спрямованістю</i>		
Проводить освітню діяльність	Здійснює підготовку курсантів (слухачів, студентів), ад'юнктів для подальшої служби на посадах офіцерського (сержантського, старшинського) або начальницького складу	Забезпечує навчання, виховання та професійну підготовку осіб відповідно до їх покликання, інтересів, здібностей та нормативних вимог у галузі вищої освіти, а також здійснює наукову та науково-технічну діяльність

Вищенаведене дає змогу стверджувати, що визначення поняття «ЗВО зі специфічними умовами навчання» структурно складається зі змістовних блоків, які його характеризують, а саме: інформація, що стосується правового статусу, організації освітньої діяльності та суб'єктів, які в ньому задіяні, а також сфер суспільного життя, для яких здійснюється підготовка кадрів.

Водночас законодавець, визначивши, що ЗВО цієї категорії може бути заснований лише на державній формі власності, відразу пояснив його місце у системі ЗВО, говорячи про особливості його правового статусу від створення, провадження діяльності, системи органів управління та надалі особливостей застосування процедури реорганізації, ліквідації. Саме зазначений вище факт говорить, з одного боку, про відповідальність держави перед кожним, хто здобуває вищу освіту, та тими, хто забезпечує якісне її надання, а з іншого – про винятковість освітнього процесу ЗВО зі специфічними умовами навчання та високий статус їх випускників.

Крім того, відмінним фактором є перебування ЗВО зі специфічними умовами навчання у сфері управління того чи іншого центрального органу виконавчої влади, оскільки саме між ними виникають адміністративно-правові відносини.

Отже, як бачимо, у кожного окремо взятого ЗВО зі специфічними умовами навчання буде свій центральний орган виконавчої влади, який за рахунок реалізації як органу управління, наданих повноважень, з одного боку, у сфері адміністративних відносин вирішуватиме питання, пов'язані з фінансово-господарською діяльністю, кадровою політикою та ін., та з іншого – в освітній сфері братиме безпосередню участь у визначенні обсягів державного замовлення відповідних фахівців, подальшому розподілі випускників, забезпечуватиме контроль за дотриманням вимог до якості вищої освіти та ін., а також загалом спрямовуватиме та визначатиме напрями реалізації державної політики у вказаній сфері.

Крім того, означена позиція також підтверджується О.В. Червяковою, яка в дисертаційному дослідженні «Організаційно-правові аспекти управління вищим навчальним закладом МВС України», розкриваючи специфіку статусу відомчого вищого навчального закладу (на час формування позиції), говорить, що його діяльність як освітнього закладу, крім загальнодержавних нормативних актів, регламентують спеціальні відомчі акти, в тому числі ті, які визначають особливий статус осіб, що проходять службу в системі МВС України [7, с. 7].

Тому варто зазначити, що дуалізм нормативно-правового регламентування діяльності ЗВО зі специфічними умовами навчання виступатиме першою характерною ознакою, що свідчатиме про відмінний характер від інших ЗВО. Зрештою, акцентуємо на тому, що «вихідною точкою» діяльності будь-якого ЗВО є законодавче регламентування, з огляду на положення якого вибудовується діяльність кожного вишу, чим вкотре підкреслюється визначальна значимість «якості» підготовки відповідними державними органами нормативно-правових актів у певній сфері суспільних відносин із метою мінімізації випадків неурегульованості, двозначності, колізійності окремих їх положень.

Свою чергою законодавчі акти у сфері, що досліджується, є досить специфічними за своєю суттю, адже дія відповідного документа поширюється на досить окреслене своїми межами коло суб'єктів, предмет правового регулювання не тільки пов'язаний із підготовкою кадрів для правоохоронних та силових структур, а й закладає основи подальшої трудової діяльності, зокрема, пов'язаних з інформацією з обмеженим доступом, прийняттям відповідальних рішень, випадками, що зачіпають права та законні інтереси громадян та держави та ін.

З огляду на проаналізовані положення нормативно-правових актів, визначаємо, що ЗВО зі специфічними умовами навчання є учасником цілої низки різнорівневих адміністративно-правових відносин у сфері організації освітнього процесу: 1) відносини, що виникають між ЗВО зі специфічними умовами навчання та центральним органом виконавчої влади у сфері, якого перебуває такий ЗВО; 2) відносини, що виникають між ЗВО вказаної категорії та науково-педагогічним складом; 3) відносини, що виникають між ЗВО, що є об'єктом вивчення та здобувачем вищої освіти; 4) відносини, що виникають між ЗВО зі специфічними умовами навчання та іншими центральними органами виконавчої влади, в тому числі МОН України, іншими державними органами, ЗВО, місцевими органами самоврядування, підприємствами, установами, організаціями.

**Висновки.** З огляду на проведену роботу зазначаємо, що ЗВО зі специфічними умовами навчання посідають самостійне місце в системі вищої освіти, зокрема, завдяки особливостям правового статусу таких закладів, а також організації освітнього процесу та учасникам, що беруть у ньому участь.

**Список використаних джерел:**

1. Гарашук О.В., Куценко В.І. Основні функції вищої освіти України в контексті її модернізації та євроінтеграції. *Міжнародний науковий вісник* : збірник наукових статей за матеріалами XXII Міжнародної науково-практичної конференції, Ужгород – Будапешт, 25–29 листопада 2013 р. / ред. кол. В.І. Смоланка (голова), І.В. Артьомов та ін. Ужгород : ДВНЗ«УжНУ», 2014. Вип. 8(27). 376 с.
2. Сухарніков Ю.В. Реформа вищої освіти України: європейські пріоритети. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3. С. 33–46.
3. Про створення Університету внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 1994 р. № 787.
4. Огаренко Є.А. Адміністративно-правове регулювання діяльності вищих навчальних закладів в Україні : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2010. 20 с.
5. Кирилловых А.А. Адміністративно-правовий статус ВУЗа: поняття и структура. *Журнал російського права*. 2008. № 5. С. 79–90.
6. Парпан У. Парадигма вищої освіти в умовах інтеграційних викликів. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2018. № 889, вип. 17. С. 30–36.
7. Червякова О.В. Організаційно-правові аспекти управління вищим навчальним закладом МВС України : автореф. дис. ... кан. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 19 с.

УДК 343.85:343.9.02(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.23>

ДОЦЕНКО О.С.

**ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ**

Наукова стаття присвячена одній із найважливіших функцій управлінської діяльності – розумінню організації забезпечення протидії організованій злочинності.

Визначається, що ефективність протидії організованій злочинності залежить не тільки від ефективності прийнятих управлінських рішень, а й від якісного, своєчасного їх виконання.

Наголошується, що основне призначення організації протидії організованій злочинності – досягти оптимальної побудови структури суб'єктів протидії організованій злочинності, чіткого визначення мети, завдань, компетенції та повноважень їх діяльності, забезпечення раціональної, злагодженої організації праці усіх структурних елементів, працівників та ін.

Розглянуто різні наукові підходи щодо поняття «організація» та з'ясовано, що серед науковців відсутнє спільне розуміння «організації», одні зараховують це до функцій управління, інші вважають, що «організація» і «управління» – це синоніми. Окремі автори організацію розглядають ширше за управління.

Підкреслено багатовекторність розуміння і застосування поняття «організація». У загальному контексті поняття «організація» застосовується разом із поняттями «структура» і «система» щодо соціальних, економічних, біологічних та деяких технічних об'єктів. Організація будь-якої системи безпосередньо пов'язана з такими її властивостями, як централізація і децентралізація, інтегрування і диференціація, структуризація і проектування, адаптація і саморегулювання, регулювання і дерегулювання тощо.

Зазначено, що «організація» – це одна з універсальних функцій соціального (державного) управління, що становить зміст управлінської діяльності щодо впорядкування певних суспільних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів (апарату) управління (суб'єктів управління), а також системи управління загалом як сукупності відповідних управлінських елементів, що перебувають у відношеннях та зв'язках і утворюють органічну цілісність, єдність.

Зроблено висновок, що організація протидії організованій злочинності – це одна з важливих функцій управління, яка тісно пов'язана з іншими функціями і забезпечує виконання основних функцій та стадій управлінської діяльності.

**Ключові слова:** організація протидії, організована злочинність.

The scientific article is devoted to one of the most important functions of management – understanding the organization of countering organized crime.

It is determined that the effectiveness of combating organized crime depends not only on the effectiveness of management decisions, but also on their quality, timely implementation.

It is emphasized that the main purpose of the organization of combating organized crime is to achieve optimal construction of the structure of the subjects of combating organized crime, clear definition of goals, objectives, competencies and powers of their activities, ensuring rational, coordinated organization of all structural elements, employees and others.

Different scientific approaches to the concept of “organization” are considered and it is found that among scientists there is no common understanding of “organization”, some attribute it to the functions of management, others believe that “organization” and “management” are synonymous. Some authors consider the organization more broadly than management.

The multi-vector understanding and application of the concept of “organization” is emphasized. In the general context, the term “organization” is used in conjunction with the terms “structure” and “system” in relation to social, economic, biological and certain technical objects. The organization of any system is directly related to its properties such as centralization and decentralization, integration and differentiation, structuring and design, adaptation and self-regulation, regulation and deregulation, and so on.

It is noted that “organization” is one of the universal functions of social (state) management, which is the content of management activities to streamline certain social relations (objects of management), the rational construction of bodies (apparatus) of management (subjects of management), and also management systems as a whole as a set of relevant management elements that are in relationships and connections with each other and form an organic integrity, unity.

It is concluded that the organization of combating organized crime is one of the important functions of management, which is closely interrelated with other functions and ensures the implementation of the main functions and stages of management.

**Key words:** counteraction organization, organized crime.

**Вступ.** Ефективність протидії організованій злочинності залежить не тільки від ефективності прийнятих рішень, а й від якісного і своєчасного їх виконання. Тому можна стверджувати, що організація забезпечення протидії організованій злочинності – це досить складна, важлива і відповідальна діяльність суб'єктів управління. І як влучно зазначає В.Л. Грохольський, щоб успішно виконати будь-яку роботу, необхідно вміти її практично організувати [1, с. 198].

Основне призначення організації протидії організованій злочинності – досягти оптимальної побудови структури суб'єктів протидії, чіткого визначення мети, завдань, компетенції та повноважень їх діяльності, забезпечення раціональної, злагодженої організації праці усіх структурних елементів і працівників та ін. Тому організацію часто зараховують до кістяка (стрижня) управлінської діяльності, без якої успішна протидія організованій злочинності не можлива.

В юридичній літературі організаційній діяльності приділено начебто чимало уваги. Питання організації діяльності з протидії злочинності знайшли відображення в наукових працях В.Б. Авер'янова, А.І. Алімпієва, О.М. Бандурки, І.І. Басецького, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцько-



го, Б.М. Габричидзе, І.П. Голосніченка, В.Л. Грохольського, Б.П. Єлісєєва, В.В. Зуя, Л.В. Ковалю, М.В. Корнієнка, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, В.І. Литвиненка, Н.Є. Міняйла, Т.М. Міщенко, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, Г.П. Пожидаєва, О.П. Рябченко, О.Ю. Шостко та ін. Але з огляду на те, що серед науковців немає єдності щодо розуміння «організації», питання організаційного забезпечення протидії організованій злочинності потребують наукового дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є вивчення та аналіз думок науковців щодо розуміння «організації» та з'ясування значення організаційного забезпечення протидії організованій злочинності в Україні.

**Результати дослідження.** Серед науковців «організацію» в основному зараховують до функцій управління. Водночас досить часто «організацію» і «управління» розглядають як слова синоніми. Окремі автори організацію розглядають ширше ніж управління, тому досить часто зустрічаються такі висловлювання, як «організація управління». На наш погляд, такі позиції авторів є мало обгрунтованими. Ми підтримуємо науковців, які вважають, що управління – це більш широке поняття, ніж організація, яка є лише однією з функцій управління. Зокрема, В.В. Цветков вважає, що «управління являє собою надзвичайно складний процес і залежить від наявності людських, матеріальних і організаційних факторів» [2, с. 5–6]. Посилання на те, що управління потребує теж організації, а значить, організація є ширшим поняттям, ніж управління, на наш погляд, є непереконливим. За такою логікою, його треба й планувати, прогнозувати, контролювати та ін. Ми поділяємо думку Б.М. Лазарева, який зазначав, що можна, наприклад, планувати і координувати контроль, регулювати планування й облік, організовувати прогнозування тощо [3, с. 166].

На нашу думку, різні погляди на поняття «організація» пов'язані, перш за все, з багатовекторністю розуміння і застосування цього слова. Тільки в юридичній енциклопедії наводиться шість значень цього слова:

1) властивість будь-якого матеріального об'єкта, що виявляється у впорядкованості структури, внутрішньої будови. Організація означає сукупність пов'язаних між собою складових частин (елементів) відповідного об'єкта, а також зв'язків (взаємовідносин) між ними та іншими об'єктами, в результаті чого утворюється певне зовнішнє організаційне середовище.

У загальному контексті поняття «організація» застосовується разом із поняттями «структура» і «система» щодо соціальних, економічних, біологічних та деяких технічних об'єктів. У ньому, як правило, фіксуються динамічні риси і закономірності системи, тобто такі, що належать до функціонування, поведінки і взаємодії її частин. Будь-яка «організація» має об'єктивні закономірності побудови, функціонування і розвитку;

2) соціальна функція суспільства, завдяки якій створюються виробничо-економічні та інші системи, встановлюється динамічна рівновага між їх елементами, забезпечуються сталість і водночас розвиток різних суспільних структур. Функціональні характеристики «організації» полягають у змінах у системі під впливом зовнішніх і внутрішніх умов, на основі вдосконалення її параметрів. В умовах інтенсифікації суспільних процесів зростання рівня організованості системи забезпечує підвищення ефективності її функціонування.

Використання потенційних можливостей організації зумовлює вибір форм, методів і засобів удосконалення будь-якої діяльності. Організувати означає належним чином визначити ті функції і дії, які необхідні для реалізації певних завдань або виконання тієї чи ін. роботи, а також об'єднання цих функцій і дій у рамках відповідної організаційної структури. Організація будь-якої системи безпосередньо пов'язана з такими її властивостями, як централізація і децентралізація, інтегрування і диференціація, структуризація і проектування, адаптація і саморегулювання, регулювання і дерегулювання тощо. Вдосконалення і розвиток соціального (в т. ч. державного) управління зумовлює необхідність «проектування» високоефективної організації, що здійснюється за такою універсальною схемою: відповідно до поставленої мети добирається необхідна сукупність складових елементів (засобів) та визначається їх структурно-функціональний зміст; здійснюється вибір найбільш раціональних форм і методів (способів) об'єднання елементів в єдину систему; регламентуються їх взаємозв'язки та взаємодія в процесі переходу від одного рівня організованості до іншого;

3) одна з універсальних функцій соціального (в т. ч. державного) управління. У такому розумінні «організація» означає складник змісту управлінської діяльності щодо впорядкування певних суспільних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів (апарату) управління (суб'єктів управління), а також системи управління загалом як сукупності відповідних управлінських елементів, що перебувають у відношеннях та зв'язках і утворюють органічну цілісність, єдність. У державному управлінні така діяльність спрямована на створення відповід-

них державних органів, нормативно-правове закріплення їх структури, функцій та компетенції, а також на організаційно-структурну перебудову системи державного управління в разі її невідповідності цілям і завданням соціально-економічного розвитку суспільства та зумовленим цим змісту і новим завданням управлінської діяльності;

4) вид соціального утворення, сукупність людей, їх груп, формально чи неформально об'єднаних для сумісної діяльності, реалізації в межах певної структури відповідно до програми або цілей, розв'язання певних завдань на основі спільності інтересів та законодавчо або іншим чином встановлених правил і процедур (громадянська, профспілкова, релігійна, благодійна, комерційна організації тощо);

5) організація – установа, що покликана виконувати задані функції, розв'язувати певне коло завдань у рамках відповідної структури (банк, школа тощо). Особливим видом організації є державні органи, тобто організації, які мають закріплені в законодавстві державно-владні повноваження щодо здійснення функцій управління;

6) пост, або тимчасове об'єднання, союз держав (країн) для реалізації спільних цілей, завдань, інтересів (Організація Об'єднаних Націй, Організація африканської єдності, Організація країн – експортерів нафти та ін.) [4, с. 294–295]. Але нас цікавлять ті, які стосуються адміністративно-управлінської діяльності.

Тлумачний словник сучасної української мови дає таке визначення: «організаційний» – це той, що пов'язаний з організацією чого-небудь або який здійснює організацію чого-небудь [5, с. 456]. Таке тлумачення виражає етимологічну природу поняття «організаційний», яке походить від слова «організація». Саме поняття «організація» походить від латинського «organum», що означає «інструмент, знаряддя» [6].

Автори Тлумачного словника сучасної української мови під організаційними заходами забезпечення розуміють способи впливу на структурну побудову системи з метою надання їй властивостей налагодженого механізму, здатного функціонувати раціональніше [7, с. 205].

Слушною є думка К.І. Бриля, що організаційні засоби – це не способи реалізації певного правового процесу, а способи впливу на процес, тобто виступають рушійною силою його реалізації [8, с. 147].

Для теми нашого дослідження важливим є розуміння організаційних засобів як адміністративно-правових, адже своїм підґрунтям вони мають саме адміністративну природу, тобто застосовуються на загальнодержавному рівні за розпорядженням владних органів, переважно виконавчої влади. У тлумачному словнику ототожнюється поняття «адміністративний» і «організаційний» як той, що властивий адміністратору [9, с. 234].

Таким чином, тлумачні словники дають узагальнене й абстрактне уявлення про сутність організаційних засобів забезпечення, формуючи загальну думку, що такими засобами є система способів, за допомогою якої суб'єкт забезпечення ефективно функціонує.

О.М. Бандурка і О.М. Литвинов зазначають, що термін «організація» має кілька значень. Одне з них – впорядкування, приведення чого-небудь до ладу. У цьому сенсі він майже повністю збігається з терміном «управління», тому багато авторів використовують їх як рівнозначні, виходячи з того, що управління, управлінський вплив завжди мають організаційний характер. У такому значенні «організація» зустрічається в тексті більшості наших робіт. Організація як діяльність із впорядкування передбачає, що буде виконуватися низка функцій. До речі, як зазначають автори, у різних сферах життєдіяльності за своїм характером та кількістю вони можуть не збігатися. Організація боротьби зі злочинністю, на їхню думку, включає аналіз злочинності, визначення цілей та пріоритетних завдань, планування заходів із боротьби зі злочинністю, координацію та оцінку ефективності [10, с. 10–11].

Протидія організованій злочинності є багатоплановою соціально-правовою діяльністю, в якій беруть участь різні правоохоронні, контролюючі та інші державні органи, науковці, громадські організації та окремі громадяни. Особливість цієї діяльності полягає в тому, що, з однієї сторони, суб'єкти протидії організованій злочинності не завжди пов'язані між собою відомчою підпорядкованістю і виступають у цьому процесі як порівняно незалежні суб'єкти. А з іншого боку, можна говорити про те, що протидія організованій злочинності може бути ефективною, якщо її учасники діють цілеспрямовано, застосовуючи комплексний підхід на основі спільного плану (програми), в тісній взаємодії один з одним, іншими правоохоронними органами, державними органами влади та місцевого самоврядування, державними і недержавними установами, громадськими формуваннями та окремими громадянами. Усе це свідчить про те, що протидія організованій злочинності потребує ефективного організаційного забезпечення, що організацій-

но-управлінський аспект у цьому напрямі має надзвичайно важливе значення, і без перебільшення можна сказати, не претендуючи на лідерство, що це складніший процес, ніж в окремих сферах соціально-економічної та іншої діяльності в державі.

Водночас варто зазначити, що в теорії протидії організованій злочинності організаційно-управлінський аспект ще мало досліджений. Не претендуючи на вирішення цієї проблеми загалом, ми ставимо завдання визначити лише ті питання, які, на наш погляд, є основою адміністративно-управлінської діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності.

Адміністративно-управлінська діяльність у протидії організованій злочинності – це організаційні, методичні та інші дії системи (підсистеми) управління, які спрямовані на керувану систему (підсистему) з метою оптимізації цієї підсистеми і підвищення ефективності її діяльності. Форми такої діяльності різні: прийняття Верховною Радою України законів, видання указів Президента України, прийняття постанов Кабінетом Міністрів України з питань протидії організованій злочинності, організаційно-розпорядчі та методичні рекомендації, затверджені керівниками правоохоронних органів (підрозділів), інші нормативно-правові акти суб'єктів протидії організованій злочинності.

До специфічної форми управлінського впливу у сфері боротьби зі злочинністю О.М. Бандурка і Л.М. Давиденко зараховують і рекомендації наукових конференцій із питань боротьби зі злочинністю, які звернені до практики протидії злочинності [11, с. 118].

Важливе теоретичне і практичне значення має також аналіз діяльності суб'єктів управління органів, підрозділів із протидії організованій злочинності, з точки зору його структурного змісту. Такі процеси управління протікають безперервно і мають вигляд певних управлінських циклів, що змінюють один одного, і кожен з них має певні робочі операції. Тобто можна сказати, що управлінський цикл являє собою своєрідну систему послідовних етапів (стадій), що повторюються. Дотримання певного порядку і послідовності їх здійснення має важливе значення для забезпечення ефективного управління. До етапів, які утворюють управлінський цикл, можна зарахувати визначення мети, отримання й аналіз необхідної інформації щодо протидії організованій злочинності, програмне (планове) забезпечення такої діяльності, розробку і прийняття управлінських рішень, організацію виконання управлінських рішень, організацію внутрішньої і зовнішньої взаємодії, контроль за виконанням управлінських рішень і станом організованої злочинності та ін.

Оскільки кожен управлінський цикл має ту чи іншу протяжність за часом і простором, його елементи з'являються як стадії (етапи) процесу управління. І постійно один елемент (стадія) переходить в інший, а попередній служить основою для здійснення наступного. Таким чином, управлінський цикл повторюється безперервно. Отриманий результат завжди породжує нову ситуацію, що вимагає нових управлінських рішень. Тому управлінський цикл ще називають «замкнутим колом».

Варто зазначити, що в науковій літературі є різні погляди на стадії (етапи) управління. Одні автори пов'язують їх із функціями управління, інші – з формуванням мети, підготовкою і прийняттям управлінського рішення, організацією його виконання. До організації виконання управлінського рішення зараховують і організацію взаємодії, підбиття підсумків виконання завдання та ін. Усі стадії управління як процесу, звичайно, розмежовуються умовно з навчальною метою, і кількість їх за потребою або бажанням можна збільшувати або зменшувати шляхом розподілу стадій на дрібніші або об'єднання у більші [12, с. 93–102]. Є й інші думки, але їх аналіз свідчить, що в основному стадії процесу управління тісно пов'язуються з функціями управління, які застосовуються для протидії організованій злочинності в Україні.

**Висновки.** Отже, розглянувши поняття та значення організаційного забезпечення протидії організованій злочинності в Україні, можна сказати, що організація протидії організованій злочинності – це одна з важливих функцій адміністративно-управлінської діяльності, яка містить комплекс документальних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових та інших забезпечувальних заходів із протидії організованій злочинності, які тісно взаємопов'язані з іншими функціями адміністративно-управлінської діяльності і забезпечують їх виконання, зокрема: а) інформаційно-аналітичне забезпечення протидії організованій злочинності: організація збору (надходження) інформації, її систематизація, ретельний аналіз, збереження у визначених масивах та ін; б) прогнозування розвитку організованої злочинності; в) планування заходів протидії організованої злочинності; г) розробка і прийняття адекватних, ефективних адміністративно-управлінських рішень; г) організація виконання прийнятих рішень; д) забезпечення координації та взаємодії різних суб'єктів із протидії організованій злочинності; е) здійснення ефективного контролю за виконанням прийнятих рішень і станом організованої злочинності та ін.

**Список використаних джерел:**

1. Грохольський В.Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : монографія. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 312 с.
2. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) : монографія. Харків, 1996. 164 с.
3. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. Москва : Юридическая литература, 1988. 320 с.
4. Юридична енциклопедія : У 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ : «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4: Н–П. 720 с.
5. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ, Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
6. Етимологічний словник української мови: У 7 т. / Редкол. О.С. Мельничук (голов. ред.) та ін. Київ : Наук. думка. Т. 4: Н–П / Уклад.: Р.В. Болдирев та ін.; Ред. тому: В.Т. Коломієць, В.Г. Скляренко. 2003. 656 с.
7. Новий тлумачний словник української мови: У 3 т. / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. Київ : Аконіт, 1999. Т. 3: Обе-Роб. 928 с.
8. Бриль К.І. Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення децентралізації державної влади в Україні : монографія. Київ : «МП Леся», 2016. 364 с.
9. Куньч З.Й. Універсальний словник української мови. Тернопіль : Вид-во навчальної книги «Богдан», 2005. 847 с.
10. Бандурка О.М., Литвинов О.М. Боротьба зі злочинністю в аспекті її організації. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2015. № 3 (11). С. 9–19.
11. Бандурка А.М., Давыденко Л.М. Преступность в Украине: причины и противодействие : монографія. Харьков : Гос. спец. изд-во «Основа», 2003. 368 с.
12. Управління органами державної податкової служби України : навчальний посібник для студентів (курсантів, слухачів) вищих навчальних закладів / М.М. Касьяненко та ін.; за заг. ред. П.В. Мельника. Ірпінь : Нац. ун-т ДПС України, 2010. 359 с. URL: <https://studfiles.net/preview/5012882/#2> (дата звернення: 23.04.2019).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.24>

**ЄРМАК В.В.**

**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ  
ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
У СФЕРІ НАДАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ**

У статті проаналізовано окремі аспекти здійснення державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування державної політики у сфері надання житлово-комунальних послуг, охарактеризовано основні органи державної влади, які здійснюють державний контроль у сфері житлово-комунального господарства. Наголошено на тому, що нині фактично відсутній орган державної влади, який би здійснював контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування у сфері визначення державної політики та формування програм місцевого розвитку у сфері надання та отримання житлово-комунальних послуг, а тому підтримано позицію щодо необхідності створення такого державного органу із його регіональними структурними підрозділами, до повноважень якого було б зараховано здійснення контролю за сферою житлово-комунального господарства загалом, у тому числі й щодо діяльності органів місцевого самоврядування у вказаній сфері. Наголошено

на доцільності наділити створення Державної житлово-комунальної інспекції, та наділення посадових осіб її правом не тільки здійснювати відповідний контроль, а й правом притягати посадових осіб, які допустили адміністративні правопорушення, до адміністративної відповідальності шляхом накладення на них відповідних адміністративних стягнень. Крім того, у разі наявності в діях посадових осіб ознак кримінального правопорушення необхідно надати право посадовим особам Державної житлово-комунальної інспекції ініціювати перед правоохоронними органами питання про притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за вчинення кримінально-карного діяння. Зроблено висновок, що здійснення державного контролю у сфері житлово-комунальних послуг здійснюється різними органами державної влади, які відповідають за окремих напрям політики у сфері житлово-комунальних послуг. Водночас відсутній єдиний орган державної влади, який би здійснював контроль за реалізацією державної політики у сфері житлово-комунальних послуг та здійснював нагляд за виконанням органами місцевого самоврядування державної політики у сфері надання житлово-комунальних послуг.

**Ключові слова:** державний контроль, органи місцевого самоврядування, житлово-комунальні послуги.

The article analyzes aspects of exercising state control over the implementation of local self-government bodies by the state policy in the sphere of housing and communal services, describes the main bodies of state power that exercise state control in the field of housing and utilities. It is emphasized that at present there is actually no state authority that would oversee the activities of local self-government bodies in the field of determining state policy and formulating local development programs in the field of providing and receiving housing and communal services, and therefore supported the position on the need to create such state a body with its regional structural subdivisions, which would be responsible for controlling the sphere of housing and communal services as a whole, including on the activities of local governments in this area. It is emphasized that it is expedient to give the creation of the State Housing and Communal Inspection, and to give its officials the right not only to exercise appropriate control, but also the right to hold officials who have committed administrative offenses to administrative responsibility by imposing appropriate administrative penalties on them. In addition, if there are signs of criminal offense in the actions of officials, it is necessary to give the right to officials of the State Housing and Communal Inspection to initiate before the law enforcement authorities the issue of bringing guilty persons to criminal responsibility for committing a criminal offense. It is concluded that the implementation of state control in the field of housing and communal services is carried out by different bodies of state power, which are responsible for a separate direction of the policy in the field of housing and communal services. At the same time, there is no single state authority that would oversee the implementation of the state policy in the field of housing and communal services and oversee the implementation of the state self-government bodies in the sphere of housing and communal services.

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

**Вступ.** Незважаючи на посилення ролі та значення децентралізованих процесів на місцевому рівні, надання органам місцевого самоврядування дедалі більшої самостійності щодо визначення та подальшої реалізації державної та регіональної політики у сфері надання житлово-комунальних послуг, наголосимо на тому, що значне місце у вказаному процесі відведено здійсненню державного та громадського контролю за тими процесами, які відбуваються як у житлово-комунальній сфері, так і в процесі реалізації регіональної політики у вказаній сфері. Проведення такого контролю має стимулюючий характер щодо належної роботи органів місцевого самоврядування в різноманітних сферах життєдіяльності, в тому числі й щодо належного виконання місцевих програм розвитку, дає змогу своєчасно усунути та запобігти причинам, які породжують недотримання органами місцевого самоврядування своїх посадових обов'язків та повноважень. Проблема здійснення державного та громадського контролю за діяльністю органів

місцевого самоврядування нині є досить досліджуваною проблемою, проте більш детального дослідження, на нашу думку, потребує здійснення державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування державної політики у сфері надання житлово-комунальних послуг.

**Постановка завдання.** Переходячи до безпосереднього розгляду мети нашого дослідження, наголосимо на тому, що загалом держава справляє досить значний вплив на розвиток та функціонування житлово-комунальної сфери в Україні. По-перше, на законодавчому рівні приймаються основні закони та нормативно-правові акти у вказаній сфері, по-друге, держава здійснює контроль за формуванням тарифів на житлово-комунальні послуги; по-третє, держава може виступати так званим регулятором суспільних відносин у взаємовідносинах між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, надавачами та споживачами комунальних послуг; по-четверте, за потреби саме на державу покладено обов'язок щодо застосування державного примусу у разі порушення правовідносин у сфері житлово-комунальних послуг.

Метою статті є дослідження суті та значення державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування державної політики у сфері надання житлово-комунальних послуг. Для досягнення поставленої мети в статті вирішуються такі завдання: визначення важливості та значення державного контролю, розгляд основних органів, що здійснюють державний контроль у сфері ЖКГ, аналіз вирішення проблеми посилення державного контролю у сфері житлово-комунального господарства.

**Результати дослідження.** На важливості державного контролю у своїх працях наголошує Т.О. Барабаш, яка вказує на те, що ситуація, коли житлово-експлуатаційна контора одночасно виступає і замовником, і підрядником житлово-комунальних послуг, призводить до юридичної безвідповідальності за ті чи інші послуги, що надаються споживачам. Основний тягар регламентації житлово-комунальних правовідносин перенесено на місцеве самоврядування, де реформування часто відбувається повільно й безсистемно. У деяких регіонах намагаються підвести економічні реформи в царині ЖКГ України під його наявні структури. У цьому зв'язку принципового значення набуває питання участі держави в процесі реформації ЖКГ [1, с. 2]. Загалом, як зазначає О.П. Ігнатенко, під державним наглядом (контролем) розуміється діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Заходи державного нагляду (контролю), як наголошує науковець, враховують планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій [2, с. 2]. Більшість підприємств, які надають житлово-комунальні послуги, є комунальними. Тарифи для таких підприємств також встановлюватимуться органами місцевого самоврядування. Тобто механізм контролю є неідеальним, оскільки фактично органи місцевого самоврядування мають здійснювати контроль за своїми діями та підприємствами, які ними ж утворені.

Безпосереднє управління житлово-комунальною сферою нині здійснює Міністерство розвитку громад та територій України (назва в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 850), яке є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України та яке здійснює свою діяльність відповідно до Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 (зі змінами) [3]. Основними завданнями Мінрегіону, згідно з Положенням, є: забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, державної житлової політики і політики у сфері благоустрою населених пунктів, державної політики у сфері житлово-комунального господарства, державної політики у сфері поводження з побутовими відходами, державної політики у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, державної політики у сфері технічного регулювання в будівництві; стимулювання участі регіонів у програмах та проектах розвитку міжрегіонального і транскордонного співробітництва; формування спроможних територіальних громад; сприяння створенню виконавцями комунальних послуг та управителями систем управління якістю відповідних послуг на базі національних або міжнародних стандартів; здійснення моніторингу стану розрахунків за житлово-комунальні послуги; благоустрою населених пунктів; формування єдиної технічної, соціально-економічної політики у сфері питної води, питного во-

допостачання та водовідведення; погодження схем тепlopостачання населених пунктів із кількістю жителів більш як 20 тис. осіб та регіональних програм модернізації систем тепlopостачання; поводження з побутовими відходами, забезпечення, розроблення та виконання державних програм у сфері поводження з побутовими відходами, планів та заходів у сфері поводження з побутовими відходами; координація діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з побутовими відходами [3].

Виходячи із вищевказаних завдань, можемо констатувати, що Міністерство розвитку громад та територій України загалом здійснює консультаційну та рекомендаційну діяльність, формування державної політики щодо окремих житлово-комунальних послуг, забезпечення, розроблення та виконання окремих державних програм, проводить координаційну роботу та виконує окремі функції контролю у сфері житлово-комунальних послуг. Проте ані в Положенні про Міністерство, ані в будь-якому іншому нормативно-правовому акті, який визначає діяльність та повноваження вищевказаного Міністерства та його посадових осіб, не говориться про здійснення контролю саме за органами місцевого самоврядування, в тому числі й щодо формування ними тарифів на житлово-комунальні послуги, прийняття, затвердження та подальше виконання місцевих програм у сфері житлово-комунальних послуг тощо.

Аналізуючи аспекти здійснення державного контролю у сфері надання житлово-комунальних послуг, погодимося із думкою І.І. Крилової, яка вказує на те, що нині державний вплив на діяльність суб'єктів природних монополій здійснюється через ліцензування господарської діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов, встановлення тарифів на комунальні послуги для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, встановлення для суб'єктів природних монополій, які провадять діяльність у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, індивідуальних технологічних нормативів використання питної води [4, с. 56]. Основним органом, який здійснює державне регулювання з метою досягнення балансу інтересів споживачів, суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, і держави, забезпечення енергетичної безпеки, європейської інтеграції ринків електричної енергії та природного газу України є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (Регулятор). Регулятор здійснює державне регулювання шляхом: 1) нормативно-правового регулювання, якщо відповідні повноваження надані Регулятору законом; 2) ліцензування діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг; 3) формування цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг та реалізації відповідної політики, якщо такі повноваження надані Регулятору законом; 4) державного контролю та застосування заходів впливу; 5) використання інших засобів, передбачених законом. Водночас відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» регулятор здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, зокрема у сфері комунальних послуг: діяльності з виробництва теплової енергії на теплогенеруючих установках, включаючи установки для комбінованого виробництва теплової та електричної енергії, транспортування її магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії в обсягах понад рівень, що встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами); діяльності у сфері централізованого водопостачання та водовідведення в обсягах понад рівень, що встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами) [5].

Відповідно до статті 11 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» державний нагляд (контроль) за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку комунальних послуг здійснюється шляхом перевірки стану виконання суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках вимог закону та/або ліцензійних умов відповідно до порядку контролю за дотриманням ліцензійних умов. Цією ж статтею передбачено низку прав, які мають посадові особи національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг для здійснення державного нагляду (контролю) за ринком комунальних послуг [6]. Проте Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг у повному обсязі не здійснюється охоплення заходами контролю всієї сфери житлово-комунальних послуг, особливо тих, які визначаються та встановлюються органами місцевого самоврядування. Значна частина суспільних відносин у сфері надання та отримання житлово-комунальних послуг залишається поза державним контролем. Така ситуація безумовно призводить до масових зловживань у вказаній сфері, безвідпові-

дальності посадових осіб, які здійснюють діяльність щодо визначення тарифів, обґрунтованості їх встановлення, порушення порядку їх визначення та порушення законодавства в цій сфері. Нині фактично відсутній орган державної влади, який би здійснював контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування у сфері визначення державної політики та формування програм місцевого розвитку у сфері надання та отримання житлово-комунальних послуг.

Нині досить активним є обговорення питання щодо посилення державного контролю у сфері житлово-комунального господарства. Одним із перспективних шляхів у вказаному напрямі законодавець вважає створення нового органу, який би контролював сферу житлово-комунального господарства. Як зазначено на офіційному сайті Департаменту житлово-комунального господарства, енергоефективності та паливно-енергетичного комплексу, нещодавно Міністерство розвитку громад та територій України (раніше – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ) винесло на обговорення проект закону, в якому пропонується створити Державну житлово-комунальну інспекцію. Головна мета законопроекту – встановлення на законодавчому рівні механізму держконтролю у сфері житлово-комунального господарства, забезпечення захисту прав та інтересів споживачів житлово-комунальних послуг, визначення органів, яким буде надано повноваження щодо здійснення заходів державного контролю. У міністерстві зазначають, що нині відсутній центральний орган виконавчої влади, який мав би контролювати сферу ЖКГ, а також наголошується на тому, що питання про контроль актуальне як ніколи. Адже в умовах децентралізації встановлювати тарифи на послуги ЖКГ можуть органи місцевого самоврядування. А ось перевірити, чи обґрунтовано встановили тарифи, нікому [7]. Вказано на те, що створення цієї комісії передбачає контроль як за виконанням своїх обов'язків компаній із надання послуг, так і з боку споживача. Також посилюється контроль за діями органів місцевого самоврядування з боку виконання законів у сфері ЖКГ. Головне в процесі створення контролюючих органів нового типу – щоб вони не перетворилися на черговий корупційний орган, як зазначив голова комітету ЖКГ, благоустрою, екології та охорони довкілля Громадської ради при КМДА О. Попенко [8]. Ми погоджуємося з необхідністю створити такий державний орган із його регіональними структурними підрозділами, до повноважень якого було б зараховано здійснення контролю за сферою житлово-комунального господарства загалом, у тому числі й щодо діяльності органів місцевого самоврядування у вказаній сфері. Окрім того, вважаємо, що доцільним було б наділити посадових осіб такого органу правом не тільки здійснювати відповідний контроль, а й правом притягнення посадових осіб, які допустили адміністративні правопорушення, до адміністративної відповідальності шляхом накладення на них відповідних адміністративних стягнень. Крім того, за наявності в діях посадових осіб ознак кримінального правопорушення необхідно надати право посадовим особам Державної житлово-комунальної інспекції ініціювати перед правоохоронними органами питання про притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за вчинення кримінально-карного діяння.

Значення державного контролю у сфері житлово-комунальних послуг також полягає й у тому, що низка проблемних питань вирішуються саме вищими органами державної влади. Як зазначає О.П. Ігнатенко, винятково законами встановлюються: органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; способи здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа [2, с. 3]. Зазначимо, що державний контроль частково здійснюється у всіх сферах житлово-комунального господарства, проте фактично останній реалізується окремими органами відповідно до їх компетенції та повноважень. Наприклад, згідно зі ст. 43 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» державний контроль якості води в джерелах питного водопостачання здійснюється уповноваженими центральними органами виконавчої влади відповідно до їх повноважень, визначених законом. Державний контроль технічного стану централізованого питного водопостачання здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Державний контроль безпечності та якості питної води здійснюють органи місцевого самоврядування і органи виконавчої влади згідно з повноваженнями, встановленими законом [9]. Відповідно до Закону України «Про теплопостачання» державний нагляд (контроль) у сфері теплопостачання здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну



політику у сфері нагляду (контролю) у галузі теплопостачання. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі теплопостачання, здійснює нагляд за тепловими, тепловикористальними установками та мережами суб'єктів відносин у сфері теплопостачання щодо додержання вимог нормативно-правових актів, нормативних документів із питань технічного стану теплових, тепловикористальних установок та мереж, їх експлуатації, проектування, будівництва, підтвердження готовності до роботи, користування енергією у сфері теплопостачання [10]. Ст. 37 Закону України «Про відходи» передбачено, що контроль у сфері поводження з відходами здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів [11]. Не менш важливе значення, на нашу думку, має здійснення державного контролю у сфері благоустрою. Так, державний контроль за дотриманням законодавства у сфері благоустрою території населених пунктів здійснюється місцевими державними адміністраціями. Порядок здійснення державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів визначається цим законом та іншими законодавчими актами.

**Висновки.** Як висновок констатуємо, що державний контроль у сфері житлово-комунальних послуг здійснюється різними органами державної влади, які відповідають за окремий напрям політики у сфері житлово-комунальних послуг. Водночас відсутній єдиний орган державної влади, який би здійснював контроль за реалізацією державної політики у сфері житлово-комунальних послуг та нагляд за виконанням органами місцевого самоврядування державної політики у сфері надання житлово-комунальних послуг. А тому ми підтримуємо позицію щодо створення спеціалізованого контрольного органу – Державної житлово-комунальної інспекції.

#### Список використаних джерел:

1. Барабаш Т.О. Державна політика у сфері реформування й розвитку житлово-комунального господарства України. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/9571/1/Barabash\\_T\\_O.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/9571/1/Barabash_T_O.pdf).
2. Ігнатенко О.П. Система контролю у сфері благоустрою населених пунктів. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2014. Вип. 14. С. 1–10.
3. Про затвердження положення про Міністерство розвитку громад та територій України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. *Офіційний вісник України*. 2014. № 51. Ст. 1345.
4. Крилова І.І. Становлення державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в Україні: історичний огляд. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Економіка і управління*. 2018. Том. 29 (68). № 4. С. 52–58.
5. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 94. Ст. 3068.
6. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України від 09.07.2010 р. № 2479-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 55. Ст. 1844.
7. В Україні з'явиться ЖКГ-інспекція: для чого потрібна і кого перевірити. *Департамент житлово-комунального господарства, енергоефективності та паливно-енергетичного комплексу: офіційний сайт*. URL: <http://www.gkh.sm.gov.ua/index.php/uk/1481-v-ukrajini-z-yavitsya-zhkg-inspektsiya-dlya-chogo-potribna-i-kogo-pereviriti>.
8. Мінрегіон планує відновити інспекцію з контролю за ЖКГ. *Департамент житлово-комунального господарства, енергоефективності та паливно-енергетичного комплексу: офіційний сайт*. URL: <http://www.gkh.sm.gov.ua/index.php/uk/1432-minregion-planue-vidnoviti-inspektsiyu-z-kontrolyu-za-zhkg>.
9. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення : Закон України від 10.01.2002 р. № 2918-III. *Офіційний вісник України*. 2002. № 6. Ст. 223.
10. Про теплопостачання : Закон України від 02.06.2005 р. № 2633-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 27. Ст. 1532.
11. Про відходи : Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. С. 23.

УДК 343.34

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.25>

ЖОГОВ В.С.

**ІНТЕЛЕКТУАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ЗМІСТ**

Інтелектуальна власність як правове явище, що забезпечує охорону результатів творчої діяльності, являє собою якісно нове явище сучасності, що знайшло своє відображення в конституціях багатьох розвинених країн та основоположних міжнародних актах про права людини. Свобода творчої діяльності є базовим принципом функціонування духовно-культурної сфери, що визначає засновані на світоглядному різноманітті параметри взаємодії сучасної держави та особистості.

Свобода творчості проголошена Конституцією України складником правового статусу особи. Це зумовлює пріоритетність наряду державної діяльності у створенні умов, необхідних для реалізації інтелектуального потенціалу кожного члена суспільства.

При цьому політико-правові перетворення, які проводяться в Україні з кінця минулого століття, позиціонуються свободою творчості як персоніцентричної категорії, в основі якої лежать приватні інтереси особистості. Проте не втрачає актуальності властива сфері інтелектуальної власності її соціальна значимість, результатом якої постає суспільно значимий продукт.

У сучасних умовах формування постіндустріального суспільства інтелектуальна творча діяльність перетворюється на один із головних чинників громадянського розвитку, а її результати стають невід'ємним елементом системи суспільного виробництва.

Зміст державного регулювання в галузі інтелектуальної власності в принциповому плані визначено соціальним характером нашої держави.

У сучасній державній науково-технічній політиці спостерігаються тенденції усвідомлення того, що сфера інтелектуальної власності не є сферою реалізації виключного приватного інтересу, а гарантована Конституцією України свобода творчості є дуже важливим фактором творчої суспільно значимої діяльності.

Державно-правовий механізм регулювання сфери інтелектуальної власності залишається дуже важливим, оскільки в нього входять такі елементи, без яких функціонування цієї сфери не може функціонувати в нормальному режимі. До таких елементів, перш за все, варто зарахувати адміністративно-правову охорону інтелектуальних прав.

Тому ефективність функціонування сфери інтелектуальної власності може бути досягнута тільки в рамках комплексного приватноправового та публічно-правового регулювання.

**Ключові слова:** творча діяльність, гуманізм, права та свободи, підприємство, органи державної влади, приватне та публічне право.

Intellectual property as a legal phenomenon that protects the results of creative activity is a qualitatively new phenomenon of our time, which is reflected in the constitutions of many developed countries and fundamental international human rights instruments. Freedom of creative activity is a basic principle of functioning of the spiritual and cultural sphere, which determines the parameters of interaction of the modern state and the individual based on ideological diversity.

Freedom of creativity is proclaimed by the Constitution of Ukraine as a component of the legal status of a person. This determines the priority of the direction of state activity in creating the conditions necessary for the realization of the intellectual potential of each member of society.

At the same time, political and legal transformations that have been carried out in Ukraine since the end of the last century are positioned by the freedom of creativity as a person-centered category, which is based on the private interests of the individual. However, the social significance inherent in the sphere of intellectual property, which results in a socially significant product, does not lose its relevance.

In modern conditions of formation of post-industrial society, intellectual creative activity becomes one of the main factors of civic development, and its results become an integral part of the system of social production.

The content of state regulation in the field of intellectual property is in principle determined by the social nature of our state.

In modern state scientific and technical policy there are tendencies to realize that the sphere of intellectual property is not the sphere of realization of exclusive private interest, and the freedom of creativity guaranteed by the Constitution of Ukraine is a very important factor of creative socially significant activity.

The state-legal mechanism of regulation of the sphere of intellectual property remains very important, as it includes such elements without which the functioning of this sphere cannot function normally. Such elements, first of all, should include administrative and legal protection of intellectual property rights.

Therefore, the effectiveness of the functioning of intellectual property can be achieved only in the framework of comprehensive private and public law regulation.

**Key words:** *creative activity, humanism, rights and freedoms, entrepreneurship, public authorities, private and public law.*

**Вступ.** Найважливішою функцією сучасної держави є створення умов, необхідних для реалізації гарантованих Конституцією України прав та свобод людини і громадянина, які є найвищою цінністю. Закріплення в Конституції, як і в низці основоположних міжнародних актів свободи творчості як невід'ємного елемента правового статусу особистості визначає пріоритетним напрям державної діяльності з охорони інтелектуальної власності як сукупності суспільних відносин, які опосередковують створення і використання результатів творчої діяльності.

Традиційним є погляд на свободу творчості як право кожного самостійно, без втручання держави чи інших осіб, в умовах відсутності цензури створювати одноосібно або за участю співавторів твори літератури, мистецтва, науки, винаходи, здійснювати творчу діяльність в інших областях.

Такий підхід створює передумови для позиціонування свободи творчості як забезпечення реалізації власних інтересів людини, що спрямовує правове регулювання творчої діяльності в площину приватного права.

Закономірним результатом уявлення про свободу творчості як цінності переважно приватноправового характеру стає висновок про необхідність максимального обмеження державного впливу на сферу інтелектуальної творчості, яке має зводитися до реалізації правозахисної функції.

Тим часом, помилковість оцінки інтелектуальної власності як сфери реалізації виключно приватних інтересів очевидна. Сутність свободи творчості як соціального феномена проявляється в низці функцій, ефективна реалізація яких є необхідною умовою поступового прогресивного розвитку суспільства.

**Постановка завдання.** Метою статті є здійснення правового аналізу національного та зарубіжного законодавства з подальшим зображенням необхідності регулювання інтелектуальної власності нормами як приватного, так і публічного права, зокрема адміністративно-правовими.

**Результати дослідження.** Гуманістична функція свободи творчості полягає в розвитку та самореалізації особистості, гуманізації суспільства та в збереженні національної самобутності народів, затвердження їх цінності. Творча людина знаходиться серед людей, і заради публічних інтересів і поваги до них вона не має права створювати твори мистецтва, які мають аморальний, руйнівний або антиморальний характер. Закріплені в Конституції України межі прав і свобод, зокрема ч. 2 ст. 35 Конституції України в основі своїй мають забезпечувати охорону громадського порядку, здоров'я та моральність населення або захист прав і свобод інших людей [1].

Такі обмеження вводяться не державою, вони мають природний характер, вони виникли з метою регулювання об'єктивно дозволеної міри свободи і тому закріплюються в Конституції. Вони випливають із природи існування людського буття, з об'єктивних умов життєдіяльності, тобто з очевидного ходу подій.

Свобода творчості виконує ідеологічну функцію, яка виражається у формуванні певних ідей та поглядів у суспільстві, які впливають безпосередньо на свідомість людей. У цьому сенсі свобода творчості постає найважливішим фактором політичного життя суспільства, який забезпечується за допомогою конституційного закріплення ст. 35 Конституції України свободи світогляду. Світоглядна багатоманітність своєю чергою забезпечується й іншими конституційних правами і свободами, а саме правом на свободу думки і слова, свободу совісті, свободу творчості. Гарантіями ідеологічної багатоманітності є заборона цензури, свобода інформації, видавничої діяльності, викладання, творчості, реалізація принципу політичного плюралізму та ін. [1].

Економічна функція творчості полягає в тому, що результатом такої діяльності є суспільно значимий продукт. У цьому сенсі свобода творчості є необхідною умовою ефективного функціонування соціально орієнтованої ринкової економіки.

Невипадково наприкінці 80 – на початку 90-х рр. XX століття свобода творчості закріплювалася як одна з умов побудови ринкової економіки СРСР та, відповідно, УРСР. У цей період проголошувалася необхідність встановити умови для заохочення працьовитості, творчості та ініціативи, високої продуктивності, розкріпачення ініціативи, забезпечення свободи творчості та розвитку національних культур. Сутнісною рисою підприємництва як ініціативної, самостійної, здійсненої на свій ризик творчої діяльності є його творчий характер. Підприємництво як соціальне явище передбачає обов'язкову наявність свободи творчості [2].

Роль інтелектуально-творчої діяльності істотно зростає в умовах формування постіндустріального інформаційного суспільства XXI століття, перетворюючись на один із головних чинників суспільного розвитку. Технічний прогрес призвів до різкого зростання суспільної значущості результатів інтелектуальної діяльності та зростання потреби в інформації про них, активному входженню інформації в економічний товарний обіг, сформувався навіть специфічний інформаційний ринок, саме суспільство стало називатися «інформаційним» [3].

Новий етап визначається товаризацією інформаційних відносин, змістом яких є передача якихось відомостей для ознайомлення з ними, їх пізнання, яке в процесі поділу праці виділилося в самостійну стадію. Результати інтелектуальної діяльності стають невід'ємним елементом системи суспільного виробництва. Максимально наочно це проявляється в сфері технічної творчості, стан якої в сучасних умовах має вирішальний вплив на виробничий потенціал суспільства.

У наукових колах дедалі частіше констатують прямий взаємозв'язок між станом правової захищеності інтелектуальної власності у країні зі станом національної економіки. Наявність дієвого механізму захисту інтелектуальної власності сприяє розвитку внутрішніх галузей промисловості, пошуків іноземних інвестицій та відкриває доступ до нових технологій. Доходи країн від експорту суттєво залежать від ступеня захисту інтелектуальної власності.

Тому, на нашу думку, незаконне використання чужих винаходів на загальнодержавному рівні стимулює розвиток країни лише до тих пір, поки охорона інтелектуальної власності не стає для неї економічно вигідною. Наявність надійної системи охорони інтелектуальної власності сприяє активізації науково-дослідних розробок, допомагає створювати ринок результатів інтелектуальної діяльності, забезпечуючи правову основу купівлі-продажу та ліцензування технологій.

Система захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності сигналізує потенційному інвестору, що країна дотримується права творців нематеріальної власності та відкрита для бізнесу.

При такому підході сфера інтелектуальної власності виявляє відоме протиріччя між свободою творчості як індивідуальної категорії, в основі якої лежать приватні інтереси особистості-творця, та публічного характеру творчої діяльності в соціально центричному значенні, результат якої постає як суспільно значимий продукт.

Зазначене протиріччя має бути врегульоване правом як регулятором суспільних відносин, спрямованим на забезпечення балансу приватних і публічних інтересів. Представляючи собою точку сполучення таких інтересів, сфера інтелектуальної власності об'єктивно вимагає такого правового режиму, який би за допомогою забезпечення їх гармонізації створив би умови, при яких приватні інтереси визначали б мотивацію поведінки суб'єктів творчої діяльності, що була б спрямована на досягнення загального блага. Основна проблема тут полягає в знаходженні оптимального співвідношення особистих інтересів та інтересів суспільства загалом.

Незважаючи на неприпустимість протиставлення суспільства та особистості, що представляють нерозривні сторони єдиної соціальної системи: особистість як соціальний індивід всім своїм існуванням зобов'язана суспільству, а суспільство як певна людська спільнота розвивається, вдосконалюється завдяки багатогранній особистісній діяльності людини, зауважимо, що об'єктивно є певна сфера цінностей, яка належить суспільству загалом.

Правове забезпечення суспільних інтересів, що відображають загальні об'єктивні потреби, спрямовані на благо всього суспільства, гарантує забезпечення особистісних інтересів, особистісних благ, що і визначає ціннісну соціальну пріоритетність інтересів суспільства загалом. Векторна парадигма законодавства в демократичній правовій державі – це забезпечення спільних інтересів при максимальному врахуванні законних приватних інтересів, при рішучій протидії незаконних інтересів, тобто таких, що суперечать праву.

Суспільне благо як критерій людського життя – це не помилкове благо, це загальне взаємне благо за своїм соціальним поняттям. Конкретне не існує без загального. Добробут окремої людської особистості нерозривно пов'язаний із добробутом усього суспільства, в якому вона мешкає. У ціннісних вимірах визначається особистий внесок кожного члена суспільства в загальне благо. Кожна окрема людина, що володіє відповідним даром, є вирішальною умовою культурного прогресу суспільства, інструментом його самопізнання та самовдосконалення.

З огляду на вищесказане правова реалізація творчої діяльності вимагає нормативного закріплення цільових установок, що відбивають її соціальне, публічне призначення як найважливішого елемента системи суспільного виробництва. Принципове підтвердження цього підходу можна виявити в конституціях зарубіжних держав. Наприклад, ст. 14 Основного закону Німеччини встановлено: «Власність зобов'язує. Користування нею має одночасно служити загальному благу» [4]. «Власність знаходиться під захистом держави, – гарантує Конституція Греції, – проте права, які з неї випливають, не можуть здійснюватися на шкоду загальним інтересам» [5]. Закріплюючи положення щодо «безпосередньої власності нації» та приватної власності, Конституція Мексики визначає: «Нація в будь-який час має право встановлювати для приватної власності обмеження, що диктуються загальносуспільними інтересами, а також регулювати заради суспільної вигоди використання природних ресурсів, які можуть бути об'єктом привласнення, з метою створення справедливого розподілу суспільних багатств і забезпечення їх збереження, досягнення рівномірного розвитку країни та вдосконалення умов життя міського і сільського населення» [6].

Очевидно, що визнання такого роду регулювання власності не може бути обмежене лише власністю в її класичному, речовому, розумінні, бо, як справедливо зазначає Є. Моргунова, «авторське право схоже з правом власності. Власність, якщо говорити про неї схематично, являє собою володінням особи річчю. Авторське право є володінням особи твором» [7]. Зауважимо, що право автора на продукт власної духовної творчості в рамках природно-правової теорії ототожнюється з правом власності на матеріальні речі.

Глибинне розуміння такого підходу лежить у площині самої природи творчості, право на яке належить кожному від народження. Право автора будь-якого творчого результату, будь то літературний твір або винахід, є його невід'ємним, природним правом, виникає із самої природи творчої діяльності й існує незалежно від визнання цього права державною владою. Право на досягнутий результат, наприклад, право власності, з'являється в тієї особи, працею якої й створена матеріальна річ. Для прав на результати інтелектуальної діяльності вирішальне значення мають праця творця та його особистість, особливо якщо об'єктом є результат творчості. Таким чином, інтелектуальна власність та власність на речі мають єдине джерело – праця людини, що зумовлює їх єдність на рівні сутностей даних явищ.

У проекції на категорію суб'єктивних прав і свобод зазначені вище публічно-цільові установки отримують свою конкретизацію в низці їх обмежень. Так, свобода праці в сучасних конституціях багатьох зарубіжних країнах представлена у вигляді органічного взаємозв'язку права та обов'язку працювати. Відповідно до ст. 27 Конституції Японії усі «мають право на працю і зобов'язані працювати» [8]. «Всі іспанці зобов'язані працювати і мають право на працю» (ст. 35 Конституції Іспанії) [9]. Логіка таких нормативних встановлень очевидна: кожен член державно-організованого співтовариства, який одержує користь від результатів загальносоціальної взаємодії має вносити свій внесок у загальний масив цінностей, створюваних у суспільстві. При цьому імператив «кожен має працювати» жодною мірою не узаконює примус до праці, бо за людиною в будь-якому разі зберігається свобода вибору професії, умов винагороди за свою працю та ін. Зміст свободи праці полягає у свободі вибору занять та веденні розпочатої справи за своїми інтересами та з тими формами виробництва, які людина вважає найбільш придатними. Показова в цьому плані ст. 4 Конституції Італійської Республіки: «Кожен громадянин відповідно до своїх можливостей та за своїм вибором зобов'язаний здійснювати діяльність або виконувати функції, що сприяють матеріальному або духовному прогресу суспільства» [10].

Таким чином, як справедливо зазначає Є. Сазоннікова, свобода творчості являє собою не тільки прояв індивідуальності, унікальності, автономії людини, а й позиціонується як принцип духовних основ конституційного ладу – одного з життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави з точки зору безпеки та національних інтересів [11].

Опосередковувана відносинами інтелектуальної власності свобода творчості, таким чином, не є самоціллю, «річчю в собі». Пізнане на рівні соціальної сутності вона постає як засіб, який забезпечує ефективне функціонування механізму творення в суспільстві.

Отже, вищесказане дає змогу зробити висновок, що сутнісною рисою будь-якої творчої діяльності є її приватно-суспільний характер, що характерний присутністю у всіх відносинах інтелектуальної власності з різним ступенем відчутності публічного інтересу.

Єдність та взаємодія приватноправових та публічно-правових інтересів у сфері інтелектуальної власності викликає необхідність поєднання приватноправових та публічно-правових засобів у правовому регулюванні цієї групи суспільних відносин.

У сучасному праві відносини інтелектуальної власності отримали правове закріплення як цивільно-правова категорія інтелектуальних прав, змодельованих як узагальнююче поняття, що охоплює права на результати творчої діяльності та засоби індивідуалізації, що включають такі групи цивільних прав: виключні (майнові) права, особисті немайнові права.

З огляду на зміст ст. 1 Цивільного кодексу України, предметом цивільно-правового регулювання є особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників [12].

Це цілком зрозуміло, бо принцип юридичної рівності, який використовується цивільним правом, адекватний для регламентації відносин між суб'єктами, що володіють інтересами, які визнаються рівноцінними – використання цього принципу дає змогу здійснити юридичну фіксацію такого їх співвідношення, яке виключало б пріоритетне задоволення одних на шкоду іншим.

З урахуванням пережитого Україною конкретного історичного етапу формування заснованої на ринкових умовах національної інноваційної системи законодавчого регулювання відносин, пов'язаних із процесом створення та використання об'єктів інтелектуальної власності, повинно мати не тільки охоронний, але і стимулюючий характер.

Тому право, крім забезпечення охорони і захисту результатів інтелектуальної діяльності, в першочерговому порядку має сприяти створенню інститутів, які б стимулювали творчу інтелектуальну діяльність та сприяли їх прискореній передачі в промислове виробництво, а також задовольняли потреби економіки в інституціональному облаштуванні інноваційної сфери, формуванні адекватних ринковим умовам механізмів створення та залученні об'єктів інтелектуальної власності в господарський обіг.

Важливою задачею є законодавча регламентація прав, завдань та статусу органів виконавчої влади в інноваційній сфері, визначення правових гарантій збереження та ефективного управління інтелектуальною власністю, створюваною бюджетним коштом.

У сучасних умовах у процесі переходу до широкого використання інновацій в економіці особливого значення набуває залучення в господарський обіг результатів наукової та науково-технічної діяльності за допомогою управління інтелектуальною власністю. На наш погляд, основними завданнями підвищення ефективності використання результатів наукової та науково-технічної діяльності мають бути:

- створення системи обліку інформації про результати наукових досліджень та технологічних розробок, отриманих організаціями різної організаційно-правової форми та форми власності, забезпечення доступу до цієї інформації;
- державне стимулювання створення правової охорони, захисту та використання результатів наукової та науково-технічної діяльності;
- нормативно-правове закріплення за державою прав на об'єкти інтелектуальної власності та інші результати наукової та науково-технічної діяльності, створені коштом державного бюджету, перш за все пов'язані з інтересами оборони та безпеки країни;
- нормативно-правове врегулювання механізму передачі організаціям-розробникам, інвесторам або іншим суб'єктам господарювання прав держави на результати наукової та науково-технічної діяльності для введення їх у господарський обіг;
- нормативно-правове забезпечення залучення в господарський обіг результатів наукової та науково-технічної діяльності (в тому числі з використанням економічних стимулів), регулювання порядку обліку, інвентаризації, амортизації та оподаткування об'єктів інтелектуальної власності, регламентація проведення вартісної оцінки результатів наукової та науково-технічної діяльності;

- формування ринку інтелектуальної власності;
- удосконалення патентної та ліцензійної діяльності.

Очевидно, що норми, які належать до цивільного права не здатні регламентувати відносини, які необхідні для вирішення вищезазначених завдань. Цивільно-правові норми не призначені для вирішення завдання забезпечення реалізації публічних інтересів, які присутні у сфері інтелектуальної власності, оскільки становлять особливу форму приватного характеру в цивільному праві, а метод юридичної рівності не здатний забезпечити системне сприйняття та цілеспрямовану реалізацію публічних інтересів.

Варто зазначити, що в теорії цивілістики є погляд на вихід із цієї ситуації – посилення публічно-правових засобів у цивільному праві, проте, на нашу думку, така орієнтація на реалізацію публічних інтересів потребує істотного коректування методу правового регулювання. Сконструйований для вирішення завдання гармонізації приватних та публічних інтересів метод навряд чи буде ефективним у разі забезпечення балансу між рівновеликими інтересами приватних суб'єктів.

Як справедливо зазначають самі представники науки цивільного права, введення комплексу цивільно-правових, адміністративних, трудових та процесуальних норм права в цивільне законодавство вступає прямо суперечить відносинам, що регулюються таким законодавством [13].

Специфіка суб'єктного та об'єктного складу відносин, що виникають у процесі здійснення державних функцій у сфері інтелектуальної власності наочно свідчить про те, що цивільно-правових норм щодо інституту інтелектуальної власності, а також норм зобов'язального права, які опосередковують обіг майнових і немайнових прав, та норм договірних конструкцій про порядок проведення дослідно-конструкторських та науково-дослідних робіт для повноцінної регламентації сфери інтелектуальної творчості замало. Необхідність участі держави, кінцевої цілі діяльності суб'єктів, специфіка наукової сфери, в якій створюються потенційні об'єкти інновацій – все це спонукає до регулювання іншими правовими нормами, що характеризують правовий статус суб'єктів, які опосередковують діяльність у сфері управління, а також інститути фінансового та бюджетного права.

Тому правова забезпеченість учасників інтелектуальної діяльності передбачає наявність ефективного юридичного механізму, що регулює відносини його суб'єктів як з іншими економічно відокремленими учасниками ринку, в основі поведінки яких лежить законодавчо запропонована диспозитивна модель поведінки (відношення юридичної рівності), так і з органами влади, до компетенції яких входять дії щодо суб'єктів інноваційного підприємництва з вирішення, сприяння, ресурсного забезпечення, контролю та ін.

Необхідність правового опосередкування активної ролі держави в забезпеченні інтелектуальної творчості об'єктивно вимагає використання норм адміністративного права для регулювання правовідносин у здійсненні державних функцій у цій сфері. Адміністративне право як галузь, безпосередньо призначена для забезпечення публічних інтересів, повністю гармонізує з публічною складовою частиною інституту інтелектуальної власності.

У науковій літературі адміністративно-правове регулювання представлено як сукупність таких способів впливу на загальнодержавні відносини, як припис, заборона, дозвіл. Тим часом, зазначені способи правового регулювання є універсальними для права загалом.

Це співвідношення визначається сутністю регулювання, вираженого в принципах відповідної галузі як головної змістовної характеристики адміністративно-правового регулювання, бо метод галузевого регулювання – не просто набір способів, але й внутрішньо пов'язана, органічно єдина та цілісна сукупність головних юридичних особливостей, що характеризують цю галузь права.

З огляду на відсутність єдиного кодифікованого акта, адміністративне право позбавлене нормативно закріпленого «набору» основних засад. З цієї причини кожен із формально-юридичної точки зору вільний відстоювати власний погляд щодо положень, які стосуються якісно-галузевих принципів. Однак звернення до наукових джерел свідчить про те, що істотної розбіжності в поглядах тут не спостерігається, а наявні відмінності мають переважно текстуальний, а не змістовний характер. Практично всі автори виділяють такі принципи, як принцип пріоритету особистості та її інтересів у житті суспільства, принцип поділу влади, принцип законності, принцип гласності (прозорості), принцип відповідальності [14].

**Висновки.** Таким чином, наведені вище положення дають змогу зробити однозначний висновок про необхідність адміністративно-правового регулювання в цій сфері інтелектуальної власності. Зокрема, принцип поділу влади отримує вираження в чіткому розподілі повноважень між державними органами, що здійснюють реалізацію державної політики в галузі охорони інтелектуальної власності. На принципі гласності (прозорості) побудована державна реєстрація

виняткових прав на об'єкти промислової власності, принцип відповідальності лежить в основі взаємодії уповноважених органів виконавчої влади та суб'єктів приватного права в процесі здійснення останніми інноваційної діяльності.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 25.05.2020).
2. Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике. «ГАРАНТ». URL: <http://base.garant.ru/6334104/> (дата звернення: 25.05.2020).
3. Степаненко В. Інформаційне суспільство. *Енциклопедія Сучасної України*. URL: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=12462](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=12462) (дата звернення: 25.05.2020).
4. Основний закон ФРН від 08.05.1949. *База даних Бундестагу ФРН*. URL: [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg\\_01-245122](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01-245122) (дата звернення: 25.05.2020).
5. Конституція Грецької республіки від 11.06.1975 р. *База даних Парламенту Греції*. URL: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/> (дата звернення: 25.05.2020).
6. Політична конституція Мексиканських Сполучених Штатів від 05.02.1917 р. *База даних Генерального Конгресу*. URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php> (дата звернення: 25.05.2020).
7. Авторське право : навчальний посібник / О. Моргунова, В. Мозолін. 2009. 215 с. URL: <http://www.library.ugatu.ac.ru/pdf/teach/morgunova.pdf> (дата звернення: 25.05.2020).
8. Конституція Японії від 03.05.1947 р. *База даних Національного архіву Японії*. URL: <http://www.archives.go.jp/exhibition/digital/saiken/shousai/4.html> (дата звернення: 25.05.2020).
9. Конституція Іспанії від 27.12.1978 р. *База даних Конгресу депутатів*. URL: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=30&fin=38&tipo=2> (дата звернення: 25.05.2020).
10. Конституція Італійської Республіки від 01.01.1948 р. *База даних Сенату Італії*. URL: <http://www.costituzionerepubblicaitaliana.jimdo.com/> (дата звернення: 25.05.2020).
11. Сазонникова О. Границы свободы творчества в культурной сфере. *Elibrary*. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27149283> (дата звернення: 25.05.2020).
12. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 25.05.2020).
13. Мозолін В. О дальнейших путях развития гражданского права. *Cyberleninka*. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-dalneyshih-putyah-razvitiya-grazhdanskogo-prava> (дата звернення: 25.05.2020).
14. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с. URL: <http://www.bukuniver.edu.ua/doc/АДМІНІСТРАТИВНЕ-ПРАВО-УКРАЇНИ.pdf> (дата звернення: 25.05.2020).



## ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ АУДИТОРСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню організаційно-правових змін, які мають місце у сфері внутрішнього державного фінансового контролю, що пов'язано з утворенням нової служби – Офісу фінансового контролю на базі реорганізації Державної аудиторської служби України.

Піддано критичному аналізу низку положень проекту Закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю», зокрема: визначення статусу Державної аудиторської служби як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері державного фінансового контролю; закріплення принципу незалежності; пропозиція щодо запровадження нових форм контролю – аудиту відповідності та аудиту ефективності; положення щодо можливості застосування службою у своїй діяльності основних принципів діяльності Міжнародної організації ВОФК (INTOSAI) та її регіональних організацій (EUROSAI).

На підставі аналізу організації державного аудиту в США доведено, що закріплення близьких повноважень Державної аудиторської служби та Рахункової палати, які здійснюють державний аудит від імені різних гілок влади, варто розглядати як систему стримувань та противаг. Це забезпечуватиме принцип прозорості і результативності контролю та є стимулом для ефективної взаємодії державних органів, за умови мінімізації дублювання в практичній діяльності контрольних заходів.

Обґрунтовано доцільність наділення Офісу фінансового контролю повноваженнями щодо проведення державного фінансового аудиту підконтрольних установ, перелік яких визначено в законодавстві. Уточнено поняття державного фінансового аудиту як форми контролю щодо оцінки достовірності, правильності, надійності фінансового обліку та звітності; встановлення відповідності чинному законодавству підконтрольної установи. Уточнено напрями (форми) державного фінансового аудиту залежно від об'єкта.

**Ключові слова:** державний фінансовий аудит, Державна аудиторська служба, Офіс фінансового контролю, Рахункова палата, державний аудит ефективності, державний аудит відповідності.

The article is devoted to the research of organizational and legal changes occurring in the field of internal state financial control, which is connected with the creation of a new service – the Office of Financial Control on the basis of the restructuring of The State Audit Service of Ukraine.

A number of provisions of the draft Law of Ukraine “On the Fundamental Principles of Public Financial Control” have been critically analyzed, in particular: determining the status of the State Audit Office as the central executive body that ensures the formation of the state policy in the field of public financial control; securing the principle of independence; proposal to implement new forms of control – compliance audit and performance audit; provisions about the possibility to apply its activities based on the main principles of the practice of the International Organization of the SAI (INTOSAI) and its regional organizations (EUROSAI) for the Service.

Based on the analysis of the organization of state audit in the USA, it was proved that the entrenchment of the close powers by the State Audit Office and the Accounting Chamber, which performs state audits on behalf of various branches of government, should be regarded as a system of checks and balances. It will ensure the principle of transparency

and effectiveness of controls and will serve as an incentive for an effective interaction of public authorities, while minimizing duplication in the practice of control measures.

The expediency of giving the Office of Financial Control the authority to conduct the state financial audit of the controlled institutions, the list of which is specified in the legislation, was substantiated. The concept of the state financial audit as a form of control over the assessment of reliability, correctness, reliability of financial accounting and reporting has been clarified; the process of establishment of compliance with the current legislation of the controlled institution has been observed. The directions (forms) of the state financial audit depending on the object have been specified.

**Key words:** *state financial audit, The State Audit Service, Office of Financial Control, Accounting Chamber, state performance audit, state compliance audit.*

**Вступ.** Результатом адміністративної та бюджетної реформи в Україні є зміна цілей управління державними та місцевими фінансами. Основною метою стає підвищення ефективності використання публічних фінансових ресурсів, забезпечення суспільства якісними соціальними послугами, досягнення відкритості діяльності органів влади та загалом державного сектора [1]. У таких умовах доволі гостро постає питання щодо необхідності змін у галузі методології та організації фінансового контролю в бюджетній сфері, переходу від фіскального характеру форм контролю (інспектування, ревізій, перевірок) до консультативного, який спрямовано на максимальне зменшення ризику помилок і порушень у сфері державних і місцевих фінансів. Таке завдання може бути вирішено виключно в межах аудиторської форми контролю.

Дослідженню теоретичних та практичних аспектів здійснення державного аудиту присвячено достатню увагу в науці фінансового права [2–6]. Водночас реформування системи внутрішнього державного фінансового контролю, що пов'язано з утворенням нової служби – Офісу фінансового контролю на базі реорганізації Державної аудиторської служби України (далі – ДАС), зумовлює підвищений інтерес до цієї проблематики.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у правовій оцінці реформування та модернізації органів Державної аудиторської служби України та наданні пропозицій щодо напрямів удосконалення правового регулювання аудиторської форми контролю.

**Результати дослідження.** У сучасній Україні поява такої прогресивної форми державного фінансового контролю (далі – ДФК), як державний аудит, пов'язана зі створенням зовнішнього органу ДФК – Рахункової палати України, який є підзвітним ВРУ та від імені парламенту здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів [7; 8].

Поступово запровадження державного аудиту відбувається й в системі виконавчої влади шляхом наділення певних державних органів повноваженнями на його проведення. Так, Закон України «Про управління об'єктами державної власності» встановив, що органи Державної контрольно-ревізійної служби України) (нині – органи ДАС) здійснюють державний фінансовий аудит суб'єктів господарювання державного сектора економіки, спрямований на запобігання фінансовим порушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного майна (п. 7 ст. 16) [9]. У 2006 році були внесені відповідні зміни і до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», якими ревізію і перевірку як основні форми проведення контролю було замінено на державний фінансовий аудит та інспектування [10; 11]. Тобто законодавцем державний фінансовий аудит трактується як одна з форм ДФК.

Варто зазначити, що питання організації та побудови системи органів, які наділяються повноваженнями на здійснення державного аудиту залишаються досить дискусійними. Одна група вчених розглядає останній як вид спеціальної діяльності інституційних установ (як правило, йдеться про Рахункові палати), які є незалежними від виконавчих органів та виступають як контрольно-рахункові органи, що здійснюють контроль за ефективністю діяльності органів державної влади щодо використання публічних ресурсів [12, с. 106–127; 13, с. 87–92; 14, с. 4–5; 15, с. 50–51; 16, с. 15; 17, с. 27]. Так, О.В. Манченко, будучи прихильником концепції щодо здійснення державного аудиту як незалежного спеціального контролю єдиним органом (РП), пропонує об'єднання РП та Аудиторської палати України в єдину незалежну самоврядну організацію, яка б отримала назву, наприклад, Аудиторський суд. Обґрунтовує такий підхід науковець, по-перше, тим, що Аудиторська палата та Рахункова палата мають єдину мету та принципи діяльності, а відрізняються сферою контролю [4, с. 54, 125–126], з чим не можна однозначно погодитися, а по-друге, зарубіжним досвідом, звер-

таючи увагу, що в багатьох зарубіжних країнах (Бельгії, Іспанії, Італії, Люксембурзі, Нідерландах, Португалії, Словенії, Турції, Франції) історично сформувалися та функціонують досі як самостійні органи вищого контролю аудиторські суди, або суди рахунків [4, с. 126].

Вважаємо, що організація та практика сучасного аудиту як форми державного і недержавного фінансового контролю в окремих країнах має особливості. Вони віддзеркалюють специфіку кожної країни, систему її державного устрою, рівень економічного розвитку, традиції суспільного управління тощо. Тобто аудит має відображати особливості та інтереси певної держави, яка має забезпечити його незалежність та відкритість на національному рівні та в міжнародному просторі за допомогою законодавчого закріплення норм, що відповідають міжнародним стандартам аудиту.

Відповідно до другої точки зору, доцільною видається подальша розбудова двох видів державного аудиту, що здійснюються в межах зовнішнього державного фінансового контролю РП (парламентського –зовнішній аудит) і внутрішнього державного фінансового контролю (урядового – внутрішній аудит). При цьому вищим органом державного аудиту має бути визначено РП із наділенням її координаційної функції [18, с. 44, 160–162; 19, с. 167; 20].

В Україні закріплення близьких повноважень ДАС та РП, які здійснюють державний аудит від імені різних гілок влади, вважається негативною практикою. При цьому у провідних країнах світу, де ефективно функціонує система фінансового контролю, наявність таких повноважень в органах фінансового контролю, які здійснюють контроль від різних гілок влади, за умов мінімізації дублювання в практичній діяльності контрольних заходів, розглядається як система стримувань та противаг, що забезпечує принцип прозорості і результативності контролю, та є стимулом для ефективної взаємодії таких органів.

Наприклад, у США вищі фінансові контрольні органи існують у кожній гілці влади, що забезпечує баланс повноважень виконавчої та законодавчої влади. Так, у законодавчій гілці влади органом ДФК є Головне контрольне управління Конгресу (GAO), яке створене ще у 1921 році та наділене широкими повноваженнями у сфері контролю за всіма урядовими програмами і контрактами, здійснює дослідницьку роботу з оцінювання ефективності державних програм. До його компетенції входить проведення класичного зовнішнього фінансового аудиту видатків бюджету та аудиту ефективності бюджетних програм. За дорученням палат і комісій Конгресу США чи навіть окремих конгресменів GAO може здійснювати оцінку результативності державних програм і діяльності федеральних відомств, проводити спеціальні обстеження та перевірки обґрунтованості цін на продукцію, фінансово-економічних аспектів контрактів міністерства оборони. Інспектори такої служби перевіряють також діяльність ревізорів виконавчої влади. На рівні виконавчої влади повноваженнями щодо здійснення фінансового контролю наділено Адміністративно-бюджетне управління (OMB), яке оцінює ефективність організаційних і управлінських структур та координує їх діяльність [21, с. 47]. При цьому GAO та OMB мають право проводити оцінку ефективності виконання бюджетних програм незалежно один від одного і фактично конкурувати між собою.

Враховуючи викладене, вважаємо, що в Україні розвиток органів ДАС та РП, які здійснюють контроль від імені різних гілок влади, проте наділені подібними повноваженнями в окремих сферах контролю за станом управління та використання державних та місцевих ресурсів, нині залишається важливим та одним із пріоритетних завдань в умовах євроінтеграції. Протягом 2018–2019 років Урядом розроблено низку нормативно-правових актів щодо основних напрямів розвитку системи ДФК, удосконалення механізму проведення чинних видів державного фінансового аудиту.

Так, у 2018 році КМУ було подано проект Закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю» (фактично становив оновлену редакцію чинного Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю») [22]. Спроба уряду щодо врегулювання означеного питання, безумовно, є позитивною, проте хотілося б звернути увагу на низку спірних положень законопроекту, які є ключовими.

По-перше, викликає на зауваження назва самого проекту, норми якого закріплюють, що єдиним органом ДФК в Україні, який у межах наявного правового поля від імені Уряду України формує та реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, є ДАС (ст. 2), що не відповідає основоположним нормам Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (логічніше ставити питання про реалізацію такої політики). З огляду на це потребує уточнення зміст принципу незалежності ДАС, адже його діяльність спрямовується і координується урядом і тому говорити про незалежність можна умовно. Зазначене також підтверджується положеннями законів України «Про Кабінет Міністрів України» [23], «Про центральні органи

виконавчої влади» [24], згідно з якими КМУ утворює, реорганізує та ліквідує ЦОВВ, призначає і звільняє керівника та заступників керівника таких ЦОВВ, а також безпосередньо законопроектом передбачено, що саме КМУ визначає порядок проведення заходів ДФК і загальні стандарти державного фінансового аудиту (ч. 3 ст. 8, ч. 6 ст. 9, ч. 4 ст. 21, ч. 4 ст. 23 законопроекту), а тому прямо впливає на діяльність органу ДФК. У цьому разі ДАС не належить до визначених Конституцією України органів з особливим статусом та є складником системи органів виконавчої влади, взаємовідносини яких будуються на засадах субординації та координації.

По-друге, запропоноване ч. 3 ст. 5 законопроекту положення щодо можливості застосування ДАС у діяльності основних принципів діяльності Міжнародної організації ВОФК (INTOSAI) та її регіональних організацій (EUROSAI) є спірним, оскільки не узгоджується з нормами чинного законодавства і міжнародними стандартами, а також може призвести до дублювання повноважень ВОФК в Україні, яким є РП [25]. Зазначене положення законопроекту не узгоджується зі ст. 347 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і не належить до предмета регулювання ст. 5 законопроекту.

По-третє, положення законопроекту (ст. 17) створюють ризик дублювання функцій ДАС із повноваженнями РП, визначеними ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату». Зокрема, запропоноване у ст. 6 законопроекту поняття «ДФК» передбачає проведення ДАС таких заходів, як державний фінансовий аудит, інспектування, перевірка закупівель, моніторинг закупівлі. При цьому ст. 7 встановлюється, що видами державного фінансового аудиту є аудит державних (регіональних) цільових програм, аудит фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, аудит діяльності суб'єктів господарювання, аудит інвестиційних проектів, аудит коштів і грантів міжнародних фінансових організацій, країн та їх об'єднань, аудит місцевих бюджетів, аудит планування та виконання бюджетних програм, аудит інформаційних технологій, а формами – аудит відповідності, аудит ефективності, фінансовий аудит. Тобто законопроект оперує низкою термінологічних понять, однак не містить норм-дефініцій, які б розкривали їх юридичну сутність та забезпечували їх послідовне застосування, а також низка положень не відповідає міжнародним стандартам та є колізійними.

При цьому повноваженнями щодо здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів наділяється РП [8]. Отже, фінансовий аудит та аудит ефективності належать до заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Крім цього, згідно з Лимською декларацією керівників принципів контролю державних фінансів (ст. 4) та Міжнародного стандарту ВОФК 100 «Фундаментальні принципи здійснення аудиту в державному секторі», до видів аудитів у державному секторі зараховано фінансовий аудит, аудит ефективності та аудит відповідності (в законопроекті ці види контрольних заходів зараховано до форм заходу ДФК) [26; 27]. Проведення таких аудитів визначається традиційними завданнями ВОФК, отже, згідно із міжнародними стандартами саме РП має повноваження щодо аудиту суспільних фінансів – аудиту відповідності, аудиту ефективності, фінансового аудиту.

Відсутність у законопроекті узгодженої фахової термінології з питань ДФК, базових засад його здійснення, положень, спрямованих на гармонізацію нормативно-правових актів законодавства України до стандартів, обов'язкових в ЄС, не відповідає принципу правової визначеності та основним засадам нормотворення, визначеним у міжнародних актах і в актах національного законодавства, та робить законопроект неприйнятним.

Наступною спробою реформування ДАС є прийняття у грудні 2019 року Постанови КМУ № 1025 «Про утворення офісу фінансового контролю» на підставі реорганізації ДАС [28]. Так, Офіс фінансового контролю є ЦОВВ (інспекцією), який реалізує політику у сфері ДФК та діяльність якого спрямовується та координується КМУ через Міністра фінансів. Такий підхід відповідає загальній концепції щодо побудови внутрішнього ДФК та аудиту, де на централізованому рівні державний фінансовий аудит буде здійснюватися Офісом фінансового контролю, а на децентралізованому рівні<sup>1</sup> функцію щодо організації та здійснення внутрішнього державного аудиту

<sup>1</sup> Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розглядати через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічного управління та розподіл між ними функцій, повноважень, фінансових ресурсів. Безумовно, з огляду на зміст ст. 132 Конституції України в державі реалізовано саме територіальну децентралізацію, проте у сфері державного фінансового контролю ми виходимо саме із засад функціональної децентралізації, коли відбувається делегування низки повноважень на здійснення завдань публічного характеру (в цьому разі виходимо із змісту ч. 3 ст. 26 БК України щодо покладення обов'язку організації внутрішнього аудиту на бюджетних розпорядників) у визначених законодавством сферах, в нашому випадку – у бюджетній сфері.

ту покладено на бюджетних розпорядників. Як позитивний момент варто визначити більш чітку постановку завдання такого органу, зокрема: здійснення ДФК за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності за дотриманням бюджетного законодавства про закупівлі, що реалізується шляхом проведення інспектування (ревізії), державного фінансового аудиту, перевірки закупівель, моніторингу закупівель (ч. 3 п. 3, ч. 3 п. 4 Положення «Про Офіс фінансового контролю») [29]. Ч. 3 п. 3 Положення «Про Державну аудиторську службу» завданням визначено оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання державних фінансових ресурсів загалом й оцінку з управління бюджетними коштами зокрема [11]. Така норма фактично заклала правове підґрунтя щодо проведення ДАС не тільки державного фінансового аудиту, а й аудитів ефективності та відповідності у сфері управління публічними фінансами, що дійсно суперечить нормам Лімської декларації керівних принципів контролю, відповідно до якої ця функція є прерогативою ВОФК, яким, по суті, є РП.

З приводу контролю за ефективністю використання бюджетних коштів доречним є зауваження А.В. Хомутенко, що ДАС у такому випадку фактично має здійснювати оцінку ефективності організаційних та управлінських структур виконавчої влади, що за родом її діяльності є неможливим, адже тоді вона має оцінювати прийняті управлінські рішення щодо ефективності використання державних коштів центральними органами виконавчої влади, в тому числі КМУ [30]. З огляду на це цілком підтримуємо позицію, що Офіс фінансового контролю має наділятися повноваженнями виключно щодо проведення державного фінансового аудиту підконтрольних установ, перелік яких визначено ч. 2 п. 4 Положення [29]. У такий спосіб у межах здійснення державного фінансового аудиту контролюючий суб'єкт проводить оцінку достовірності, правильності, надійності фінансового обліку та звітності; встановлення відповідності чинному законодавству підконтрольної установи. В основу такого аудиту покладено аналіз фінансових процесів, які можуть бути як стандартними, тобто характерними для кожної установи (наприклад, процес нарахування та виплати заробітної плати, витрат на відрядження або проведення публічних закупівель), так і специфічними за функціональністю, тобто такими, що характерні лише для певних сфер діяльності (наприклад, процес виконання інвестиційних проектів, цільових бюджетних програм тощо). На жаль, Положення «Про Офіс фінансового контролю» не визначає перелік напрямів (видів) державного фінансового аудиту, які передбачені в рамках реалізації аудиторської функції Офісом фінансового контролю. Нині це питання залишається не вирішеним ані на рівні Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю» [10], ані в Положенні «Про Державну аудиторську службу» [11]. При цьому на практиці ДАС здійснює низку видів державного фінансового аудиту залежно від поставлених завдань та спеціалізації об'єктів аудиту, зокрема: державний фінансовий аудит суб'єктів господарювання [31], використання інформаційних технологій [32], державних (регіональних) цільових програм [33], інвестиційних проектів [34], місцевих бюджетів [35], виконання бюджетних програм [36], державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування [37].

З огляду на це видається необхідним внесення змін та доповнень до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» щодо закріплення як узагальненого визначення державного фінансового аудиту, так і вичерпного переліку напрямів (видів) його проведення залежно від об'єкта Офісом фінансового контролю.

Таким чином, з урахуванням запропонованих змін ст. 3 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» може бути подана в такій редакції.

### Стаття 3. Державний фінансовий аудит

1. Державний фінансовий аудит є формою державного фінансового контролю і полягає в перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

2. Видами державного фінансового аудиту є: аудит діяльності суб'єктів господарювання; аудит бюджетних установ; аудит державних (регіональних) цільових програм; аудит державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; аудит інвестиційних проектів; аудит місцевих бюджетів; аудит окремих господарських операцій; аудит виконання бюджетних програм; використання інформаційних технологій (ІТ-аудит).

3. Результати державного фінансового аудиту та їх оцінка викладаються у звіті. Порядок проведення державного фінансового аудиту встановлюється Кабінетом Міністрів України.

**Висновки.** Розвиток органів ДАС та РП, які здійснюють ДФК від імені різних гілок влади, проте наділені близькими повноваженнями щодо здійснення такої форми контролю, як державний аудит управління та використання державних і місцевих ресурсів, нині залишається важливим та одним із пріоритетних завдань в умовах євроінтеграції. Саме тому реформування системи внутрішнього державного фінансового контролю, що пов'язано з утворенням нової служби – Офісу фінансового контролю на базі реорганізації Державної аудиторської служби України, є своєчасним.

З метою запобігання дублювання функцій Офісу фінансового контролю щодо здійснення державного фінансового аудиту з повноваженнями РП, визначеними ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату», доцільним видається закріплення на рівні Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» як узагальненого визначення державного фінансового аудиту, так і вичерпного переліку напрямів (форм) його проведення залежно від об'єкта, зокрема: аудит діяльності суб'єктів господарювання; аудит бюджетних установ; аудит державних (регіональних) цільових програм; аудит державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; аудит інвестиційних проектів; аудит місцевих бюджетів; аудит окремих господарських операцій; аудит виконання бюджетних програм; використання інформаційних технологій.

#### Список використаних джерел:

1. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року : Розпорядження КМУ від 10.05.2018 р. № 310-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80>.

2. Дереконь В.М. Аудит як форма фінансового контролю та складова адміністративно-правової інфраструктури детінізації економічних відносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет ДПС України. Київ, 2007. 261 с.

3. Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Екограф, 2008. 308 с.

4. Манченко О.В. Фінансово-правове регулювання аудиторської діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 22 с.

5. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с.

6. Койчева О.С. Рахункова палата як суб'єкт фінансового контролю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 237 с.

7. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 р. № 315. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/315/96-%D0%B2%D1%80>

8. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>

9. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України від 01.12.2006 р. № 424. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/424-16/ed20120805> (Переімен. в Закон Укр про основ. засади держ. фін. кон.)

11. Про затвердження Положення «Про Державну аудиторську службу України» : Постанова КМУ від 03.02.2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-п#Text>

12. Обушна Н.І. Механізми формування та розвитку публічного аудиту в Україні : дис. ... докт. держ. управл. : 25.00.02 / Національна академія державного управління при президентові України. Київ, 2018. 425 с.

13. Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. Монография. Москва : Наука, 2008. 608 с.

14. Давидов Г.М., Петрик О.А. Шляхи реформування системи аудиту в Україні. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2012. Вип. 22 (Ч. II). С. 3–9. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21D&I21D=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILEA=&2\\_S21STR=Npkntu\\_e\\_2012\\_22\(2\)\\_3](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21D&I21D=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILEA=&2_S21STR=Npkntu_e_2012_22(2)_3)

- 15 Мельничук Б.В. Еволюція сутності аудиту. *Економіка АПК*. 2011. № 12. С. 49–57. URL: <http://eapk.org.ua/ru/archive/2011/12>
16. Сиротюк Г.В., Петришин Л.П. Інституціональний підхід в дослідженнях аудиту. *Інститут аудиту: сучасний стан та перспективи розвитку* : міжнар. збірник наук. пр. Тернопіль, 2015. Вип. 4. С. 114–121.
17. Шалімова Н.С. Аудит в системі соціально-економічних відносин України : автореф. дис. ... докт. екон. наук : 08.00.09 «Бухгалтерський облік, аналіз та аудит» / Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. Київ, 2013. 43 с.
18. Слободяник Ю.Б. Формування системи державного аудиту в Україні : монографія. Суми : ФОП Нагалуха А.С., 2014. 321 с.
19. Басанцов І.В. Стратегічні напрями розвитку системи державного фінансового контролю. *Механізм регулювання економіки*. 2011. № 1. С. 164–171. URL: [http://mer.fem.sumdu.edu.ua/content/articles/issue\\_12/I\\_V\\_BasantsovStrategic\\_directions\\_of\\_state\\_financial\\_control\\_system\\_development.pdf](http://mer.fem.sumdu.edu.ua/content/articles/issue_12/I_V_BasantsovStrategic_directions_of_state_financial_control_system_development.pdf).
20. Миргород-Карпова В.В., Гаруст Ю.В. Теоретичні засади та проблематика визначення сутності державного фінансового контролю в Україні. *Правові горизонти*. 2017. С. 95–104. URL: <http://law-review.sumdu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/11/14.-Myrhorod-Karпова.pdf>.
21. Воленко В.Г. Зарубіжний досвід державного фінансового контролю в умовах децентралізації. *Вісник Черкаського університету*. 2019. № 1. С. 44–50. URL: [https://www.researchgate.net/publication/333230997\\_FOREIGN\\_EXPERIENCE\\_OF\\_STATE\\_FINANCIAL\\_CONTROL\\_IN\\_THE\\_CONDITIONS\\_OF\\_DECENTRALIZATION](https://www.researchgate.net/publication/333230997_FOREIGN_EXPERIENCE_OF_STATE_FINANCIAL_CONTROL_IN_THE_CONDITIONS_OF_DECENTRALIZATION).
22. Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю : Проект Закону від 14.09.2018 р. № 9086. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64601](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64601)
23. Про Кабінет міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
24. Про Центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
25. Щодо розгляду проекту Закону «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю» № 9086. URL: [http://budget.rada.gov.ua/news/Zakonoproektna\\_robota/Visnovki\\_ZP\\_golovni/75815.html](http://budget.rada.gov.ua/news/Zakonoproektna_robota/Visnovki_ZP_golovni/75815.html).
26. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604\\_001](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001).
27. Стратегія розвитку Рахункової палати на 2019–2024 роки : Рішення Рахункової палати від 29.07.2019 р. № 18-1. URL: <https://rp.gov.ua/upload-files/About/Strategy/Strat2019-2024.pdf>.
28. Про утворення офісу фінансового контролю : Постанова КМУ від 11.12.2019 р. № 1025. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-utvorennya-ofisu-finansovogo-kontrolyu-1025111219>
29. Положення «Про Офіс фінансового контролю» : Постанова КМУ від 19.02.2020 р. № 184. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/184-2020-%D0%BF>.
30. Хомутенко А.В. Вдосконалення інституціональних засад державного фінансового контролю в Україні. *Ефективна економіка*. 2013. № 4. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis-nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=efek\\_2013\\_4\\_12](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis-nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=efek_2013_4_12).
31. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання : Постанова КМУ від 27.03.2019 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2019-п>.
32. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту використання інформаційних технологій : Постанова КМУ від 22 травня 2019 р. № 517. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/517-2019-п>.
33. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту державних (регіональних) цільових програм : Постанова КМУ від 29 серпня 2018 р. № 692. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/692-2018-п>.
34. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту інвестиційних проектів : Постанова КМУ від 12 вересня 2018 р. № 740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2018-п>.
35. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів : Постанова КМУ від

12.05.2007 р. № 698 в редакції постанови від 04.07.2018 р. № 578. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2007-p>.

36. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм : Постанова КМУ від 10.08.2004 р. № 1017 в редакції постанови КМУ від 29.08.2018 р. № 743. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-p>.

37. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування : Постанова КМУ від 27 грудня 2018 р. № 1147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-2018-p>.

УДК 341.1/8

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.27>

ЛИТВИНЕНКО А.А.

### ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ТА НОРМАТИВНОГО ЗМІСТУ «ЧУТЛИВИХ» ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ

До поняття «персональні дані» за останні десятиліття зверталися чимало вітчизняних і закордонних науковців, трактували його так чи інакше на основі доктрини, законодавства чи судової практики. Проте поняття «чутливих» персональних даних, що нерідко вживається як у законодавстві Європейського Союзу, так і в багатьох рішеннях національних і міжнародних судів (зокрема, такий термін уживається у більш ніж десяти рішеннях Європейського суду з прав людини), так і не набуло однозначного тлумачення та вичерпного роз'яснення: чим саме і чому дані позивача, який подає позов за їх розголошення, крадіжку чи підробку, є «чутливими»? Українці рідко поставало питання, які категорії даних варто відносити до «чутливих», урешті, чому їм слід надавати більший рівень захисту, ніж іншим даним? Так, виникнення негативних наслідків для позивача через розголошення таких даних є очевидним, однак цілком ефемерним без реальних прикладів у судовій практиці міжнародних та національних судів. Тому мета цієї статті диктується необхідністю визначити, чим є «чутливі» персональні дані, як розуміють це поняття суди у своїй практиці, що, відповідно до цієї практики, належить до них, та які насправді негативні наслідки для позивача спричиняють їх розголошення, утримання, підробка, крадіжка. Чи може позивач через розголошення даних про його ВПЛ-позитивний статус залишитися без роботи? Чи може позивач через наявність судимості не отримати кредит чи не мати можливості обіймати посаду в органах державної влади? Чи може позивач через власні політичні переконання ніколи не отримати дозволу на адвокатську діяльність? Практика судів показує, що цілком може. Розголошення «чутливих» даних, яке в подальшому створює деякі негативні наслідки для життя і кар'єри позивача, їх неналежне утримання, що включає витoki даних та їх крадіжку, справді спричиняють численні позови, що відображено у практиці як національних, так і міжнародних судів.

У статті розглянуто найбільш значущі справи із практики Європейського суду з прав людини й окремі справи із практики судів держав світу, зокрема Німеччини, США, Канади та Швеції. Як показано в цій статті, практика судів суттєво розширила зміст «чутливих даних» за останні кілька десятиліть.

**Ключові слова:** право на приватність, медична таємниця, банківська таємниця, право ЄС, дані щодо судимості.

---

© ЛИТВИНЕНКО А.А. – аспірант кафедри міжнародного права факультету міжнародних відносин (Львівський національний університет імені Івана Франка), аспірант кафедри права (Університет імені Роберта Гордона (Шотландія, Абердін))



Various national and foreign academics approached to define “personal data” over the last decades, grounding their views upon doctrine, legislation or case law. However, the notion of “sensitive data”, which could be spotted in EU legislation and in the court practice of various national and international courts (for instance, such term is utilized in over a dozen of the ECtHR judgments) has not received a uniform interpretation: for which reasons, and why the plaintiff’s data, who sues defendant for their disclosure, theft or forgery, are sensitive? The issue of the types of data that are expected to be deemed as “sensitive”, and for which reasons such data necessitate a higher degree of confidence, than “ordinary” data? Yes, negative consequences may seem apparent for the plaintiff, if disclosed, but is ephemeral without real instances in the case law of national courts and international human rights courts. Therefore, the aim of the paper is dictated by the demand to define what are “sensitive data”, how is this notion utilized by courts in their respective jurisprudence, and what categories of data should belong to them, and what negative consequences could the plaintiff face, once the said data are disclosed, improperly maintained, forged or stolen? Could the plaintiff be discharged from work owing to the disclosure of his HIV-positive status? Could plaintiff be deprived from taking a loan, or being employed at a state authority because of his criminal past? Could the plaintiff never receive an advocate’s license owing to his political views? The case-law indicates it’s possible. The disclosure of “sensitive data”, which causes various negative consequences for the plaintiff’s life and career in the future, as well as inadequate maintenance of “sensitive data”, causes a multitude of law suites, which is well illustrated in the jurisprudence of national courts and international human rights courts. The given paper deals with the most significant judgments from the case-law of the European Court of Human Rights as well as separate cases from the worldwide jurisprudence, especially from Germany, United States, Canada and Sweden. As it is illustrated in the paper, the jurisprudence of the courts has substantially enlarged the scope of sensitive data within the few last decades.

**Key words:** right to privacy, medical secrecy, banking secrecy, EU law, criminal records.

**Вступ.** «Суд, таким чином, вважає, що утримання персональних даних незасуджених осіб може бути особливо шкідливим у випадку неповнолітніх, як перший позивач, враховуючи особливу ситуацію [стосовно неповнолітніх] і важливість їхнього розвитку та інтеграції в суспільство» – так охарактеризував Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) потенційну шкідливість зберігання даних неповнолітнього позивача щодо його затримання за підозрою у крадіжці у справі *S. & Marper v. United Kingdom* (2008 р.) [12, п. 124]. Таких прикладів навіть у практиці ЄСПЛ можна навести чимало: якщо в одній із найвідоміших справ щодо порушення права на приватність (позови до Суду подаються на підставі ст. 8 Європейської конвенції з прав людини), *Leander v. Sweden* (1987 р.), позивач залишився без роботи в музеї військової історії через наявність у нього дисциплінарного правопорушення часів проходження служби в армії в молоді роки [13, п. п. 10–17], то в *Rodina v. Latvia* (2020 р.) громадянка Латвії судилася через розголошення фактів (іноді викривлених) взаємин у її родині в місцевій пресі та на телебаченні, у яких її звинувачували в недбалому ставленні до матері [14, п. п. 5–25]. Ціла низка справ ЄСПЛ стосуються позовів щодо вилучення даних про судимість позивача (зокрема, триада справ проти Франції 2006 р. [15], справи *S. & Marper v. United Kingdom* (2008 р.), *Khelili c. Suisse* (2011 р.) [16], *Ausaguer v. France* (2017 р.) [16, п. 5–13; 22–47], розгляду яких, серед іншого, присвячено одну зі статей автора [1, с. 379–382] (2020 р.), а у відносно недавньому рішенні ЄСПЛ у справі *Catt v. United Kingdom* 2019 р. позивач, літній чоловік, прихильник пацифістичних рухів і активний учасник демонстрацій, намагався отримати доступ до своїх даних щодо арештів під час збирань, та згодом видалити їх, хоча судимим ніколи не був) [18, п. п. 7–17]. Деякі справи із практики Європейського суду з прав людини стосуються розголошення медичної чи банківської таємниці: у справі *I v. Finland* (2008 р.) позивачка подала позов до Суду через недбале зберігання інформації щодо її ВІЛ-позитивного статусу в закладі охорони здоров’я, де вона працювала [19, п. п. 6–7], а в *Sommer v. Germany* (2017 р.) позивач, адвокат засудженого (злочинець не був стороною процесу в ЄСПЛ) судився з органами влади Німеччини через надання банком даних із його банківського рахунку учасникам кримінального провадження проти підзахисного позивача [20, п. п. 8–9]

(зокрема, досить широко висвітлено автором рішення ЄСПЛ та Суду Європейського Союзу, разом із практикою деяких національних судів країн світу у справах щодо розголошення банківської таємниці в нещодавній статті (2020 р.) [2, с. 198–213]). Насправді, гучних справ стосовно розголошення «чутливих даних» вистає і у країнах Європи. Наприклад, Меган, герцогиня Сассекська (Р.М. Маркл) у 2020 р. судилася з виданням через розголошення вмісту листа до її батька, що суд теж визнав «чутливими даними» [21, п. п. 22–23]. У практиці Верховного Суду Німеччини із трудових спорів також траплялися справи, де працівники через Суд вимагали знищити або приховати деяку інформацію від відділу кадрів їх підприємства: в одній із таких справ (1987 р.) позивачка вимагала знищити або «приховати» персональні дані щодо її травми та наслідків для її здоров'я [22, п. п. 4–11, 17–19], а у другій справі (2006 р.) позивач волів, щоби дані стосовно його лікування від алкоголізму було видалено чи опломбовано у спеціальному конверті, до якого навіть служба відділу кадрів мала б обмежений доступ [23, п. п. 3–10] (у цих справах Суд вирішив на користь позивачів).

У вищенаведених прикладах суди відносили деякі з персональних даних позивачів до категорії їхніх «чутливих» даних. Що це за категорія персональних даних, чому суди та законодавці країн світу (зокрема, у системі права Європейського Союзу) уважають, що ці дані потребують більшого захисту, ніж «звичайні» персональні дані? Спробуємо розібратися із цим у статті.

Хоча тематиці персональних даних присвячено чимало робіт, однак дуже мало науковців розглядали питання визначення «чутливих» даних. Серед тих, хто безпосередньо вивчав цю тематику, можна виділити праці А. Уестіна (1976, 1979 рр.), у яких цей автор звертається до питання визначення «чутливих даних» [3, с. 223; 4, с. 258]; Д. Флагерті (1989 р.) [5], що дослідив аспекти захисту конфіденційності даних у різних аспектах суспільного життя в таких країнах, як Швеція, Франція та Німеччина, Л. Лехтонен (2002 р.) [6], який приділяв увагу питанням конфіденційності даних у Фінляндії; Дж. Стодарт, Б. Чан та Д. Янн (2016 р.), які досліджували концепцію чутливих даних у праві Європейського Союзу (далі – ЄС) [7, с. 147–148]. Однак суди і науковці нечасто давали визначення, що необхідно розуміти під «чутливими персональними даними», а віднесення тієї чи тієї інформації щодо позивача до «чутливої» часто було контекстуальним (суди могли наводити приклади, що належить до поняття «банківські дані», однак не надавали узагальненого визначення «чутливих даних» – А. Л.).

**Постановка завдання.** Метою даної публікації автор вважає таке:

1. Охарактеризувати появу категорії «чутливих даних» у практиці судів.
2. Надати дійсні приклади негативних наслідків через розголошення, утримання чи підробку «чутливих персональних даних» відповідно до практики міжнародних (ЄСПЛ та Суд ЄС) та національних судів.
3. Надати узагальнене визначення поняття «чутливі дані».

**Результати дослідження.** Узагальнено визначити поняття «чутливі дані» важко, адже порушення конфіденційності даних, їх розголошення, фальсифікація і продаж трапляються в багатьох сферах суспільного життя. Сама історія вживання терміна *чутливі дані* сягає як мінімум 1960-х рр.: в урядових звітах США термін *sensitive data* вживався щодо персональних даних громадян, зібраних у процесі переписів населення (на той момент – у контексті справи Верховного Суду США *St. Regis Paper Co v. The United States* від 1961 р.) [8, с. 93]. У цій справі Федеральна торгова комісія США вимагала надання їй документації підприємства *St. Regis Paper Co.*, серед якої були звіти з даними переписів населення, які підприємство ще наприкінці 50-х подало до Федерального бюро перепису населення США. Однак підприємство надавати копії цих звітів відмовилося, мотивуючи це тим, що дані, зібрані у звітах, є конфіденційними. Суди нижчих федеральних інстанцій зазначали, що надання цих даних до Комісії не є «обмеженим» у розумінні тодішнього чинного Census Act, адже, по-перше, його відповідні положення (Верховний Суд мав на увазі § 8 та 9a Census Act, 13 U. S. C. 1952 Ed.) забороняли використання даних «на шкоду осіб, кого стосується ця інформація», а Комісія банально не отримала жодних даних, не вчиняла з ними протиправних дій і поготів; по-друге, запитана Комісією інформація не стосувалася переписів населення, які регулювалися вищевказаним Законом. Верховний Суд наголосив, що ці дані справді не можуть використовуватися ніяк, окрім як для статистики. Зрештою підприємство програло справу [24]. Д. Флагерті (1989 р.) також звернув увагу на рішення Федерального Конституційного Суду Німеччини у справі *Census* (1983 р.) [25] стосовно конституційності деяких положень федерального Закону про перепис населення та підсумував, що «<...> *попри те, що не існує узагальненого консенсусу стосовно того, чим є «чутлива інформація», найбільш адекватним є твердження, що будь-яка інформація може опинитися під ризиком для цілей спостереження,*

з огляду на відповідне (чи невідповідне) поєднання з іншою інформацією». Сам же Д. Флагерті проаналізував положення законодавства щодо захисту персональних даних деяких країн Європи та вважав, що до таких даних варто відносити інформацію щодо расового походження, віросповідання, політичних уподобань (вочевидь, це можна розуміти в ширшому контексті<sup>1</sup>), даних щодо судимості й інформації стосовно статевого життя позивача [5, с. 274–275]. Безперечно, кожна з таких категорій має свій прецедент, зокрема й відносна немала їх кількість в ЄСПЛ, однак про це трохи згодом. А. Уестін, один із провідних спеціалістів США у сфері захисту персональних даних у 1960–1970-х рр., також звернувся до визначення «чутливих даних» у контексті прав пацієнта. Так, згадуючи форму звітів Департаменту психогігієни штату Нью-Йорк зразка 1973 р., Алан Уестін розповідає, що у психоневродиспансерах використовувалися так звані форми “MS-5” щодо персональних даних кожного амбулаторного хворого, які заносилися до спеціальної бази даних, яка зберігалася у відділенні Департаменту в місті Албані. Список «чутливих» даних складався мінімум із 30 найменувань<sup>2</sup>, за підрахунками А. Уестіна [3, с. 222–223]. Проте Алан Уестін був далеко не першим, хто намагався класифікувати «чутливі» медичні персональні дані, наприклад, Й. Шпіннер (1914 р.), описуючи поняття медичної таємниці, включав туди чимало чутливих даних пацієнта, насамперед пов’язаних із сексуальним здоров’ям, відносив туди як різноманітні сексуальні збочення, так і нетрадиційну сексуальну орієнтацію [9, с. 512–515]. У судовій практиці таких країн світу, як США, суди деяких штатів уважали розголошення даних щодо психічних захворювань настільки недопустимим, що не давали дозволу на їх витребування за допомогою повістки (*subpoena duces tecum*) [26, с. 425–426]. А в 1990 р. Федеральний адміністративний суд Німеччини за клопотанням опікуна особи, що перебувала на утриманні у психіатричній лікарні понад 10 років (у 1970-х рр. чоловік убив доньку та поранив дружину ножом, а згодом утік із психлікарні), вирішив не надавати рішення стосовно знищення інформації про судимість підопічного позивача, оскільки, за даними лікарів, стан пацієнта не демонстрував ознак поліпшення<sup>3</sup> [27, п. п. 4–7, 25–30, 38–42].

<sup>1</sup> Так, позивач у справі ЄСПЛ *Leander v. Sweden* 1987 р. раніше (до спроби влаштуватися на роботу сторожем у військовому музеї міста Карлскруна в 1979 р.) був членом Комуністичної партії, а також учасником асоціації, що видавала радикальний журнал “Fib/Kulturfront”, а також був членом асоціації будівельників. Його єдиним правопорушенням стало запізнення на парад під час служби в армії. До того ж, за словами позивача, чиновники заявляли йому, що причина недопуску до роботи криється зовсім не у вищепереліченому. Ця причина не була оголошена і в суді: див. : *Leander v. Sweden*, [1987] 9 EHRR 433, App. № 9248/81, Judgment of 26 March 1987, § 10–17. Що цікаво, Леандер не міг оскаржити дії державних установ в адміністративних судах через особливості національного законодавства Швеції. Двоє суддів ЄСПЛ, які висловили незгоду з думкою більшості, уважали, що дії відповідача (Швеції) порушують право позивача на отримання ефективного засобу правового захисту (*Leander, partially dissenting opinion of Judges Pettini and Russo*). Так, якби позивач міг отримати доступ до документації за рішенням адміністративного суду, очевидно, що справа не дійшла б до ЄСПЛ. А такий прецедент, звісно, існує: наприклад, у справі адміністративного суду м. Дармштадт (Німеччина) 1978 р. літній чоловік, який неодноразово підозрювався в шахрайстві й інших злочинах (історія його підозр тягнулася ще з 1950-х рр.), добився вилучення даних щодо підозр у скоєнні ним злочинів у 1950-х – на поч. 1970-х рр. Оскільки в 1973–1977 рр. він укотре підозрювався в шахрайстві та незаконному збагаченні, суд постановив не знищувати інформацію щодо його підозр за останні чотири роки, однак надав позивачу можливість ознайомлення з документацією: *VG Darmstadt*, 17.11.1978, III E 8/78, § 1–7 (обставини справи), 18–25; 29–32.

<sup>2</sup> Вони включали:

1. Ім’я пацієнта.
2. Номер соціального страхування.
3. Додаткову особисту інформацію.
4. Оцінку проблеми зі здоров’ям хворого.
5. Шкалу ступеня проблемності хворого.
6. Проблеми в соціальній взаємодії з оточенням.
7. Проблеми в соціальній діяльності.
8. «Список із 24 інших проявів і симптомів» – А. У. (1976 р., с. 223) – подано відповідно до оригіналу, серед яких А. Уестін називав «думки щодо самогубства», «манію величч» (в оригіналі “grandiosity”), «проблеми сексуального характеру», «антисуспільні настрої», «наркотики» та «марення».

<sup>3</sup> *BverwG, Urt. v. 20.02.1990 – BverwG IC 30.86, § 4–7* (обставини справи, зокрема, стосовно утримання підопічного у психлікарні, скоєного ним злочину та втечі із психлікарні); 25–30; 38–42. Детальніше з описом цього рішення можна ознайомитися у статті автора (2018 р.) [10, с. 387].

Прояснення щодо того, чим є «чутливі дані», у деяких своїх рішеннях намагався знайти і ЄСПЛ. Так, у справі *Catt v. The United Kingdom* (2019 р.), про яку автор уже згадував вище, Суд цитує визначення британського *Data Protection Act 1998* р., с. 29 (чинний у 2000–2018 рр.), секція 2 ч. 1 якого наводила 8 типів «чутливих» персональних даних<sup>4</sup>. Суд звертається і до одного з найстаріших визначень категоризації чутливих даних за ст. 6 Конвенції ЕТС № 108 (1981 р.), що загалом наводить приблизно такий самий перелік категорій, однак теж не наводить їх узгальненого визначення; але Суд звертається до коментаря до тексту Конвенції 1981 р., у п. 43 (до ст. 6) наводиться таке: «Хоча ризик того, що обробка даних стане шкідливою, загалом залежить не від вмісту, що несуть дані, а від контексту, в якому вони використані. Існують виняткові випадки, коли обробка певних категорій даних як таких цілком може призвести до посягання на права й інтереси [осіб] <...>» [18, п. п. 58–61]. Якщо говорити конкретно про цю справу (*Catt v. United Kingdom*), то власне британські суди самі визнавали, що дані стосовно судимості позивача є «чутливими» [28, с. 466].

Ще одне, більш раннє твердження щодо «чутливих даних» можна знайти в рішенні ЄСПЛ у справі *Z v. Finland* (1997 р.), у якій позивачка подала позов до ЄСПЛ через використання її медичних даних (вона була ВІЛ-позитивною) під час кримінального провадження проти її чоловіка (також ВІЛ-позитивного), обвинуваченого в убивстві та свідомому підданню ризику зараження жінок вірусом імунодефіциту. Спочатку лікарі позивачки були змушені свідчити щодо її стану здоров'я, а згодом правоохоронні органи вилучили медичні документи позивачки із закладів охорони здоров'я (біологічні тести також). Стосовно «чутливих даних», що були розголошені як на засіданні суду, так і потім, у засобах масової інформації, що описували рішення Апеляційного суду міста Хельсінкі (1993 р.), ЄСПЛ зазначає: «Розголошення таких даних [стосовно ВІЛ-статусу позивачки] може серйозно вплинути на його/її [позивачки] приватне і сімейне життя, а також ситуацію із [його/її] працевлаштуванням і в суспільстві, виставляючи його/її на ганьбу й остракізм <...>» [29, п. п. 9–18, 96]. У цій справі Суд вирішив, що порушення права на приватність (за ст. 8 Європейської конвенції з прав людини) щодо свідчення в суді чи вилучення даних правоохоронними органами не відбулося; однак загальне оприлюднення даних позивачки, як і публікація імені та прізвища позивачки, включно з її діагнозом у рішенні Апеляційного суду міста Хельсінкі порушують її право на приватність, вирішив справу на користь позивачки [29, п. 113].

Суди також наголошували на тому, що чутливі дані повинні мати більш потужний режим захисту, ніж так звані «звичайні» дані, через особливості вмісту персональних даних. Зокрема, нерідко позивачі судилися з підприємствами чи іншими установами (зокрема, з лікарнями і поліклініками<sup>5</sup>) через витоки, розголошення чи недбале поводження з даними медичного характеру, які підтверджували наявність у позивача важких, часом смертельних хвороб<sup>6</sup>. Тут можна навести кілька справ, де суди підтримували позицію щодо потреби в удосконаленні механізму зберігання (електронного і паперового) персональних даних працівників підприємств. Так, показово в цьому питанні є практика Верховного (Федерального) Суду із трудових спорів Німеччини.

У справі Верховного Суду із трудових спорів 1987 р. позивачка 1925 р. н., офісний працівник Міністерства закордонних справ Німеччини, у 1976 р. потрапила в аварію під час поїздки, зазнала хлистової травми ший (втрата працездатності – 40%), проходила лікування в м. Лівер-

<sup>4</sup> Відповідно до згаданих положень секції 2 ч. 1 *Data protection Act 1998* р., с. 29, ними є:

1) расове чи етнічне походження суб'єкта даних (у нашому випадку – позивача, оскільки суб'єкт даних, який подав позов через розголошення, підробку чи продаж даних тощо, набуває процесуального статусу позивача);

2) політичні погляди;

3) релігійні погляди чи інші (життєві) погляди подібної «природи»;

4) чи є позивач членом профспілки;

5) стан його фізичного та психічного здоров'я;

6) його статеве життя;

7) скоєння ним злочину (чи припущення, що він скоїв злочин);

8) інформація щодо судового процесу, де позивач є підозрюваним чи обвинуваченим.

<sup>5</sup> Зокрема, показовим є рішення ЄСПЛ у справі *I v. Finland*, [2008] ECHR 623, App. № 20511/03, Judgment of 17 July 2008, у якій позивачка, медсестра, судилася через виток даних стосовно її ВІЛ-позитивного статусу в реєстрі лікарні, де вона працювала (рішення ЄСПЛ було ухвалене на користь позивачки, див. опис справи в тексті нижче).

<sup>6</sup> Див. наприклад, обставини справ *Doe v. Roe*, 155 Misc. 2d 392, 395–400 (1992 р.) (штат Нью-Йорк, США); *Smith v. Datla*, 451 N.J. Super. 81; 116 A. 3d 1110, 1114–1115 (2017 р.) (штат Нью-Джерсі, США).

пуль (Англія), після чого повернулася в м. Бонн (Німеччина), де продовжила лікування. Після того як позивачка виписалася, лікарі працедавця перевірили її стан здоров'я, а у звіті (окрім інформації щодо її травми) вказали, що позивачка страждає на розлад особистості. Обидва звіти, які були підготовані лікарями, були включені до особистого фолдеру позивачки, яка невдовзі повернулася на роботу, однак про включення цих звітів у фолдер працедавця її не повідомив. Через п'ять років позивачка дізналася, що один із працівників офісу Міністерства закордонних справ перевіряв фолдер і виявив там «цікавий вміст». Позивачка ознайомилася із фотокопією виписки одного з лікарів, а ще через 4 роки (у рішенні Суду не згадано, чи планувала позивачка якісь дії стосовно перебування такого роду інформації в її фолдері в 1981–1985 рр.) вона ознайомилася з усім фолдером. Як виявилось, висновок щодо розладу особистості позивачки був, вочевидь, помилковий, а імені робітників, які бачили цю інформацію, працедавця не навів. Тому позивачка вирішила звернутися до суду з вимогою вилучити дані щодо її «розладу особистості», а також тримати медичні звіти 1976 р. в «окремому конверті, який буде поміщений у сейф» [22, п. п. 3–12, 15–18]. Суд зазначив, що позивач цілком має право вимагати від роботодавця вилучити з «робочого» фолдеру дані, які порушують його право на приватність, однак, безперечно, така справа – зовсім не із простих. Суд зауважує, що порушення права на приватність позивача його роботодавцем також є порушенням ним договірних зобов'язань<sup>7</sup>, і це право, відповідно до практики Верховного Суду із трудових спорів Німеччини, також включає в себе право на вилучення недостовірних та «принизливих» даних із фолдеру працівника-позивача [30, п. 19]. Водночас Суд допускає, що деякі «відступи» можливі за наявності більш вагомого інтересу працедавця (чи інших зацікавлених сторін) утримувати ці дані. Ось що Суд зазначає стосовно утримання «чутливих даних», попередньо зауваживши, що інформація про працівника не має бути загальнодоступною, а повинна бути відкритою лише для обмеженого кола працівників (раніше Суд згадував, що інформація про звіти стосовно стану здоров'я позивачки в 1976 р. була загальнодоступною) [22, п. п. 11, 23–28; 32]. Суд додає, що «чутливі дані, які містять інформацію щодо фізичного і психічного стану здоров'я, а також узагальнені твердження щодо особистості працівника, вимагають посиленого захисту», стверджує, що експертні думки стосовно стану здоров'я працівника необхідні не так і часто (у контексті того, що до фолдеру працівника звертаються з таких причин, як відпустка чи відшкодування коштів за поїздку, промоції, лікування тощо, де інформація щодо хвороб працівника навряд чи часто необхідна), тому вказані дані треба захищати як від третіх осіб, так і від використання клерками там, де цього не вимагає ситуація. Тому, на думку Суду, конфіденційність «чутливих» даних варто забезпечувати по-різному в кожному випадку: у контексті даної справи Суд вважає, що такі файли можна тримати в закритих конвертах чи у спеціальних сейфах, про що, безумовно, має подбати працедавець. Суд вирішив, що виписка одного з лікарів (що стосувалася особи позивачки та її психічного стану здоров'я, до того ж вона була здійснена на підставі двох наявних звітів), має бути вилучена з фолдеру, оскільки містить занадто «чутливі» дані щодо позивачки. Щодо вилучення звітів із фолдеру позивачки Суд зазначає, що наведених фактів не досить, щоби визначити, чи позивачка має право на їх вилучення. Суд схильний уважати, що дані про стан здоров'я працівників у великих компаніях і підприємствах можуть зберігатися окремо від фолдеру з даними працівника, і їх зберігання в закритому конверті разом з іншою медичною документацією є допустимим. Також Суд зауважив, що ці звіти зберігаються разом із медичною документацією позивачки, однак, як дотримується режим конфіденційності цих даних, Суд визначити в той момент не міг. Отже, Суд частково задовільнив позов [22, п. п. 32–37, 41, 42–45].

Дещо схожим є рішення Суду від 2007 р. Позивач, працівник аеропорту, проходив курс лікування від алкоголізму, повідомив про це керівника та кількох колег. Лікування від алкогольної залежності затягнулося на чотири місяці, керівництво аеропорту було повідомлене про проблеми зі здоров'ям позивача. Керівництво звернулося до позивача з листом, у якому зазначало, що він має право продовжувати працювати на посаді менеджера, однак попередило, що будь-який проступок може призвести до його відповідальності. Через деякий час після його лікування профспілка (імовірно, працівників аеропорту) клопотала про вилучення даних щодо лікування позивача від алкоголізму, але керівництво надіслало листа з відмовою. Листи позивачу від керівництва, як і листування позивача з начальником (стосовно його хвороби), а також листи від профспілки та відповідь керівництва були включені у фолдер позивача, який вирішив добитися вилучення цих

<sup>7</sup> Підтвердження цієї позиції Суду можна побачити і в його рішенні 2006 р., див. BAG, Urt. v. 09.12.2006, Az.: 9 AZR 271/06, § 21.

документів із фолдеру через суд [23, п. п. 3–10]. Позивач програв у суді із трудових спорів першої інстанції. Подавши апеляцію, позивач волів вилучення даних включно з витягом із рішення суду першої інстанції та двома газетними публікаціями (їх зміст, щоправда, судом не вказаний). Апеляційний суд із трудових спорів лише надав рішення стосовно окремого зберігання трьох листів, не задовільнив його позовну вимогу щодо вилучення всіх вищеперелічених даних. Обидві сторони процесу вирішили оскаржити рішення апеляційного суду – так, позивач волів добитися окремого зберігання листа, у якому позивач повідомив начальника про його проблеми зі здоров'ям. Суд зазначив, що листи, у яких згадується, що в позивача наявні проблеми з алкоголем, підлягають окремому утриманню, а зберігання іншим методом, на думку Суду, порушує його право на приватність. Суд наголошує на необхідності адекватно збалансувати інтереси працівників і роботодавців, підкреслює, що інтерес роботодавця зберігати «чутливі дані» робітника зовсім не означає, що їм не варто надавати відповідного рівня конфіденційності: «Не всі документи з фолдеру з даними працівника вимагають одного рівня конфіденційності <...> Особливо чутливі дані, що включають факти про фізичний і психічний стан здоров'я, а також загальні твердження щодо особистості працівника, – вони потребують вищого рівня захисту» [23, п. п. 19–21, 24–25]. Суд підтверджує, що факти стосовно алкоголізму позивача варто відносити до «чутливих даних», оскільки вони належать до фактів щодо стану здоров'я позивача й інформації про його особистість, та зазначає, що «чутливі дані» працівників зазвичай не потрібні в рутинній роботі кадрових відділів підприємств, отже, файли треба тримати в окремому конверті, відкривати лише в певних випадках, наголошує, що роботодавець мусить подбати про адекватне зберігання таких даних. Суд наголошує, що відповідач цього не виконав. Суд вирішив справу на користь позивача [23, п. п. 28–30]. Цікаво, що в апеляції проти рішення суду другої інстанції позивач більше не вимагав знищення всієї інформації стосовно лікування від алкоголізму, а лише вимагав зберігання листа до начальника окремо від фолдеру.

Завдяки двом розглянутим справам Верховного Суду із трудових спорів Німеччини можна зробити такі висновки: чутливі дані в разі розголошення чи неадекватного зберігання так чи інакше будуть негативно впливати на життя позивача, вимагають посиленого режиму захисту з боку того, хто зберігає ці дані, оскільки їх витік спричинить позов проти роботодавця. Яскравий приклад наявний у практиці Європейського суду з прав людини в рішенні у справі *I v. Finland* (2008 р.). Як і у справі *Z v. Finland* (1997 р.), позивачка також була ВІЛ-позитивною. Вона працювала медсестрою в поліклініці, що спеціалізувалася на лікуванні очних хвороб у 1989–1995 рр. ВІЛ-позитивний статус позивачки був підтверджений приблизно в 1987 р. З 1992 р. позивачка почала здогадуватися, що її колеги знали про її ВІЛ-позитивний статус, а реєстр хворих (вона здала аналіз та проходила лікування в тому ж закладі, де і працювала) був у вільному для працівників лікарні доступі. Після того, як позивачка повідомила про свої підозри лікареві, режим доступу до реєстру був змінений, і реєстр пацієнтів відтоді був лише в розпорядженні лікарів, що лікували, а позивачка в подальшому була перереєстрована під фальшивим іменем. Проте, судячи з усього, ситуацію це не змінило, адже очевидно, що деякі особи з персоналу закладу мали доступ до її медичної документації та вже знали про її ВІЛ-статус. Після переходу на іншу роботу позивачка поставила за мету дізнатися, хто саме заходив у реєстр та мав доступ до її медичної документації, однак місцеве губернське управління лише відповіло їй, що з'ясувати, хто саме мав доступ до реєстру, технічно неможливо. Поневіряння національними судами закінчилися для неї нічим, тому позов до ЄСПЛ став для позивачки єдиним способом захистити свої права. ЄСПЛ після розгляду обставин справи заявив, що законодавство Фінляндії не спромоглося забезпечити механізм збереження конфіденційності персональних даних позивачки, до того ж настільки – як зазначає в цьому контексті Суд – «високоінтимних» та «чутливих», за умови того, що позивачка, на додачу, була працівником лікарні, у якій і проходила лікування. Рішення було ухвалене на користь позивачки [19, п. п. 6–17, 35–40, 41–47].

Окрім як потенційною шкодою внаслідок розголошення та необхідністю дотримання особливого режиму конфіденційності, чутливі дані, на думку судів деяких країн світу, вимагають особливих умов передачі між інстанціями. Так, у справі *W. C. B. v. Information and Privacy Commissioner* (2014 р.), вирішеній Судом Королівської Лави провінції Альберта (Канада), один із працівників Комісії з компенсації трудящим допустив витік даних щодо стану здоров'я робітників, які внаслідок цього потрапили до деякої консалтингової компанії. До позивача (у цій справі позивачем була Комісія) звернувся робітник, що добивався компенсації, який клопотав про доступ до документації, пов'язаної із заявою, яку він раніше оформляв (він просив її відкрити знову – вочевидь, у перший раз йому не вдалося добитися компенсації), додавши висновок

лікаря. Висновок, через помилку працівника Комісії, відправили вконсалтингову компанію, а от апеляційний комітет Комісії його, як виявилось, узагалі не отримав. Працівник пізніше поскаржився Комісару із захисту приватності (*Information and Privacy Commissioner*) на витік даних. Комісар вирішив не штрафувати Комісію, однак надав припис перевірити, чи вся кореспонденція, що містить медичні дані цього працівника, надіслана лише тим інстанціям, що повинні отримати її, і створити відповідну «письмову процедуру», за якої «чутливі» дані, переслані до певних інстанцій, повинні відправлятися до них «безпечними» та «простежуваними» шляхами [31]. Комісія, однак, вирішила оскаржити рішення в суді, окрім того, не скеровувати неконкретним особам з апеляційної комісії ці дані, а надсилати ці дані звичайною, а не електронною поштою, не розголошувати інформацію щодо позивача апеляційній комісії. Вивчивши обставини справи, Суд визнав, що вимога Комісара направляти листи звичайною поштою не є необхідною, бо це не вимагалось відповідно до законодавства. Водночас припис направляти таку інформацію конкретній особі Суд розцінив як обгрунтований. Необхідність Комісії створити певну «політику» стосовно адекватного зберігання і передачі даних Суд також визнав резонною. Отже, Суд лише частково задовільнив позов [32, п. п. 5–8, 44–61].

«Чутливими» можуть уважатися будь-які персональні дані, розголошення яких (навіть якщо в рамках судового процесу) створює для відповідача певні правові наслідки. Показовим прикладом цього є встановлення батьківства. Як приклад можна навести рішення Верховного Суду Швеції 1984 р. (номенклатура в публікації рішення *NJA 1984, s. 49*). У 1976 р. жінка, L. A. G., народила дитину, хлопчика (позначений позивачем). Батьком дитини могли бути щонайменше троє чоловіків: літом 1975 р. матір позивача мала стосунки (статеві) з кожним із них, визначити батьківство за таких обставин у той час було технічно непросто. Перші дві кандидатури, які були вказані жінкою в 1976 р., «відпали» після генетичної експертизи 1978 р. (зазначу, що матір позивача стверджувала, що в той час, коли вона завагітніла, стосунків з іншими чоловіками, крім вищезгаданих двох, вона не мала – A. J.). Пізніше, однак, жінка визнала існування третього партнера, відповідача у справі, T. G. Експертиза, проведена в 1980 р., вказала на потенційну вірогідність того, що відповідач є батьком дитини. Матір позивача не ідентифікувала відповідача як потенційного батька дитини та стверджувала, що не мала з відповідачем статевих стосунків під час того, як завагітніла (вони перебували у стосунках недовго). Суд першої інстанції вважав, що бракує доказів для визнання батьківства відповідача, вирішив справу на користь відповідача. Позивач оскаржив рішення суду першої інстанції в Апеляційному суді Йота в місті Єнчепінг (шв. *Göta hovrätt*, регіон Йоталанд). Матір позивача визнала, що мала стосунки з відповідачем, однак стверджувала, що не згадувала відповідача як можливого батька через те, що відповідач украй грубо відреагував на факт її вагітності. Свідок із боку позивача підтвердив, що матір позивача і відповідач справді перебували у стосунках тоді, коли матір завагітніла. Апеляційний суд вирішив справу на користь позивача, а відповідач вирішив оскаржити рішення у Верховному Суді Швеції, який на основі відповідних доказів (зокрема, ДНК-експертизи) встановив батьківство відповідача та постановив йому сплачувати аліменти [33].

Аналогічні справи можна побачити у практиці ЄСПЛ, однак здебільшого справи стосувалися проблеми «затягування» цивільного процесу. Так, у справі *Miculic c. Croatia* (2002 р.) позивачка (неповнолітня на той момент, 1996 р. н., народжена позашлюбно) та її матір безуспішно судилися з потенційним біологічним батьком дитини, добиваючись рішення суду щодо встановлення батьківства. Перший позов був задоволений через неявку відповідача, що суперечило національному законодавству, однак відповідач вирішив оскаржити рішення, і суд першої інстанції скасував це рішення. Згодом провадження було передане до іншого судді, а от далі відповідач та його адвокати влаштували «санта-барбару»: адвокат заявив, що матір позивачки мала стосунки з іншими чоловіками, запросив суд викликати чотирьох свідків, двоє з яких не з'явилися на засідання. Суд надав рішення на проведення ДНК-тесту. На задачу ДНК-тесту відповідач не з'явився, Суд був змушений призначити нову дату тесту, однак відповідач під різними приводами уникав задачі тесту майже півтора року, цивільне провадження було закрито в липні 2000 р., але в новому позові суд першої інстанції встановив батьківство відповідача та постановив сплачувати аліменти. Однак цього разу відповідач не змирився, подав апеляцію, виграв її. Апеляційний суд (Жупанійський суд Загребу) схилився до думки, що суд першої інстанції не навів переконливих доказів щодо батьківства відповідача, а факт ухилення від ДНК-тесту не свідчить про те, що відповідач є батьком позивачки. У черговому цивільному провадженні суд першої інстанції знову встановив батьківство відповідача, той укотре подав апеляцію. Отже, процес встановлення батьківства тривав без малого п'ять років (січень 1997 р. – грудень 2001 р.), а на час позову до ЄСПЛ матір по-

звичайки та відповідач знову судилися: матір позивачки вважала, що сума виплати аліментів була замалою. Позов до ЄСПЛ був поданий на підставі ст. ст. 6 (1) та 8 (1) Конвенції. Що стосується першого, Суд визнав нездатність держави-відповідача організувати функціонування правової системи так, щоби позивачі могли вирішувати спори в розумний час, виявивши порушення ст. 6 Конвенції. Стосовно другого Суд підтвердив, що встановлення батьківства підпадає під розуміння «приватного життя», адже життєво важливим інтересом позивачки є отримання фактів щодо її особистості (у подальшому, однак, Суд дещо видозмінив цей концепт у справах стосовно отримання доступу до даних біологічних батьків, які, відповідно до національного законодавства, побажали залишитися «анонімними»<sup>8</sup>) і визнав, що неефективність правосуддя поставила позивачку в довготривалу невизначеність щодо її особистості, убачаючи в цьому порушення державою-відповідачем ст. 8 Конвенції, вирішив справу на користь позивачки [34, п. п. 8–32, 44–46, 56–66].

Категоризація «чутливих даних», наведена в рішенні ЄСПЛ у справі *Catt v. United Kingdom* (2019 р.), є не зовсім повною. Так, у справі *GSB v. Switzerland* (2015 р.) позивач судився через надання його банківських даних до Федеральної податкової адміністрації Швейцарії в рамках запиту Федеральної платкової служби США стосовно надання інформації щодо кількох тисяч рахунків у банку UBS SA (банк був відомий тим, що дозволяв «приховувати» громадянам США їхні прибутки через відкриття офшорних рахунків, а за даними колишнього працівника банку, що «доніс» у Федеральну податкову службу США, чимало вкладників цього банку, який переважно працював із клієнтами з Північної Америки, не декларували доходи у Федеральній податковій службі Сполучених Штатів) [2, с. 208; 35, п. п. 8–18, 19–23, 25]. Суд, звертаючись до питання конфіденційності банківських даних, додав, що інформація стосовно фінансового стану позивача чи інформація стосовно сплати позивачем податків також має розглядатися як «чутлива» [35, п. п. 89–90]. У рішенні ЄСПЛ від 2020 р. у справі *Rodina v. Latvia* позивачка судилася через публікацію в газеті «Час», де описувалася історія її родини. Позивачка звинувачувалася в недбалому ставленні до своєї літньої матері, нібито відмовлялася доглядати її. Автори публікації стверджували, що мотивом її поведінки було бажання якнайшвидше продати квартиру її матері. Позивачка та члени її родини судилися з виданням, бо вважали інформацію, яка була подана в публікації (пізніше і в телебаченні), у багатьох твердженнях неправдивою, а також такою, що порушує їхнє право на приватність, честь і гідність. Хоча їй вдалося виграти позов у суді першої інстанції, відповідачі виграли апеляцію, бо апеляційний суд, після проведення аналізу публікації, не вбачав у ній серйозних викривлень фактів або інформації, яка порушувала б право на приватність позивачки, розцінив окремі твердження як суто суб'єктивну думку журналіста. Верховний Суд Латвії взагалі відмовився розпочинати процес на підготовчому судовому засіданні (уважав рішення Апеляційного суду цілком правильним, а також, що «справа не надасть внеску до існуючого прецедентного права») [14, п. п. 5–25]. Що цікаво, Європейський суд у цій справі відніс факти із сімейного життя позивачки до «чутливих» даних. Розглядаючи обставини справи, Суд відзначив, що позивачку не можна було вважати «публічною особою», що публікація не здійснила вагомого внеску в «дебати» зі значним публічним інтересом. Також не можна, на думку Суду, було однозначно сказати, що журналісти діяли добросовісно, розголошуючи інформацію про життя позивачки та її родини, до того ж «чутливу», оскільки в публікації згадувалися проблеми із психічним здоров'ям матері позивачки (хоча, як стверджує Суд, «опосередковано», оскільки в самій публікації не згадувалося, на що хворіла жінка). Суд вирішив справу на користь позивачки [14, п. п. 110–129].

Досить багато нових категорій «чутливих даних» внесли суди й інстанції з конфіденційності персональних даних у Канаді. Так, у справі *Demers v. Yahoo!, Inc. & Yahoo! Canada Co.* (2017 р.) позивач клопотав про дозвіл суду подати колективний позов проти інтернет-компанії *Yahoo!* та *Yahoo! Canada* через знищення та крадіжку персональних даних 500 мільйонів користувачів у серпні 2013 р. (компанія-відповідач не заперечувала цього). Серед тих даних, які зникли, суд називає імена користувачів, дати їх народження, номери телефонів, паролі та контрольні запитання. Верховний Суд провінції Квебек визнав предметну юрисдикцію стосовно цієї справи (відповідно до ст. 3148 Цивільного кодексу провінції Квебек): попри те, що компанії *Yahoo!* та *Yahoo! Canada* не були засновані у Квебеку, їхні головні офіси не розташовані на його території, шкода внаслідок їхньої діяльності (яку Суд розцінив як «шкоду, що впливає із «психічного розладу»») підпадає під розуміння ст. 3148 Цивільного кодексу провінції Квебек. Суд відхилив

<sup>8</sup> Під цим малася на увазі справа *Godelli v. Italy*, App. № 33783/09, Judgment of 25 September 2012, § § 47–59.



аргумент компанії, що аналогічний колективний позов уже був поданий у провінції Онтаріо. Суд заявив, що зупинення провадження на вимогу однієї зі сторін процесу за умови того, що спір між тими самими учасниками процесу відбувається в іншій провінції Канади, хоч і є можливим (відповідно до ст. 3137 Цивільного кодексу провінції Квебек), однак перебуває в дискретності Суду, що впливає з обставин кожної окремої справи. До того ж Суд виявив, що учасники процесу саме в цій справі та справі, що перебувала на розгляді у Верховному Суді Онтаріо, не є тими самими. Суд встановив, що умови для зупинення провадження згідно зі ст. 3137 Цивільного кодексу провінції Квебек дотримані не були. Суд вирішив справу на користь позивача [36, п. п. 7–10, 38–68]. Розширені інтерпретації щодо змісту поняття «чутливі дані» можна знайти в рішеннях Комісарів із приватності (англ. Information and Privacy Commissioner) різних провінцій. Зокрема, в одному з таких нещодавніх рішень згадувалася дата народження та «середнє» ім'я (аналогічно до по батькові) у контексті крадіжки інформації з електронної пошти з даними кредитної карти потерпілого [37, п. п. 5, 9–10]. В Англії «чутливою» є будь-яка інформація, пов'язана з неповнолітніми всиновленими особами, її розкриття чи розголошення суворо забороняється (і доступ до неї навіть через суд украй складно отримати, про що чудово свідчить рішення ЄСПЛ у справі *Gaskin v. United Kingdom* 1989 р. [10, с. 147–148; 38, п. п. 44–49]), окрім як під час судового процесу [39, с. 600–602]. У ще одній справі з Канади, *Equifax Inc.* (2019 р.), де мешканці штату Онтаріо судилися з Бюро кредитних історій, з вини якого було викрадено приблизно 20 000 наборів інформації, що містили імена, адреси та номери соціального страхування, деяку іншу фінансову інформацію осіб, Суд визнав, що вказана інформація також є «чутливою» [40, п. п. 52–68, 118–128, 180]. Верховний Суд Онтаріо ухвалив відповідне рішення на користь позивачів.

Персональні дані щодо судимості і висунення позивачу підозри у скоєнні злочину є яскравим прикладом «чутливих» персональних даних. Автор статті присвятив питанню права на вилучення таких даних у практиці ЄСПЛ та судів США нещодавню статтю [1, с. 379–389]. Зокрема, як я стверджував у цій статті, численна практика американських судів показує, що негативні наслідки в житті позивача через зберігання персональних даних – реальність. Позивачі скаржилися, що через судимості втрачали роботу, не могли влаштуватись на роботу [41, с. 253–255], не могли обійняти посаду державного службовця [42, с. 235–237, 241–243], не могли взяти участь у суді присяжних [1, с. 385; 43, с. 187–188]. Такі випадки відомі значно раніше, зокрема у Франції. Однією з найбільш відомих справ у цьому контексті є справа доктора Батута 1932 р. Колишній військовий лікар Батут, який відбував покарання за т. зв. «убивство з ревності» у 1910-х рр., втратив членство в Ордені Легіону Честі ім. Наполеона Бонапарта. Позивач намагався отримати рішення суду про знищення даних щодо його судимості, щоби «очиститися» та відновити своє членство в Ордені. Справа дійшла до Державної ради Франції. Суд відзначив, що відповідно до свого регламенту 1852 р. Орден має повноваження поновити членство в ньому, а також не припиняє членство через скоєння злочину одним із членів організації (а лише призупиняє його на час відбування ним покарання), але залишає за собою право і позбавляти членства через скоєння особою тяжких злочинів. Суд дійшов висновку, що вилучення даних стосовно скоєного лікарем злочину не поверне йому членства, тому не задовільнив його позову [44, с. 19–20].

Як автором зазначено в одній із нещодавніх статей стосовно права на вилучення даних щодо судимості і винесення підозри у скоєнні злочину, у давні часи (у статті проаналізовано практику французьких судів XIX – XX ст. із даного питання й окремі справи із практики судів інших країн Європи того часу [11, с. 364–375]), у XIX – першій половині XX ст. раніше судимі позивачі втрачали можливість обиратися на державні посади (наприклад, у місцеві органи влади), а за скоєння деяких злочинів позивачі втрачали право брати участь у виборах. Через це судимі з перемінним успіхом судилися, намагаючись отримати рішення суду про знищення даних стосовно своєї судимості [11, с. 369–371]. Втрата позивачем роботи чи можливості свого працевлаштування здебільшого є основним негативним наслідком для позивача через неналежне збереження цих «чутливих даних». У справі *Пірсона* (2002 р.), рішення за якою виніс Суд Королівської Лави Англії (*Queen's Bench Division*), позивач був раніше судимим за водіння в нетверезому стані, отримавши штраф у 150 фунтів стерлінгів та заборону керування транспортними засобами протягом одного року. Після закінчення строку заборони позивач пройшов водійські курси керування вантажівкою, однак через судимість узагалі не зміг працевлаштуватися, його потенційні роботодавці відмовляли йому після ознайомлення з документами позивача. Тому він подав в суд на *Driving and Vehicle Licensing Agency* та кілька інших органів влади, оскільки вважав, що запис у його водійських правах щодо судимості порушує його право на приватність, гарантоване ст. 8 Європейської конвенції з прав людини. Суд розглянув низку рішень ЄСПЛ щодо порушення

права на приватність і констатував відсутність порушення права на приватність Пірсона в тому, що в його волейських правах зберігався запис про судимість, оскільки положення *Rehabilitation of Offenders Act* (1974 р.) дозволяли такі заходи, не обмежували позивача у працевлаштуванні на іншій посаді, навіть якщо можна констатувати «втручання у приватне життя» позивача, воно є однозначно співставним зі ст. 8 (2) Конвенції, що регламентує допустимі обмеження права на приватність [45, р. п. 1–6, 22–30].

Практика ЄСПЛ підтверджує, що розголошення інформації щодо судимості позивача може коштувати йому роботи. Так, у рішенні у справі *M. M. v. United Kingdom* (2012 р.) позивачка, воліючи помирити сина із громадянською дружиною, вирішила забрати онука без дозволу батьків дитини, сподіваючись, що той не повернеться з матір'ю до Австралії, однак була заарештована за викрадення дитини (онук не постраждав). Позивачка отримала попередження, засуджена не була. Згодом позивачка намагалася влаштуватися на роботу як працівник соціальних служб, але працедавці скасували пропозицію після перевірки інформації щодо попередження позивачки. Позивачка судилася через зберігання її даних необмежений строк: хоча їй представниками правоохоронних органів було обіцяно, що інформація щодо попередження буде видалена через п'ять років, приблизно у 2005 р., практика збереження персональних даних була змінена, усі дані щодо «проблем із законом» повнолітніх осіб відтоді було постановлено зберігати необмежений часовий строк. Суд розцінив такий підхід в утриманні персональних даних як неадекватний, законодавство країни-відповідача не містить чіткого регулювання стосовно збору та збереження даних щодо осіб, яким було винесено попередження. До того ж немає реальних правових гарантій того, що дані стосовно попередження, яке було винесено позивачці, не будуть незаконно розголошені. Суд схилився до позиції, що таке зберігання персональних даних не було здійснено відповідно до норм законодавства, що порушує її право на приватність, а отже, вирішив справу на її користь [46, п. п. 5–12, 149–180, 187–189, 190–207].

Відносно нещодавня практика Суду включає черговий позов проти Сполученого Королівства (*Catt v. United Kingdom*) – цього разу через зберігання інформації стосовно арештів літнього активіста під час його участі в демонстраціях. Судимим позивач ніколи не був (як і в попередньому випадку, рішення було ухвалене на користь позивача) [18, п. п. 92–128].

Політичні погляди позивача іноді також можуть коштувати йому роботи. Досить відома справа Верховного Суду США *Baird v. State Bar of Arizona* (1971 р.), у якій позивачка втратила можливість стати адвокатом, навіть попри те, що склала іспит з адвокатури. Після складання іспиту позивачка направила анкету із численними відповідями на запитання адвокатської палати штату Арізона, але позивачка відмовилася надавати відповідь на запитання, чи була вона членом Комуністичної партії США, через що комітет відмовився розглядати її заявку та рекомендувати прийняти її в адвокатуру. Верховний Суд зазначив, що вже не вперше позивачам відмовляють у прийомі в адвокатуру через їхні політичні вподобання (зокрема, у справі *Konigsberg v. State Bar of California* 1957 р. позивач, будучи колишнім членом Комуністичної партії, не був допущений до прийому в адвокатуру – тоді Верховний Суд категорично заперечив, що факт перебування в Комуністичній партії означає, що в позивача відсутні хороші «моральні якості», і ту справу вирішив на його користь [47, с. 266–268]), заявив, що це цілком нормально, що Комітет волів визначити, наскільки особисті і професійні якості позивачки підходять для того, щоби бути адвокатом, сумнівів стосовно законного інтересу відповідача в цьому Суд не мав. Однак Суд визначив, що позивачка навела достатньо інформації про себе, з якої можна було б зробити необхідні висновки щодо її особистих і ділових якостей. Суд наголосив, що Штат не може запитувати політичні погляди чи відомості про участь в асоціаціях в особи для того, щоби позбавляти її права на працевлаштування, або навпаки, скористати з того, які в цієї особи погляди. Суд вирішив справу на користь позивачки, скасував рішення Верховного Суду Арізони, який не задовольнив її позов щодо надання рішення, яке б скеровувало Комітет вказати причину, з якої вона не могла б працювати адвокатом [48, с. 5–10].

З вищенаведеної практики міжнародних та національних судів необхідно сформулювати відповідне визначення «чутливих даних», запропоноване автором. За моєю пропозицією, «чутливі дані» – це *персональні дані позивача, розголошення, крадіжка, продаж (чи інші незаконні дії) яких спричинять негативні наслідки в житті позивача, які вимагають посиленого режиму конфіденційності й особливих вимог передачі між відповідними інстанціями. Відповідно до численної практики міжнародних та національних судів, приналежність деяких персональних даних до категорії «чутливих» є контекстуальною і залежить від обставин кожної справи та від обсягу збитків, завданих позивачеві незаконними діями щодо цих даних.*

**Висновки.** У статті мною було проаналізовано поняття «чутливі дані», зміст і обсяг якого було визначено відповідно до практики Європейського суду з прав людини та деяких національних судів (зокрема, наведено рішення судів з Англії, Швеції, Німеччини та Канади). Практика цих судів показує, що зазначене поняття варто розуміти як певний набір персональних даних, розголошення чи інші незаконні дії з якими призводять до негативних наслідків стосовно позивача, можуть істотно вплинути на його працевлаштування і кар'єру. У статті наведено більше десятка видів «чутливих» персональних даних позивача, під кожен з яких підібрано практику судів, що розкриває окремий аспект цього поняття. У статті було виокремлено такі моменти:

- звідки взялося, у якому контексті почало вживатися поняття «чутливі дані»;
- як розуміли це поняття юристи-практики, науковці та суди у другій половині ХХ ст., а також у більш сучасному розумінні – у ХХІ ст.;
- які категорії зазвичай відносять до «чутливих даних»;
- які негативні наслідки для позивача через розголошення «чутливих даних» (зокрема, це було проаналізовано на основі категорії даних щодо судимості, висунення підозри у скоєнні злочину й арешту позивача).

На завершення статті автором наведено власне визначення поняття «чутливі дані», сформульоване з урахуванням численної практики Європейського суду з прав людини та національних судів деяких держав світу. Автором урахована контекстуальність уживання терміна «чутливі дані» судами, що робить нормативний зміст поняття ширшим, ніж визначено в нормативних документах Ради Європи початку 1980-х рр. До розширення поняття «долучалися» як ЄСПЛ, так і національні суди, зокрема з Англії та Канади. Ураховуючи те, що визначенню цього терміна практично ніколи не приділялася увага науковцями, дискусія щодо обсягу поняття «чутливі дані» цілком може стати предметом подальших наукових досліджень.

#### **Список використаних джерел:**

1. Anatoliy Lytvynenko. The application of the right to be forgotten in the context of criminal records expungement: the case law of the European Court of Human Rights and the case law of the US courts, 2019 (4) *Law Review of the Kyiv University of Law* 379. P. 379–389 (2020).
2. Lytvynenko A. A. Data privacy in the sphere of banking confidentiality: the case-law of selected common law and civil law states as well as the contemporary jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of The European Union, 2020 (1) *Law and Society*. P. 185–216.
3. Alan F. Westin, *Computers, Health Records and Citizen Rights*, US Department of Commerce / National Bureau of Standards, Washington DC, 1976. 384 p.
4. Alan F. Westin, *Computers, Personnel Administration and Citizen Rights*, US Department of Commerce / National Bureau of Standards, NBS Special Publication No. 500–50, Washington DC, 1979. 444 p.
5. David A. Flaherty, *Protecting Privacy in Surveillance Societies: The Federal Republic of Germany, Sweden, France, Canada and the United States*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill (North Carolina, US), 1989. 484 p.
6. Lasse A. Lehtonen, *Government Registries Containing Sensitive Health Data and the Implementation of EU Directive on the Protection of Personal Data in Finland*, *Med Law* (2002) 21:419–425.
7. Jennifer Stoddart, Benny Chan & Yann Joly, *The European Union's Adequacy Approach to Privacy and International Data Sharing in Health Research*, 44 *J.L. Med. & Ethics* 143 (2016).
8. *Legislative History of the Amendment of 13 U.S.C. 9(a): Confidentiality of Census Reports: P.L. 87–813*. Washington DC, Covington & Burling., 1962.
9. Jacob R. Spinner, *Ärztliches recht unter besonderer berücksichtigung deutschen, schweizerischen, österreichischen und französischen rechts*, Springer Verlag, Berlin Heidelberg GmbH, Berlin, 1914. 556 p.
10. Anatoliy A. Lytvynenko, *The right of access to patient's health data: a comparative analysis of the case law of the European Court of Human Rights, the European Court of Justice, and the practice of the courts of the United States and some European countries*, *Legal Horizons* № 20 (33), 2020. P. 135–158.
11. Anatoliy A. Lytvynenko *The application of “right to be forgotten” be means of expunging criminal records: the case law of selected Continental Europe states and contemporary jurisprudence of the European Court of Human Rights*, 2018 (1/2) *Legal systems*. P. 361–393 (2018).

**Список рішень судів:**

1. *S. & Marper v. United Kingdom*, Apps. № 30562/04; 30566/04, Judgment of 4 December 2008.
2. *Leander v. Sweden*, [1987] 9 EHRR 433, App. № 9248/81, Judgment of 26 March 1987.
3. *Rodina v. Latvia*, Apps. № 48534/10 ; 19532/15, Judgment of 14 May 2020.
4. *B. B. v. France* [2005] 5335/06, *Gardel v. France* [2009] ECHR 16428/05 ; *M. B. v. France* [2009] ECHR 22115/06.
5. *Khehili v. Switzerland*, [2011] ECHR 195 (*Affaire Khelili c. Suisse*, в оригіналі французькою).
6. *Aucaguer v. France*, [2017] ECHR 587, App. № 8806/12.
7. *Catt v. United Kingdom*, App. № 43514/15, Judgment of 24 January 2019.
8. *I v. Finland*, [2008] ECHR 623, App. № 20511/03, Judgment of 17 July 2008.
9. *Sommer v. Germany*, [2017] ECHR 383, App. № 73607/13, Judgment of 27 April 2017, § § 8–9 (обставини справи).
10. *HRH the Duchess of Sussex v. Associated Newspapers Ltd.*, [2020] EWCH 1058 (Ch.) ; 2020 WL 02089151.
11. *BAG*, Urt. v. 15.07.1987, Az. : 5 AZR 215/86.
12. *BAG*, Urt. v. 09.12.2006, Az. : 9 AZR 271/06.
13. *St. Regis Paper Co. v. United States*, 368 U. S. 208 (1961).
14. *BVerfG*, 1 BvR 209, BVerfGE 65, 1 (*Census Entscheidung*).
15. *In Re B*, 394 A. 2d 419, 425–426 (1978) (штат Пеннсильванія).
16. *BverwG*, Urt. v. 20.02.1990 – BverwG IC 30.86.
17. *R (on the application of A) v. Chief Constable of C.*, [2001] 1 W. L. R. 461 (2000).
18. *Z v. Finland*, [1997] ECHR 10 ; (1997) EHRR 371, App. № 22009/93.
19. *BAG*, Urt. v. 27.11.1985, Az. : 5 AZR 101/84.
20. Office of the Information and Privacy Commissioner, Order F2013–11, April 12, 2013 (Case № F5710).
21. *Alberta (Workers' Compensation Board) v. Alberta (Information and Privacy Commissioner)*, 2014 Carswell Alta 274, 2014 ABQB 99, [2014] A. W. L. D. 1747.
22. *Hogsta Domstolen*, 02.01.1984, № T414–81, NJA 1984, s. 49.
23. *Miculic v. Croatia*, App. № 53176/99, Judgment of 7 February 2002.
24. *GSB v. Switzerland*, App. № 28601/11, Judgment of 22 December 2015.
25. *Demers c. Yahoo!, Inc.* (*Demers v. Yahoo!, Inc and Yahoo! Canada Co.*), 2017 QCCS 4154, 284 A.C.W.S. (3d) 52.
26. *Envision Property Management Ltd.*, Re. Alberta Information and Privacy Commissioner, Judgment of 4 December 2018, 2018 Carswell Alta 2611 ; [2018] A. W. L. D. 4916.
27. *Gaskin v. United Kingdom*, [1990] 1 F. L. R. 167 ; [1989] ECHR 13, App. № 10454/83, Judgment of 7 July 1989.
28. *Re D. (Infants)* [1970] 1 W. L. R. 599.
29. *Agnew-Americano v. Equifax Canada Co.*, 2019 ONSC 7110, Court file № CV-17-582551CP.
30. *Monroe v. Tielsh*, 525 P. 2d 250 (Wash. 1974).
31. *Schwartz v. Board of Bar Examiners*, 353 U. S. 232 (1957).
32. *Losavio v. Mayber*, 178 Colo. 184 (1972).
33. *Batut*, Cons. D'Et., 22 avril 1932, Dall. Per. 1932 III 19.
34. *The Queen on the Application of Nigel Pearson v. Driving and Vehicle Licensing Agency, Secretary of State for the Department of Transport, Local Government and The Regions*, [2002] EWHC 2482 Admin, 2002 WL 31476392 ; № CO/1872/2002.
35. *M. M. v. United Kingdom*, App. № 24029/07, Judgment of 13 November 2012.
36. *Konigsberg v. State Bar of California*, 353 U.S. 252 (1957).
37. *Baird v. State Bar of Arizona*, 401 U.S. 1 (1971).

## ПРОБЛЕМАТИКА ВИЗНАЧЕННЯ СКЛАДУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Упровадження у 2019–2021 роках в Україні другого етапу реформи децентралізації влади передбачає формування державної політики в частині створення адміністративно-територіальної основи для організації та здійснення місцевого самоврядування, що покликане забезпечити його повсюдність.

Із цією метою постає необхідність розроблення пропозицій щодо внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) й ухвалення нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

В умовах проведення в Україні вищевказаної реформи децентралізації влади дослідження адміністративно-правових аспектів визначення складу територіальних громад має надзвичайно велике значення, оскільки встановлює категорії осіб, які можуть брати участь у реалізації публічної влади на місцевому рівні та впливати на вирішення відповідними суб'єктами публічної адміністрації питань місцевого значення.

Проте доводиться констатувати, що серед наукової спільноти у сфері місцевого самоврядування немає єдиної думки щодо категорій осіб (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці тощо), які формують територіальні громади. Крім того, під час дослідження зазначеного питання необґрунтовано мало уваги приділяється висвітленню актуальних положень законодавства України, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією і здійсненням публічної влади територіальними громадами.

Водночас дослідження адміністративно-правових аспектів визначення складу територіальних громад позитивно впливатиме на розвиток науки адміністративно-права України, зокрема в частині чіткого окреслення адміністративно-правового статусу територіальних громад як колективних, публічних суб'єктів адміністративного права, що потенційно здатні вступати в адміністративні правовідносини з органами місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації свого публічного інтересу.

У зв'язку з викладеним і з усвідомленням актуальності проблеми в наведеній статті запропоновано дослідити проблематику визначення складу територіальних громад у контексті адміністративного права, що надасть можливість встановити правосуб'єктність відповідних категорій осіб щодо участі у здійсненні місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** *місьцеве самоврядування, громадянство України, суб'єкти публічної адміністрації, приватні особи, публічна влада, суб'єкти адміністративного права.*

The implementation of the second stage of the decentralization reform in Ukraine in 2019–2021 involves the development of state policy in terms of creating an administrative-territorial basis for the organization and realization of local self-government.

To that end, there is a need to amend the Constitution of Ukraine (for decentralization of power) and adopt a new version of the Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine”.

In the context of the above-mentioned reform of decentralization of power in Ukraine, the research of administrative and legal aspects of determining the composition of local communities is extremely important because it establishes categories of persons who can

participate in the realization of public power at the local level and influence decisions of appropriate subjects of public administration for resolving issues of local importance.

Besides, it should be noted that there is no single point of view among the scientific community in the field of local self-government on the categories of persons (citizens of Ukraine, foreigners, stateless persons, refugees, etc.) who form local communities. In addition, unreasonably little attention is paid to the coverage of current legislation of Ukraine that regulates the legal relations arising in connection with the organization and realization of public power by local communities.

At the same time, the research of administrative and legal aspects of determining the composition of local communities will have a positive influence on the development of the science of administrative law of Ukraine in particular in terms of clearly defining the administrative and legal status of local communities as collective, public subjects of administrative law who can participate in administrative legal relations with local governments in order to ensure the realization of their public interest.

Therefore, realizing the urgency of the problem, this article proposes to explore the issue of determining the composition of local communities in the context of administrative law, which will establish the legal personality of appropriate categories of persons to participate in local self-government.

**Key words:** *local self-government, citizenship of Ukraine, subjects of public administration, private persons, public power, subjects of administrative law.*

**Вступ.** Відповідно до положень Конституції України, під місцевим самоврядуванням розуміється право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У наведеному положенні Основного закону України визначено територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, акцентовано необхідність проживання осіб, які формують територіальні громади, у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Проте закономірно постає питання, чи достатньо будь-якій особі бути жителем населеного пункту або добровільного об'єднання таких населених пунктів для того, щоб належати до відповідної територіальної громади?

Деякі вітчизняні науковці підтримують позицію, що проживання фізичної особи незалежно від її правового статусу (громадянин, іноземець, особа без громадянства, біженець тощо) є ваговою підставою для віднесення такої особи до відповідної територіальної громади. Водночас аргументується зазначена думка досвідом європейських та інших країн світу, який доводить можливість залучення іноземців та інших категорій осіб до здійснення місцевого самоврядування на підставі їх проживання, сплати податків, наявності майна на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави проживання.

Водночас є і науковці, які висловлюють діаметрально протилежну думку, обґрунтовують неможливість здійснення іноземцями й іншими категоріями осіб, які не мають громадянства України, місцевого самоврядування на території України.

**Постановка завдання.** Мета статті – дослідити проблемні питання, пов'язані з визначенням складу територіальних громад, а також виокремити адміністративно-правові аспекти, які впливають на можливість участі відповідних категорій осіб у здійсненні місцевого самоврядування.

**Результати дослідження.** Під час розгляду порушеного питання варто розпочати з того, що в широкому розумінні за своїм складом територіальні громади є спільнотою фізичних осіб.

Український дослідник територіальних громад професор О.В. Батанов зазначав, що територіальна громада, це передусім населення, тобто спільність фізичних осіб. Це найважливіша характеристика територіальної громади. В описі місцевої спільноти велика увага приділяється не просто населенню як деякій аморфній масі, а його демографічним ознакам і ментальним характеристикам його способу життя з урахуванням національних, культурних, етнічних, історичних особливостей і традицій.

Це означає, що муніципальна влада походить від людини та її асоціацій. Саме людина як мешканець певної території була і є першоосновою на всіх етапах розвитку суспільства та держави [1, с. 307].

Населення в місцевому самоврядуванні як сукупність жителів – членів відповідної територіальної громади в умовах реального самоврядування має нові якості, не притаманні поняттю «населення» у звичайному (демографічне) для нас розумінні цього слова. Населення, яке здійснює місцеве самоврядування, по суті, перебуває на вищій соціальній сходинці розвитку [2, с. 64].

Варто зазначити, що особливість сучасної адміністративно-правової науки України полягає в дослідженні та формулюванні правових категорій та інститутів, пов'язаних із регулюванням адміністративних правовідносин між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами.

У контексті людиноцентристської ідеології вітчизняного адміністративного права та публічно-управлінських стандартів Європейського Союзу, згідно з якими публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи й законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб, можна говорити про провідну роль приватних осіб серед суб'єктів адміністративного права.

До таких осіб учені-адміністративісти відносять: фізичних осіб – громадян України, іноземців, осіб без громадянства, фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб приватної форми власності, громадські об'єднання, професійні спілки, політичні партії, релігійні організації [3, с. 108, 110].

Проте необхідно наголосити, що фізичні особи формують територіальні громади, які вже є цілісними, публічними та колективними суб'єктами адміністративного права, що потенційно здатні вступати в адміністративні правовідносини з органами місцевого самоврядування. У наведеному випадку йдеться про адміністративні правовідносини між двома публічними суб'єктами адміністративного права: територіальною громадою й органом місцевого самоврядування, який покликаний представляти та захищати інтереси цієї територіальної громади.

На нашу думку, постійне проживання осіб на території населених пунктів або добровільних об'єднань населених пунктів, безумовно, має значення для їхньої належності до територіальних громад, проте вкрай важливим адміністративно-правовим аспектом віднесення фізичних осіб, які проживають у межах адміністративно-територіальних одиниць, до складу відповідних територіальних громад є інститут громадянства України.

Так, наприклад, професор О.В. Батанов вважає, що, незважаючи на конституювання місцевого самоврядування як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища або міста (ч. 1 ст. 140 Конституції України), законодавець не «наважився» на «глобальні позитивні кроки» щодо статусу іноземців і осіб без громадянства в місцевому самоврядуванні. Сама природа муніципальних референдумів та виборів потребує безумовного закріплення виборчих прав за цією категорією осіб за умови їх постійного проживання на території місцевої співдружності [1, с. 312].

У державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами в розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи із громадянами, іноземцями, особами без громадянства, то місцеве самоврядування – з мешканцями [4, с. 28].

Під час визначення інтегративної ознаки територіальної громади професор М.О. Баймуратов наголошує, що територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території, незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно мешкають на певній території. Можливе включення в територіальну громаду біженців і переміщених осіб [5, с. 256].

У своєму визначенні територіальної громади Н.М. Альошина вказала, що територіальна громада складається з фізичних осіб – жителів (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці, вимушені переселенці), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання у спільну громаду кількох сіл), селища або міста [6, с. 177].

Водночас протилежну думку висловив професор П.М. Любченко, який вважає, що включення до складу територіальної громади не лише громадян, а й іноземців і осіб без громадянства, біженців уявляється суперечливим і теоретично необґрунтованим. Аналіз чинного законодавства України щодо прав іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців у сфері місцевого самоврядування дає змогу зробити висновок, що реальної можливості брати участь у місцевому самоврядуванні вони не мають [7, с. 146–147].

За констатації наявності різних наукових поглядів українських учених щодо визначення осіб, які формують територіальні громади, вважаємо, що право на місцеве самоврядування в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць належить саме громадянам України.

В обґрунтування наведеної думки зазначимо, що за ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування [8].

Конституційний Суд України надав офіційне тлумачення вказаній статті Конституції України і в абз. 3 п. 4.1, абз. 5–6 п. 4.2 мотивувальної частини свого рішення від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп (справа про здійснення влади народом) зазначив, що влада українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади й органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу.

Влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, установлених Конституцією та законами України.

Основним законом України гарантовано здійснення народом влади також через сформовані в установленому Конституцією та законами України порядку органи законодавчої, виконавчої та судової влади й органи місцевого самоврядування [9].

Народом України, згідно із Преамбулою Конституції України [8] та розд. II Декларації про державний суверенітет України від 19 липня 1990 р. № 55–XII [10], є громадяни України всіх національностей.

Відповідно до ст. 26 Конституції України, іноземці й особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, установленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [8].

На відміну від положень Конституції України, яка закріплює право на місцеве самоврядування в Україні за жителями, тобто фізичними особами, що проживають на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» внесено уточнення щодо наявності таких осіб правового статусу громадянина України [11].

В юридичній літературі громадянство визначається, зокрема, як правовий зв'язок між фізичною особою та державою, що знаходить свій вияв у їхніх взаємних правах і обов'язках [12, с. 110].

Як слушно зазначив професор А.І. Берлач, однією з важливих умов, а інколи і запорукою, захисту інтересів, прав і свобод громадян є інститут громадянства як постійний дієвий зв'язок особи та держави України.

Обсяг прав і обов'язків громадян України значно більший, ніж в осіб, які не пов'язані громадянством із державою (відсутність права перебувати на державній службі, проходити службу в системі правоохоронних органів, Збройних силах України, обиратися до представницьких органів влади тощо) [13, с. 69].

З огляду на вищевказане, а також на те, що місцеве самоврядування є однією з форм здійснення публічної влади народом України, можливість реально впливати на рішення органами місцевого самоврядування (суб'єкти публічної адміністрації) питань місцевого значення належить громадянам України.

На нашу думку, такий висновок є цілком виправданим, оскільки громадяни України пов'язані з державою стійким правовим зв'язком, який зумовлює їхню зацікавленість у стабільній ситуації у країні, в ефективності формування та реалізації державної політики, спрямованої на захист та дотримання суб'єктами публічної адміністрації їхніх прав і законних інтересів. Водночас іноземці чи особи без громадянства через свій правовий статус не завжди зацікавлені в розвитку країни свого тимчасового проживання (перебування) та потенційно здатні її покинути.

В аспекті поширення у країнах Європи практики, пов'язаної із залученням іноземців до вирішення питань на місцевому рівні, уважаємо, що імплементація зазначеного європейського досвіду є передчасною для України, оскільки протягом останніх років Україна зазнала військової збройної агресії з боку Російської Федерації, унаслідок чого було анексовано і тимчасово окуповано частину її суверенної території.

Однією із причин виникнення такої складної ситуації був розвиток сепаратистських рухів, якому сприяли неправомірні рішення, дії та бездіяльність у сфері місцевого самоврядування, зокрема й учинені особами, що проживали на території України та не були її громадянами.

Крім того, викликають занепокоєння випадки, які мають місце на Західній Україні, зокрема пов'язані з видачею паспортів громадян Угорщини громадянам України, які постійно проживають на території Закарпатської області [14], розміщення на будівлях місцевих рад Закарпатської області прапора Угорщини [15], засудження офіційними представниками органів влади Угорщини дій, пов'язаних із вирішенням суверенних справ України [16], оголошення офіційних заяв щодо захисту Угорщиною жителів Закарпатської області, що належать до угорських національних меншин [17].



Отже, вважаємо, що іноземці й особи без громадянства не можуть входити до складу територіальних громад, проте зазначеним особам на законодавчому рівні має надаватися та гарантуватися можливість висловлювати свою думку щодо вирішення питань місцевого значення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

**Висновки.** Підсумовуючи розгляд наукових поглядів та положень законодавства України, вважаємо, що для віднесення до складу територіальних громад України не досить бути жителем відповідного населеного пункту або добровільного об'єднання таких пунктів, необхідно бути пов'язаним із державою стійким правовим зв'язком – громадянством. Водночас іноземцям та іншим категоріям осіб, які на законних підставах проживають на території України та є жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць, має забезпечуватися можливість висловлювати свої думки щодо вирішення органами місцевого самоврядування (суб'єкти публічної адміністрації) питань місцевого значення.

#### Список використаних джерел:

1. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / відп. ред. М.О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
2. Батанов О.В. Територіальна громада: основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. В.М. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.
4. Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики : матеріали круглого столу, м. Львів, 18 травня 2018 р. / за наук. ред. П.Ф. Гуралю, О.Є. Сушинського. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 100 с.
5. Муніципальне право України : підручник / за ред. М.О. Баймуратова. 2-ге вид., доп. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.
6. Альошина Н.М. Поняття й ознаки територіальної громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць / за ред. Ю.П. Битяка та ін. Харків : Право, 2011. Вип. 21. 232 с.
7. Любченко П.М. Муніципальне право України : навчальний посібник. Харків : ФІНН, 2012. 496 с.
8. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.06.2020).
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 1 ст. 103 Конституції України в контексті положень її ст. ст. 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень ч. ч. 2, 3, 4 ст. 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) : рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05> (дата звернення: 15.06.2020).
10. Про державний суверенітет України : Декларація від 16 липня 1990 р. № 55–ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення: 15.06.2020).
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 15.06.2020).
12. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». Київ : Ін Юре, 2014. 520 с.
13. Берлач А.І. Адміністративне право України : навчальний посібник для дист. навч. Київ : Університет «Україна», 2005. 472 с.
14. Сярто Петер: Видача угорських паспортів громадянам України законна. URL: <https://www.dw.com/uk/петер-сярто-видача-угорських-паспортів-громадянам-україни-законна/a-46413682>.
15. Szijjártó: Magyarország elvárja Kijevtől, hogy tartsa feken az ukrán nacionalistákat. URL: <https://hirado.hu/2017/11/13/szijjarto-magyarorszag-elvarja-kijevtol-hogy-tartsa-feken-az-ukran-nacionalistakat>.
16. Government condemns attempts to intimidate Transcarpathian Hungarians. URL: <https://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/government-condemns-attempts-to-intimidate-transcarpathian-hungarians>.
17. Hungary will defend the Transcarpathian Hungarians. URL: <https://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/hungary-will-defend-the-transcarpathian-hungarians>.

УДК 342.5 + 342.7

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.29>

НАЗАРЕНКО Є.С.

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ З БОКУ ГРОМАДСЬКОСТІ

У статті розкрито роль Національного антикорупційного бюро України в реалізації антикорупційних реформ в Україні після Революції гідності. Відзначена важливість здійснення суспільством громадського контролю за роботою нових правоохоронних органів, яким були надані великі повноваження для боротьби з корупцією в Україні, заради побудови правової й ефективної держави. Проведено аналіз нормативно-правових актів України, що регулюють громадський контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. Розкрито роль Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України як незалежного органу, створеного для контролю та покращення комунікації суспільства з Національним антикорупційним бюро. Визначено порядок формування Ради громадського контролю, її обов'язки та завдання. Відзначена важлива роль Ради громадського контролю у відборі кандидатів для роботи в Національному антикорупційному бюро України, у наявності їх представників у Дисциплінарній комісії, у постійному та незаангажованому контролі за роботою працівників і детективів Національного бюро, представленні результатів їхньої роботи громадськості. Описана важливість та інформативність звітів Ради громадського контролю для Національного антикорупційного бюро України та суспільства загалом. Автором розкриті недоліки щодо формування складу Ради громадського контролю, зазначена відсутність критеріїв щодо професійного й освітнього рівнів кандидатів, їхніх моральних та ділових якостей. Автором запропоновано законодавчі зміни щодо вимог відбору кандидатів до складу Ради громадського контролю. У статті проаналізований вплив громадян та громадських організацій на діяльність Національного антикорупційного бюро України. Визначено, що суспільство має багато можливостей та способів взаємодії з Національним антикорупційним бюро України. Автором описані способи та форми взаємодії громадськості з Національним антикорупційним бюро. Наведено інформацію щодо кількості звернень громадян та громадських організацій до Національного антикорупційного бюро України за друге півріччя 2019 року. У статті визначені мета та завдання здійснення контролю з боку громадськості за діяльністю Національного антикорупційного бюро України.

**Ключові слова:** *Національне антикорупційне бюро України, громадський контроль, Рада громадського контролю.*

The article reveals the role of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in implementing anti-corruption reforms in Ukraine after the Revolution of Dignity. The importance of public control over the work of new law enforcement agencies, which were given great powers to fight corruption in Ukraine, for the sake of building a legal and effective state was noted. An analysis was made of the legal and regulatory instruments governing public control over the work of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The role of the Civil oversight council under the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine as an independent body established to control and improve communication between the public and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine has been revealed. The procedure for establishing the Civil oversight council and its duties and tasks have been defined. The important role of the Civil oversight council in the selection of candidates for work in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, in the pres-

ence of their representatives in the Disciplinary Commission, in constant and unbiased control over the work of employees and detectives of the National Bureau was noted. The importance of presenting the results of their work to the public is also described. The author describes the importance and informativeness of the reports of the Civil oversight council for the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the society in general. The author reveals shortcomings in the formation of the Civil oversight council, notes the lack of criteria for the professional and educational level of candidates, their moral and business qualities. The author proposed legislative amendments regarding the requirements for the selection of candidates for the Civil oversight council. The article analyzes the impact of citizens and public organizations on the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. It is determined that the society has many opportunities and ways of interaction with the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The author describes ways and forms of interaction between the public and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The information on the number of applications from citizens and public organizations to the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine for the second half of 2019 is given. The article defines the purpose and tasks of public control over the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

**Key words:** *National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, public control, Civil oversight council.*

**Вступ.** Історія становлення Національного антикорупційного бюро України (далі – Національне бюро) почалася після Революції гідності. У час, коли в суспільстві виник запит на створення нового правоохоронного органу, основним завданням якого є очищення влади від корупції. Даний орган розглядався суспільством як можливість реалізувати антикорупційні реформи з метою побудови та розвитку успішної країни. Саме великий суспільний запит і визначив майбутнє Національного бюро. Громадяни України, громадські та міжнародні організації своїм бажанням змін у країні сприяли ухваленню Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» [1], запуску даного Закону й антикорупційної реформи в дію. Суспільство, розуміючи виклики, з якими будуть стикатися працівники Національного бюро, надало їм широкі повноваження та можливості. Проте суспільство не могло допустити, щоб реформа, на яку покладаються такі великі надії, не була реалізована, а свої повноваження працівники Національного бюро використовували не за призначенням. Саме тому в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1] були визначені положення, якими регулюється громадський контроль за діяльністю Національного бюро. А права, які має громадськість згідно із Законом «Про Національне антикорупційне бюро України» [1], були визначені значно ширшими, ніж у профільних законах інших правоохоронних органів. Контроль із боку громадськості є найвагомшим з усіх видів контролю, адже відповідальність за результати своєї роботи Національне антикорупційне бюро несе перед суспільством.

Питання контролю з боку громадськості за правоохоронними органами не є новим, його досліджували різні вчені. Серед них В. Аверянов, А. Селіванов, Ю. Барабаш, М. Вітрук, С. Ківалов, Ю. Козлова, В. Василенко, Т. Наливайко й інші. Проте питання громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України майже не досліджувалося. Насамперед це пов'язано з тим, що Національне антикорупційне бюро України як державний правоохоронний орган було створено досить недавно. Дослідження цього питання, незважаючи на його важливість і актуальність, майже не проводилися.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства визначити адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України, розкрити його зміст, мету та завдання.

**Результати дослідження.** Національне бюро України є новим державним правоохоронним органом, на який відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» [1] покладаються завдання з виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Серед основних принципів діяльності Національного бюро, закріплених у ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1], такі: принцип підконтрольності і підзвітності суспільству та визначеним законом державним органам, принцип відкритості для демократичного цивільного контролю. Принцип підконтрольності і підзвітності суспільству

та визначеним законом державним органам передбачає, що Національне бюро повинно надавати регулярні звіти про свою діяльність до органів законодавчої та публічної влади, а також забезпечувати доступ громадськості до інформації про їхню роботу. Принцип підконтрольності і підзвітності суспільству та визначеним законом державним органам реалізовується через законодавчо закріплений обов'язок Національного бюро двічі на рік подавати Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України письмовий звіт про діяльність Національного бюро протягом попередніх шести місяців. Принцип відкритості для демократичного цивільного контролю полягає в забезпеченні прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного бюро. Реалізація принципу відкритості для демократичного цивільного контролю відбувається через створення Ради громадського контролю Національного бюро, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу.

Створення Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1] є одним зі способів участі громадськості в запобіганні корупції, забезпеченні прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного бюро. З метою забезпечення формування та діяльності Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України та на виконання вимог п. 2 ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1] Указом Президента України № 272/2015 від 15 травня 2015 р. «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України» [2] були затвердженні положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування.

Згідно з Указом Президента України № 272/2015 «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України» [2], до обов'язків Ради громадського контролю можна віднести: 1) заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань Національного бюро; 2) розгляд звітів Національного бюро та затвердження свого висновку щодо них; 3) проведення засідань щодо обрання із членів Ради громадського контролю двох представників, які входитимуть до складу Дисциплінарної комісії Національного бюро; 4) визначення представників, які входитимуть до складу конкурсних комісій, що проводитимуть конкурси на зайняття вакантних посад у Національному бюро, у кількості не більше трьох осіб до складу однієї з конкурсних комісій; 5) сприяння громадському обговоренню проектів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів щодо діяльності Національного бюро; 6) обговорення із залученням представників громадських об'єднань, засобів масової інформації, громадян України питання забезпечення відкритості та прозорості діяльності Національного бюро, запобігання спробам дискредитації Національного бюро та його працівників, вироблення рекомендації із цих питань; 7) висловлювання в установленому порядку своєї позиції щодо фактів порушень законів, прав і свобод людини і громадянина працівниками Національного бюро. У процесі виконання покладених на неї завдань Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України взаємодіє із громадськими об'єднаннями, зокрема й міжнародними, недержавними засобами масової інформації, а також іншими інститутами громадянського суспільства.

Отже, Рада громадського контролю відіграє не просто презентативну роль у відображенні результатів роботи Національного бюро, але й має значний безпосередній вплив на діяльність Національного бюро. Найбільше значення Ради громадського контролю проявляється у відборі кандидатів на вакантні посади в Національному бюро, які найкраще відповідають кваліфікаційним вимогам, наявності представників, які входять до складу Дисциплінарної комісії Національного бюро, а також у можливості висловлювати громадськості та компетентним органам свою позицію щодо фактів порушень законів, прав і свобод людини і громадянина працівниками Національного бюро. Особливу інформативну роль для громадськості відіграють висновки Ради громадського контролю щодо звітів Національного бюро, які розміщені на офіційному сайті Ради громадського контролю [3]. Дані висновки складаються із трьох розділів: відповідності звітів Національного бюро вимогам законодавства, загальної оцінки звітного періоду й оцінки окремих показників діяльності Бюро порівняно з попередніми звітними періодами. За кожним із розділів Рада громадського контролю проводить аналіз, надає свої висновки та рекомендації щодо покращення роботи Національного бюро. Отже, Рада громадського контролю при Національному бюро – це незалежний орган, який було створено для контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро та посилення комунікації із суспільством.

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1] визначає критерії щодо осіб, які не можуть входити до складу Ради громадського контролю, а Указ Президента України № 272/2015 «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупцій-

ному бюро України» [2] затверджує положення про порядок формування Ради громадського контролю при Національному бюро. Проте ні Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1], ні Указом Президента України № 272/2015 від 15 травня 2015 р. [2] не визначені чіткі критерії щодо освітнього і професійного рівня, ділових та моральних якостей кандидатів, які бажають узяти участь у конкурсі з формування складу Ради громадського контролю. Відсутність чітких критеріїв щодо кандидатів може бути причиною дискусій у суспільстві щодо можливості членів Ради громадського контролю професійно та якісно виконувати поставлені Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1] завдання. Такі дискусії в суспільстві негативно впливають як безпосередньо на роботу Ради громадського контролю, так і на Національного бюро.

З огляду на викладене доречним є доопрацювання положення про порядок формування Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України [2] щодо вимог до кандидатів до Ради громадського контролю з метою створення професійного й ефективного інституту, який буде представляти інтереси громадськості щодо здійснення контролю за діяльністю Національного бюро й інформування про результати його роботи.

Громадський контроль за діяльністю Національного бюро, згідно із ч. 1 ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України» [4], може здійснюватися не тільки через Раду громадського контролю, а й безпосередньо громадянами чи громадськими об'єднаннями. Це означає, що громадяни можуть особисто зв'язатися із спеціалістами Національного бюро з метою отримання роз'яснень із питань роботи бюро чи надати інформацію про можливі корупційні правопорушення, або повідомити управління внутрішнього контролю про причетність працівників Національного бюро до вчинення правопорушень. Громадяни мають можливість звернутися до Національного бюро: 1) особисто, до приймальні громадян; 2) через спеціальну телефонну лінію, засоби електронного зв'язку; 3) через сторінку Національного бюро в інтернеті, заповнивши онлайн-форму; 4) надіслати інформацію або офіційне звернення поштою. Згідно зі ст. 19 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [1], громадяни мають можливість подавати анонімні заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення та необґрунтовані активи до Національного бюро. За умови, що інформація, яка вказана в заяві чи повідомленні стосується конкретної особи, містить фактичні дані і може бути перевірена, Національне бюро зможе її розглянути. Згідно із Законом України «Про захист персональних даних» [5], Національне бюро у своїй діяльності здійснює обробку персональних даних. Персональні дані осіб, що надали інформацію про корупційні правопорушення, зберігаються в конфіденційності. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» [6], звернення (заяви, скарги, клопотання, пропозиції) до Національного бюро підлягають обов'язковій реєстрації та розгляду, а термін їх вирішення становить не більше одного місяця від дати їх надходження. Для зручного та швидкого звернення громадян та громадських об'єднань на сторінці Національного бюро в інтернеті [7] були розроблені форми звернень, які поділені за такими блоками: 1) повідомлення про корупційне кримінальне правопорушення; 2) звернення громадян; 3) запит на отримання публічної інформації від фізичної особи електронною поштою; 4) запит на отримання публічної інформації від юридичної особи або об'єднання громадян без статусу юридичної особи електронною поштою; 5) запит на отримання інформації від відділу з роботи з персоналом Національного антикорупційного бюро України; 6) відомості про факти неправомірної поведінки працівників Національного антикорупційного бюро України.

З метою забезпечення умов для реалізації громадянами свого конституційного права на звернення до органів державної влади, відповідно до ст. 40 Конституції України [8], ст. 22 Закону України «Про звернення громадян» [6] та п. 15 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» [1], у Національному бюро був виданий наказ Директора Національного бюро № 142 від 9 липня 2018 р. «Про затвердження Графіка особистого прийому громадян Директором Національного антикорупційного бюро України та іншими працівниками» [9]. Даний наказ затверджує графік особистого прийому громадян Директором Національного бюро й іншими працівниками. Також наказом Директора Національного бюро № 52 від 22 грудня 2015 р. [10] були затверджені «Положення про Приймальню громадян Національного антикорупційного бюро України» та «Порядок організації та проведення особистого прийому громадян посадовими особами у Національному антикорупційному бюро України». Для покращення взаємодії із громадянами Національне бюро впроваджує нові технологічні рішення. Так, у звіті Національного бюро за друге півріччя 2019 р. [11] зазначається, що восени 2019 р. була запущена спеціальна багатоканальна телефонна лінія, яка дозволила прийняти понад 7,4 тис. повідомлень

про можливі корупційні правопорушення від громадян. Це майже у 2,5 рази перевищує кількість звернень телефоном до Національного бюро в попередні періоди. Загальна кількість звернень громадян за період з 1 липня 2019 р. по 31 грудня 2019 р. становить 13 037. І хоча в більшості випадків проблеми, через які звернулися громадяни, не підслідні Національному бюро, співробітники Управління з роботи із громадськістю надають громадянам необхідні консультації.

Отже, громадяни мають значний та безпосередній вплив на діяльність Національного бюро. Громадяни мають право самостійно перевіряти діяльність Національного бюро, повідомляти про правопорушення, скоєні працівниками Національного бюро, та публічно чи анонімно надавати інформацію про корупційні правопорушення, що належать до підслідності Національного бюро. А в разі необхідності можуть записатися на особистий прийом громадян Директором Національного бюро чи до його заступників. Інформація, що показана у звіті Національного бюро за друге півріччя 2019 р. [11], свідчить про те, що громадяни використовують свої конституційні права і беруть активну участь у реалізації антикорупційних реформ. А Національне бюро, своєю чергою, реагує на кожне звернення громадян.

Контроль за діяльністю Національного бюро здійснюється також громадськими об'єднаннями. Участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції визначається ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» [12]. Відповідно до положень даної статті, громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право: 1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, до яких відповідно до п. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [12] належить Національне бюро, керівництву чи іншим представникам органу, у якому були вчинені ці правопорушення або у працівників якого наявний конфлікт інтересів, а також громадськості; 2) запитувати й одержувати від Національного бюро в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації» [13], відомості про діяльність щодо запобігання корупції; 3) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції; 4) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням водночас таких форм контролю, які не суперечать законодавству; 5) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції. У п. 2 ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» [12] зазначається, що громадському об'єднанню не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їхньої діяльності. У звіті Національного бюро за друге півріччя 2019 р. [11] відзначено, що кількість заяв та звернень громадських організацій за період з 1 липня 2019 р. по 31 грудня 2019 р. становить 758. Дана кількість звернень у рази менша за кількість звернень громадян за аналогічний період. Проте необхідно враховувати, що громадські організації зазвичай надають або запитують більш точну інформацію, що є підслідною Національному бюро. Отже, громадські організації відіграють досить впливову роль щодо контролю за діяльністю Національного бюро. А до їхніх основних завдань можна віднести: громадський контроль за діяльністю Національного бюро, налагодження ефективної взаємодії та діалогу між Національним бюро та громадськістю, надання пропозицій щодо покращення роботи Національного бюро.

**Висновки.** У підсумку можна визначити, що контроль із боку громадськості за діяльністю Національного бюро здійснюється як безпосередньо громадянами, громадськими організаціями, що є загальними суб'єктами контролю, так і спеціалізованим суб'єктом контролю, яким є Рада громадського контролю при Національному бюро. Законодавством визначені значні повноваження громадськості щодо контролю за діяльністю Національного бюро, суспільство може прямо або опосередковано, через Раду громадського контролю, впливати на діяльність Національного бюро. Це свідчить про те, що громадськість має не декларативні, а реальні можливості та засоби впливу на діяльність Національного бюро.

Метою контролю з боку громадськості за діяльністю Національного бюро є недопущення відхилення від напрямку антикорупційних реформ, які українське суспільство у 2014 р. визначило одними з найбільш пріоритетних.

Завданнями контролю з боку громадськості за діяльністю Національного антикорупційного бюро України є: 1) здійснення прозорого контролю й отримання повної та точної інформації щодо діяльності Національного бюро; 2) пошук проблем у діяльності Національного бюро та надання пропозицій щодо їх вирішення та покращення ефективності роботи Національного бюро; 3) забезпечення прозорого відбору кадрів для роботи в Національному бюро; 4) сприяння

взаємодії Національного бюро із громадянами, громадськими об'єднаннями й іншими інститутами громадянського суспільства; 5) сприяння отриманню керівництвом Національного бюро об'єктивних відомостей щодо оцінки громадськістю стану виконання покладених на Національне бюро завдань.

**Список використаних джерел:**

1. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698–VII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 21.05.2020)

2. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України : Указ Президента України від 15 травня 2015 р. № 272/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/272/2015#n11> (дата звернення: 21.05.2020).

3. Офіційна сторінка Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України. Корисні документи. URL: <https://rgk-nabu.org/uk/diyalnist-rhk/korysni-dokumenty> (дата звернення: 22.05.2020).

4. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

5. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297–VI. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> (дата звернення: 22.05.2020).

6. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> (дата звернення: 22.05.2020).

7. Офіційна сторінка Національного антикорупційного бюро України. Контакти. URL: <https://nabu.gov.ua/nauroshyrenishi-zarytannya> (дата звернення: 22.05.2020).

8. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 21.05.2020).

9. Про затвердження Графіка особистого прийому громадян Директором Національного антикорупційного бюро України та іншими працівниками : наказ Директора Національного антикорупційного бюро України № 142 від 9 липня 2018 р. URL: <https://nabu.gov.ua/nakaz-po142-pro-zatverdzhennya-grafiku-osobystogo-pryuyomu-gromadyan-dyrektorom-nacionalnogo> (дата звернення: 22.05.2020).

10. Положення про Приймальню громадян Національного антикорупційного бюро України і Порядок організації та проведення особистого прийому громадян посадовими особами в Національному антикорупційному бюро України : наказ Директора Національного антикорупційного бюро України № 52 від 22 грудня 2015 р. URL: <https://nabu.gov.ua/zakonodavcha-baza> (дата звернення: 22.05.2020).

11. Звіт про роботу Національного антикорупційного бюро України за друге півріччя 2019 р. URL: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-druge-pivrichchya-2019-roku> (дата звернення: 22.05.2020).

12. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 22.05.2020).

13. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 22.05.2020).

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.30>

НЕДАЙХЛІБ О.В.

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ГАЛУЗІ ПОХОРОННОЇ СПРАВИ**

Інформаційні технології охопили всі сфери суспільної діяльності. Водночас похоронна справа в Україні характеризується вкрай низьким рівнем впровадження ІТ-технологій: відсутнє програмне забезпечення для функціонування цвинтарів, украй рідкісними є проекти залучення геоінформаційних систем, не проводиться аналіз можливостей застосування новітніх комп'ютерних технологій. Реформування галузі поховання, у будь-якому баченні здійснення таких стратегій, неможливе без активної інформатизації сфери, що відбудеться тільки за умови створення технічних стандартів (регламенти), зміни законодавства у сфері поховання в частині обов'язку всіх суб'єктів правовідносин щодо дотримання санітарно-гігієнічних стандартів, застосування заходів адміністративної відповідальності за їх порушення.

Статтю присвячено дослідженню організаційно-правових засад застосування інформаційних технологій у галузі похоронної справи. Проаналізовано стан національного нормативного регулювання в цій сфері, наголошено на відсутності в Україні програмного забезпечення для оптимізації роботи цвинтарів. Розглянуто основні напрями використання інформаційних технологій у галузі поховання для користувачів, адміністрацій ритуальних служб та цвинтарів, органів публічної влади. Сформульовані критерії застосування таких технологій, переваги їх впровадження в похоронній справі України, юридичні механізми втілення в життя діджиталізації цієї суспільно важливої для кожного громадянина сфери.

Аналіз кращих закордонних практик свідчить про активне поширення онлайн-підходу до надання ритуальних послуг, зокрема, шляхом створення ритуальних агентств на блокчейн-платформі з метою забезпечення захисту конфіденційної інформації користувачів і органів державного управління.

Зроблено висновок про те, що впровадження інформаційних технологій уявляється можливим бюджетним коштом чи завдяки програмам розвитку територій через здійснення суб'єктами владних повноважень управлінських дій, спрямованих на створення технічних регламентів та придбання чи розроблення програмного забезпечення.

**Ключові слова:** геоінформаційні технології, блокчейн, похоронна справа, захоронення, кладовище, земельна ділянка, реєстр, інформаційна система.

Information technologies covered all spheres of social activity. At the same time, the funeral business industry in Ukraine is characterized by the extremely low level of IT-technologies implementation: There are no software for cemeteries, few projects on platform of geoinformation systems, no analysis of the possibilities of new computer-technology's application. Reforming the burial area, in any vision of such strategies, it is impossible without active informatization of the sphere, which will take place only under condition of creation of technical standards (regulations), changes in the sphere of burial of the obligation of all subjects legal relations, adherence to standards at the level of sanitary and urban conditions and standards.

The article is devoted to research application ways of information technologies in the field of funeral activity both in Ukraine, and in the world community. The state of regulatory regulation in this area has been analyzed, in addition, stressed the absence of software for cemeteries in Ukraine currently. The main directions of the use of information



technologies in the field of burial for users, administration of ritual services and cemeteries, public authorities are considered. The criteria for application of such technologies and advantages of their implementation in the funeral case of Ukraine are studied.

At the same time, researches of recent years indicate the active dissemination of an online approach to providing ritual services, including, in particular, the emergence of a large number of programs for cemetery management. Noteworthy is the experience of a foreign ritual agency on blockchain, created to protect the confidential information of users and public administration bodies, as well as in accordance with the current level of industry development.

It is concluded that in the provision of information technologies it is possible at the expense of budget funds or funds of the territory development programs due to the authorities' certain actions aimed at creating technical regulations and purchasing or developing the software.

**Key words:** *Geoinformation Technologies, blockchain, funeral business, burial, cemetery, land plot, registry, information system.*

**Вступ.** Не існує двох однакових кладовищ. Водночас схожість їх діяльності дозволяє уніфікувати відповідні системи управління ними шляхом упровадження інформаційних технологій у галузь похоронної справи на загальнодержавному рівні для кожного населеного пункту або територіальної громади, наприклад, у рамках програм розвитку міст і місцевого самоврядування.

Відповідно до спеціального Закону України «Про поховання та похоронну справу», державні стандарти, інші нормативні документи в галузі поховання складаються з обов'язкових містобудівних, екологічних вимог та санітарно-гігієнічних норм щодо створення та функціонування кладовищ, крематоріїв, інших місць поховань; технічних умов щодо виготовлення предметів ритуальної належності; необхідного мінімального переліку вимог щодо порядку організації поховання померлих і ритуального обслуговування населення; єдиної методики визначення вартості надання громадянам необхідного мінімального переліку видів ритуальних послуг та реалізації предметів ритуальної належності (ч. 2 ст. 5). Також у даній статті Закону зазначено, що розроблення й ухвалення державних стандартів у галузі поховання здійснюється в порядку, встановленому законом [12].

Отже, немає жодного згадування в чинному Законі України «Про поховання та похоронну справу» застосування інформаційних стандартів або комп'ютерних технічних регламентів. Не в останню чергу, видається, причиною є те, що зазначена зміна підходу у провадженні діяльності потребує суттєвих витрат на первинне внесення документів до баз даних (оцифрування, сканування тощо), на створення та підтримку реєстрів, зведення звітних форм, підтримку й оновлення (апдейт) програмного забезпечення, на технічний супровід баз даних тощо.

Заміна слів «державні стандарти, інші нормативні документи» у тексті згаданого профільного Закону на слова «нормативно-правові акти» у відповідному відмінку, на погляд автора даної статті, є неконкретною відсилочною нормою, що додає більше запитань, ніж створює прозорість та певність правовідносин [10]. Зокрема, одразу напрошується питання, які ж саме мають у увазі відповідні нормативно-правові акти, до того ж закон України про нормативно-правові акти дотепер не ухвалений [11].

В обговорюваному проєкті закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення галузі поховання», який було відкликано 29 серпня 2019 р. та знову 3 січня 2020 р. розміщено на сайті Міністерства розвитку громад та територій України, запропоновано викласти відповідні положення чинного Закону України «Про поховання та похоронну справу» з такими, серед іншого, змінами: 1) у ч. 4 ст. 8 слова «санітарних правил, державних стандартів» замінити словами «санітарного законодавства, стандартів»; 2) ч. 3 ст. 10 викласти в такій редакції: «Надання ритуальних послуг та виготовлення предметів ритуальної належності здійснюється з дотриманням вимог стандартів, інших норм і правил, установлених законодавством, на підставі договору»; доповнити статтю, серед іншого, частиною такого змісту: «Суб'єкт господарювання, який має намір надавати ритуальні послуги, разом із письмовим повідомленням про початок або продовження діяльності щодо надання таких ритуальних послуг, подає виконавчому органу сільської, селищної, міської ради довідку про наявність штату працівників, матеріально-технічної бази та спеціального транспорту, мінімального розміру статутного фонду (у разі надання таких послуг юридичними особами)» [14].

Знову ж таки в тексті законопроекту немає положень щодо впровадження інформаційних технологій. Запропоноване формулювання вимог до діяльності в галузі похоронної справи у ст. 11 «<...> з дотриманням вимог стандартів, інших норм і правил, установлених законодавством <...>», на відміну від залишеної вимоги у ст. 8 щодо «<...> санітарного законодавства, стандартів <...>» [14], також не є конкретною нормою, тобто характеризується розмитістю змісту категорій.

Багато уваги останнім часом приділено в національній науковій сфері поняттю і напрямам застосування геоінформаційних систем. Так, розробкою наукових положень ГІС-технологій у сфері містобудування цікавились Б.О. Білецький, А.А. Лященко, В.В. Стадніков, О.П. Сухоставець, А.Є. Стрижак, Ю.О. Карпинський, Ю.Н. Палеха, В.В. Янчук та багато інших. Нагальні питання пошуку шляхів застосування інформаційних технологій для вирішення екологічних проблем і природокористування у своїх наукових дослідженнях розглядали О.О. Світличний, Л.Д. Пляцук, Г.І Рудько, М.В. Назаренко, І.В. Пітак, А.А. Негадайлов, Ю.Г. Масікевич, В.П. Шаповров, В.Ф. Моїсєєв та інші. Триває обговорення серед науковців стратегій реформування похоронної галузі в Україні (Ю.Є. Хіврич, І.С. Похиленко, І.І. Руда, А.О. Гунда). Поступово, але все ж досить стрімко, входить в обіг у наукових колах, а також серед фінансової і комп'ютерної спільноти поняття блокчейну та його складових частин. Серед науковців, які досліджують перспективи застосування технології блокчейн в Україні, можна виділити К.М. Афанасьєва, О.В. Мельниченко, Ю.Я. Самагальську, І.В. Давидову, Т.Є. Харитонову, проте аналіз свідчить, що перелік вітчизняних наукових публікацій у даній сфері досить обмежений. Водночас у правовій науці питання застосування інформаційних технологій у галузі поховання не досліджувалось.

**Постановка завдання.** Мета статті – встановлення організаційно-правових засад та концептуальне обґрунтування підстав для застосування інформаційних технологій у галузі похоронної справи шляхом упровадження обов'язкових комп'ютерно-технічних регламентів на загальнодержавному рівні.

**Результати дослідження.** Організація кладовища – зазвичай довготривала діяльність. Змінитися можуть державний устрій, тип політичної влади, форма державного правління, назва населеного пункту або його вид за класифікацією, але скільки в «зоні осілості» живуть люди, стільки існує і цвинтаря.

Деякі кладовища більші за інші, деякі – набагато старіші. Благоустрій території захоронень свідчить про рівень цивілізованості суспільства [6]. Записи щодо кладовищ необхідно підтримувати десятиріччями, що означає збір і накопичення (концентрація) великого обсягу даних. Цифрові записи завжди варті початкових вкладень часу, оскільки вони дозволяють легко знаходити інформацію на довгі роки.

Інформаційні технології, висловлюючись вельми узагальнено, у галузі похоронної справи можуть бути застосовані у вигляді:

I. Автоматизації внутрішнього документування, ведення бухгалтерського обліку, діловодства, сканування документів, складання, ведення та підтримки внутрішніх реєстрів та реєстрів (баз даних).

II. Картографування земельних ділянок – місць наявних та майбутніх поховань, створення інтерактивної карти кладовища на базі геоінформаційних технологій, ведення вебсайту цвинтаря.

III. Використання блокчейн-технологій для захисту контенту електронних баз даних та розширення переліку ритуальних/похоронних послуг, що можуть надаватися, серед іншого, в онлайн-режимі.

Розглянемо детальніше кожен із трьох напрямів застосування, проте спочатку хотілося б зупинитися на загальних принципах і вимогах до роботи таких систем.

Передусім програмне забезпечення для кладовищ має бути доступним на будь-яких сучасних пристроях – смартфонах, планшетах, ноутбуках, персональних комп'ютерах чи комп'ютерних станціях, тобто забезпечувати мобільний доступ через Інтернет за користувацькою URL-адресою. Робота у програмній оболонці має дозволяти одночасну підтримку невизначеної кількості підключень, перегляд значної кількості документів, ведення й організацію записів, а також створення резервних копій даних, наприклад, у хмарних серверах.

По друге, головними вимогами, крім, безперечно, захисту персональної та комерційної інформації, є функції стабільного та гнучкого управління базами даних щодо захоронень, похованих осіб, користувачів та власників земельних ділянок кладовища, справ або навіть типів могил. Так, могили можуть бути поділені та сортуватися, наприклад, за монументальною (одиначні,

подвійні, склепи, скульптури тощо), національною або професійною ознаками, зі збереженням фотозображень намогильних споруд. До того ж украй важливі здатність баз даних до оновлення інформації, оперативність створення резервного копіювання.

**I напрям.** Широке застосування програмного забезпечення сприятиме підтримці належного стану матеріально-технічної бази ритуальної служби (закупка інструменту, транспорту, спецодягу тощо) для виконання завдань, покладених на ритуальну службу або на підприємство, що керує цвинтарем. Крім того, запити на технічне обслуговування допоможуть керівникам цвинтаря середньої ланки створювати списки технічних завдань і узгоджувати робочі замовлення, з подальшими відстеженням повноти виконання цих робочих доручень, що підвищить якість підготовки могил для похорону та надання інших ритуальних послуг.

Працівники кладовища зазвичай найкраще розуміються на підготовці (копанні) могил, ремонті надгробків та проходів між ділянками. Підтримка інтерактивного відображення стану цвинтаря може поліпшити надходження інформації щодо необхідного ремонту могил та доріжок, отримання замовлень на вирубку дерев або чагарників, облаштування або ремонт сміттєзбірників, водогонів, або їх реконструкцію.

Своєчасні запити на благоустрій території кладовища з боку користувачів гарантують ефективність цільового витрачання бюджету кладовищ, що утримуються в Україні переважно коштом територіальної громади.

З іншого боку, застосування інформаційних технологій спрощує оформлення замовлень від клієнтів. З накопиченням бази даних кладовищ створять також для користувачів прозоре середовище в діяльності галузі поховання для обробки статистичної інформації, для отримання вихідних даних для історичних, культурних, археологічних, архітектурних, мистецтвознавчих досліджень (наприклад, щодо інфернальної скульптури).

Деякі бази даних кладовищ можуть включати корисні контакти для клієнтів-користувачів, наприклад, дані квітникарів, лікувальних установ, громадських організацій тощо.

Не менш важливо те, що використання баз інтерактивного пошуку полегшить ухвалення рішення користувачам-клієнтам щодо місць поховань, слугуватиме основою розвитку онлайн-послуг у галузі поховання, що бурно поширюється останнім часом у світовій практиці [5, с. 112].

**II напрям.** Інтерактивна карта кладовища зі зручним інтерфейсом дозволить будь-якому користувачеві інформації в галузі похоронної справи працювати з даними конкретного цвинтаря, уникаючи безпосереднього контакту з персоналом кладовища, ритуальної служби населеного пункту або отримання дозволів органів місцевого самоврядування. Наявність на сайті цвинтаря історичних відомостей та фотозображень поховань може стати не тільки базою наукових досліджень у галузі історії, архітектури, літератури, соціології й етнографії, але і поштовхом для розвитку національного так званого «цвинтарного туризму» – створення презентацій видатних кладовищ, планування і проведення екскурсій, – тенденція до якого особливо помітна у країнах Європи (Чехія, Франція, Іспанія, Німеччина, Великобританія) та в інших державах із багатими культурними традиціями [2].

Що стосується освітньої сфери, то давно вже викладається в багатьох іноземних вищих навчальних закладах «цвинтарна соціологія». Завданням курсу є проведення студентами обстеження, збір і обробка даних окремої ділянки кладовища населеного пункту з метою дослідження тенденцій поховань протягом певного періоду, гендерний, віковий розподіл захоронень, а також, за можливості, розподіл за походженням і родом занять [4]. Легкодоступність інформації кладовища може збільшити кількість відвідувачів не тільки з науковою, але й з освітньою метою.

Бази даних кладовища можуть мати декілька рівнів надання інформації:

1) супутникове зображення цвинтарів як інтерактивної карти – як гугл-карти міст із назвами вулиць, нумерацією будинків, зазначенням організацій та підприємств, культурних установ, пам'яток культури й історії – розміщення загальних ліній та структурних одиниць, секторів;

2) деталізований вигляд ділянок для користувачів із зображеннями та додатковою інформацією на сторінках вебсайту кладовища;

3) контекстні списки для адміністраторів та клієнтів для внесення суттєвої інформації та доступу до неї, сортування даних, друку та перегляду списків із відповідними ключами доступу для входу.

Отже, украй важливим стане питання забезпечення захисту персональних даних, конфіденційності інформації про померлого (гарантованих за ст. 7 профільного Закону України [12]), збереження комерційної таємниці, а також запобігання незаконному втручанням в роботу державних систем.

**III напрям.** Безпечне збереження даних та їх захист від несанкціонованого поширення може досягатися за допомогою застосування блокчейн-технологій. Зазначений підхід у похоронній справі використано поки що в єдиній у світі системі – Global Funeral Care [3].

Інформаційно-технічне обслуговування такої вразливої та соціально значущої сфери, як похоронна справа, має бути високоякісним і безперервним, на рівні ведення електронних баз даних Міністерства охорони здоров'я, юстиції, реєстрів нотаріату та судової влади. Так, наприклад, у подальшому інформатизація похоронної галузі може бути пов'язана з електронним волевиявленням осіб щодо місця та типу поховання (так званий електронний заповіт) чи з укладенням прижиттєвої угоди на місце (ділянку) поховання, що зменшить навантаження на органи нотаріату та суд.

Окремо треба виділити питання інтеграції запропонованих програмних засобів до забезпечення, що вже використовується ритуальною службою чи адміністрацією кладовища (наприклад, програм бухгалтерського обліку комунальних підприємств MeDoc), департаментами органів виконавчої влади місцевого самоврядування (наприклад, реєстри «пільговиків» в органах соціального захисту населення), банківськими та казначейськими установами, територіальними управліннями Пенсійного фонду України, органами статистики, надавачами комунальних послуг, комунальними службами, іншими відомствами (охорони здоров'я, юстиції тощо).

Безумовно, застосування інформаційних технологій у галузі похоронної справи буде тісно пов'язане з національним впровадженням ГІС-технологій та блокчейн-технологій у землевпорядкуванні, містобудуванні, з розвитком геоінформаційних систем у природокористуванні країни, інтеграції світових геолокаційних досліджень і досягнень із національною практикою.

Натепер національного програмного забезпечення для похоронної справи не існує. З одного боку, сучасний розвиток сфери ІТ-технологій в Україні дозволяє розробити власні програмні продукти в галузі поховання, програми управління цвинтарем. З іншого боку, у сфері похоронного бізнесу доступне освоєне іноземне програмне забезпечення (CemeteryFind, GravediscoversSoftware, Plotbox, Сemyfy, Cronicle, Ancestry тощо [1]), що може бути придбане, наприклад, бюджетним коштом у рамках державних публічних закупівель або за кошти грантових програм стимулювання євроінтеграційних процесів.

Отже, перехід на широке застосування інформаційних технологій у галузі поховання через наявність інвентаризації місць поховань та створення баз даних кладовищ, на думку автора, характеризується такими важливими позитивними результатами:

1) суттєво знизить корумпованість сфери ритуальних послуг у частині звуження можливостей тіньового продажу земельних ділянок для поховання;

2) збільшить упевненість користувачів захоронень у неможливості сторонніх підпоховань у родинному місці або навіть захоронення іншої особи в могилі рідної або близької людини;

3) створить умови прижиттєвого бронювання ділянок;

4) спростить умови для органів місцевого самоврядування щодо виявлення безхазяйних могил із метою поховання самотніх мешканців територіальної громади;

5) дозволить організацію публічних замовлень чи закупівель у разі необхідності для створення меморіалу або відомчого найму/викупу ділянок для поховань (наприклад, військових, лікарів, священнослужителів, представників релігійних чи національних меншин);

6) полегшить організацію екологічної паспортизації кладовищ, необхідність якої наголошено Т.Б. Годовською [7];

7) проведення історичних, етнографічних і археологічних досліджень, як, наприклад, зведено в Геоінформаційній системі «Місця масового поховання жертв Голодомору-геноциду» на сайті Національного музею «Меморіал жертв Голодомору» [13];

8) визначення реальних меж кладовищ у населених пунктах для реєстрації та збереження історичних могильників – культурної спадщини, наприклад, як у дослідженні Б.В. Четверікова [15];

9) збір генеалогічних даних приватних осіб, що може вплинути не тільки на історію окремої сім'ї чи територіальної громади, але й на міграційні, туристичні потоки та політику держави загалом (наприклад, м. Умань та м. Львів – єврейська громада, м. Ужгород – угорська та ромська);

10) з боку містобудівної практики інформатизація ведення обліку цвинтарів, крім зазначеного, створить додаткові переваги та полегшить роботу із благоустрою міста, контролю за дотриманням санітарних норм, озеленення, планування й облаштування паркових зон.

І зазначений перелік переваг, безумовно, не є вичерпним.

Насамкінець, для будь-якого суб'єкта господарювання важливі фінансове планування власної діяльності, оперативний облік та своєчасне відображення активів, справедлива оцінка витрат. Зважаючи на довгострокове призначення цвинтаря, можна стверджувати, що його керів-

ництво має бути навіть більш консервативним, урівноваженим, обережним та поміркованим, ніж мерії або інший орган самоврядування. У цьому найбільше йому зможуть допомогти сучасні інформаційні технології, активне використання яких, на думку автора, неможливе без зобов'язання галузі поховання до застосування таких інформаційних систем шляхом упровадження обов'язкових для всіх суб'єктів відносин відповідних технічних регламентів і програмного забезпечення.

**Висновки.** Отже, на думку автора, запровадження функціонування інформаційних технологій у сфері похоронної справи є запорукою реформування галузі відповідно до світових стандартів. Упровадження інформаційних технологій уявляється можливим через здійснення суб'єктами владних повноважень певних дій, спрямованих на створення технічних регламентів та придбання чи розробки програмного забезпечення бюджетним коштом чи завдяки програмам розвитку територій. Ключова ідея, яка має домінувати у здійсненні організаційно-правових кроків, – покращення рівня надання послуг у галузі поховання для громадян.

#### Список використаних джерел:

1. Best Cemetery Management Software 2020 (Pricing + Reviews). Updated on June 7, 2019. URL: <https://reapon.com/cemetery-management-software/> (дата звернення: 29.05.2020).
2. Dark Tourism. Cemetery and graves. URL: <http://www.dark-tourism.com/index.php/18-main-menus/mainmenussubpages/1002-categories-cemeteries> (дата звернення: 29.05.2020).
3. Global Funeral Care. URL: <https://www.globalfuneralcare.org/> (дата звернення: 29.05.2020).
4. Gesink Indira Falk. Speaking Stones: The Cemetery as a Laboratory for Undergraduate Research in the Humanities. *Council on Undergraduate Research*. 2010. Vol. 30. № 4. P. 9–13.
5. Researching death online / L. van Ryn et al. *The Routledge Companion to Digital Ethnography* / Eds. Larissa Hjorth et al. New York ; London : Taylor & Francis group, 2017. P. 112–120.
6. Геоінформаційні технології в екології : навчальний посібник / І.В. Пітак та ін. Суми, 2012. 273 с.
7. Годовська Т.Б. Особливості впровадження екологічної паспортизації місць поховань. *Екологічна безпека*. 2012. № 2 (14). С. 33–36.
8. Інформаційні системи і технології : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / С.Г. Карпенко та ін. Київ : МАУП, 2004. 192 с.
9. Недайхліб О.В. Стан похоронної справи як ознака цивілізованості суспільства. *Суспільно-політичні процеси на українських землях: історія, проблеми, перспективи : матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції*, м. Суми, 19 травня 2017 р. : у 2-х ч. / редколегія : В.М. Власенко та ін. Суми : Сумський державний університет, 2017. Ч. 1. С. 73–76.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням Закону України «Про стандартизацію» : Закон України від 20 вересня 2019 р. № 124–ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-20#Text> (дата звернення: 29.05.2020).
11. Про Закон України «Про нормативно-правові акти» : постанова Верховної Ради України від 5 квітня 2001 р. № 2369–ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2369-14#Text> (дата звернення: 29.05.2020).
12. Про поховання та похоронну справу : Закон України від 10 липня 2003 р. № 1102–ІV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1102-15> (дата звернення: 29.05.2020).
13. Проект ГІС «Місця масового поховання жертв Голодомору-геноциду» Національного музею «Меморіал жертв Голодомору». URL: <https://map.memorialholodomor.org.ua/map/> (дата звернення: 29.05.2020).
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення галузі поховання : проект закону України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyuu/proekt-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-deyakh-zakonodavchih-aktiv-ukrayini-shhodo-udoshkonalennya-sferi-pohovannya/> (дата звернення: 29.05.2020).
15. Четверіков Б.В. Методика визначення перенесення меж Нового єврейського кладовища у Львові за допомогою геоінформаційних систем. *Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва*. 2017. Вип. II (34). С. 98–101.

УДК 349:61

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.31>

РОССИЛЬНА О.В.

**ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАСАД  
ПЕРСОНАЛІЗОВАНОЇ МЕДИЦИНИ В УКРАЇНІ: ОГЛЯД**

Мета статті полягає у проведенні комплексного аналізу наявності належних передумов та огляду правових підстав для інтеграції елементів персоналізованої медицини в національну систему охорони здоров'я, зокрема в контексті ранньої діагностики злоякісних новоутворень та лікування онкологічних пацієнтів. Персоналізована медицина є такою моделлю організації медичної допомоги, яка базується на виборі діагностичних, лікувальних та профілактичних засобів, які були б оптимальними для конкретної особи з урахуванням її генетичних, фізіологічних, біохімічних, метаболічних чи інших індивідуальних особливостей. Для повноцінного впровадження основ персоналізованої медицини в Україні неодмінною умовою є належне правове регулювання відповідних суспільних відносин. Законодавство у сфері охорони здоров'я наразі слідує принципам стандартизації та не передбачає жодних основ персоналізованого підходу до профілактики та лікування пацієнтів, у центрі якого стояли б індивідуальні, в тому числі генетичні характеристики особи. Необхідність спеціального нормативного регулювання полягає також у тому, що за умови його відсутності неможливою є реалізація наукових здобутків у цій сфері і втілення їх у реальній медичній практиці, в чому і полягає нагальна проблема сьогодення. Сучасна наукова та медична спільнота зробила значний ривок у своєму розвитку протягом останнього століття. На жаль, не такими швидкими темпами розвивається вітчизняне законодавство в галузі охорони здоров'я. Тому метою статті є виокремлення основних напрямів реформування національного законодавства, в межах якого право пацієнта на індивідуальний підхід до лікування реалізовувалося би максимально ефективно. Зроблено висновок, що перспектива впровадження персоналізованої медицини залежить від міждисциплінарного підходу: зусилля лікарів, науковців, експертів, юристів, законодавців, які при командній роботі та дбайливому відношенні до пацієнта зроблять реальністю персоналізовану медицину, що в перспективі поліпшить результативність обраної лікарем терапевтичної стратегії та збільшить тривалість їх життя із покращенням її якості. Хоча наразі є багато юридичних перешкод для реалізації такого підходу, зокрема в контексті організації медичної допомоги, проте це невідворотний шлях для ефективного лікування кожного окремого пацієнта.

**Ключові слова:** *персоналізована медицина, правове регулювання медичної практики, система охорони здоров'я, стандарти, інтереси пацієнта, захист медичної інформації, право на індивідуальний підхід до лікування.*

The aim of the article is to conduct a comprehensive analysis of the availability of appropriate prerequisites and review of the legal basis for the integration of personalized medicine into the national health care system, in particular in the context of early diagnosis of cancer and treatment of cancer patients. Personalized medicine is a model of medical care based on the choice of diagnostic, therapeutic and prophylactic agents that would be optimal for a particular person, taking into account his genetic, physiological, biochemical, metabolic or other individual characteristics. Proper legal regulation of relevant social relations is a prerequisite for the full implementation of the basics of personalized medicine in Ukraine. Healthcare legislation currently follows the principles of standardization and does not provide any basis for a personalized approach to the prevention and treatment of patients, centered on individual, including genetic, characteristics.

The need for special regulations is also that in its absence it is impossible to implement scientific achievements in this area and their implementation in real medical practice, which is the urgent problem of today. The modern scientific and medical community has made significant progress in its development over the last century. Unfortunately, the domestic legislation in the field of health care is not developing so fast. Therefore, the purpose of the article is to identify the main areas of reform of national legislation, within which the patient's right to an individual approach to treatment would be implemented as effectively as possible. It is concluded that the prospect of personalized medicine depends on an interdisciplinary approach: the efforts of doctors, scientists, experts, lawyers, legislators, who in teamwork and caring for the patient will make personalized medicine a reality, which in the long run will improve the effectiveness of their lives with the improvement of its quality. Although there are currently many legal obstacles to implementing this approach, particularly in the context of health care delivery, it is an inevitable way to effectively treat each individual patient.

**Key words:** *personalized medicine, legal regulation of medical practice, health care system, standards, interests of the patient, protection of medical information, the right to an individual approach to treatment.*

**Вступ.** Початок ХХІ ст. ознаменований завершенням низки глобальних проектів, які дають надію на суттєвий прогрес у царині проблем медичної галузі. До прикладу, суспільство та, зокрема, медичну спільноту сколихнули такі досягнення, як розшифровка геному людини, ідентифікація генетичних, епігенетичних і транскрипційних змін у нормальних та пухлинних клітинах, властивості марихуани в лікуванні хворих з тяжкими захворюваннями, роль стовбурових клітин у терапії різних захворювань, секвенування ДНК тощо. Серед іншого тенденцією до вдосконалення лікування онкологічних захворювань у всьому світі є перехід до засад персоналізованої медицини. Однак успішний розвиток нового вектору медичної галузі вимагає не лише глибоких фундаментальних досліджень і впровадження високих технологій, але і паралельної розробки та створення нормативно-правової бази для їх реалізації.

Система охорони здоров'я є однією з найбільш важливих системоутворюючих складових частин функціонування соціальної держави (а саме такою Україна є відповідно до положень ст. 1 Конституції України [1]). У зв'язку із цим така система має багато стейкхолдерів із різними інтересами, як приватними, так і публічними та публічно-приватними. Знайти баланс всіх інтересів та відобразити їх у процесі реформування видається практично неможливим. Саме тому такий тривалий час ця сфера лишається в центрі уваги, проте фактично не зазнає суттєвої трансформації. Ідеться не лише про зміни в процедурі розподілу фінансування (хоча боротьба переважно триває саме за це), але й про якісні перетворення в стандартах та підходах до діагностики та лікування пацієнтів. На жаль, на цих питаннях не акцентується увага і в Національній стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років [2]. Не говорячи вже про те, що всі стратегічні документи фактично є неактуальними на сьогодні.

Швидкі темпи розвитку сучасних технологій вимагають гармонізації науково-практичних аспектів та наявних проблем медичного права, які наблизять своєчасний доступ людини до реальних можливостей персоналізованої медицини. Це означає, що діяльність (у тому числі господарська) у сфері медичної практики потребує ретельного законодавчого врегулювання з метою забезпечення населення якісною та доступною персоналізованою медичною допомогою. **Персоналізована медицина** є такою моделлю організації медичної допомоги, яка базується на виборі діагностичних, лікувальних та профілактичних засобів, які були б оптимальними для конкретної особи з урахуванням її генетичних, фізіологічних, біохімічних, метаболічних чи інших індивідуальних особливостей. **Персоналізована медицина** – це напрям сучасної медицини, що використовує цільові діагностичні та лікувальні підходи – індивідуально орієнтовані. Суть персоналізованого підходу зводиться до того, що в центр процесу лікування та лікарської майстерності ставиться людина, а не хвороба. Безпосередньо в цьому є ключова відмінність від традиційного підходу в медицині, де затверджуються стандартизовані протоколи лікування саме певної хвороби, фактично без урахувань індивідуальних особливостей окремої людини (пацієнта). Застосування новітнього підходу, де центр із діагнозу зміщується на пацієнта, особливу ефективність показує при лікуванні пацієнтів з онкологічними захворюваннями. Це пов'язано з різними причинами та передумовами виникнення хвороби, що додатково супроводжується змінами різних генів, які є абсолютно індивідуальними у кожному окремому випадку.

Підписавши у 2014 році Угоду про Асоціацію з ЄС [3], Україна обрала євроінтеграційний вектор, а тому має забезпечити поступове наближення до європейських стандартів в охороні здоров'я шляхом проведення системного реформування галузі, спрямованого на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Орієнтиром реформи було визначено програму Європейського Союзу «Європейська стратегія здоров'я – 2020» [4]. У таких умовах особливої уваги потребують питання оптимізації організації і фінансування медичної галузі зі створенням дієвої системи охорони громадського здоров'я, зорієнтованої на пріоритетний розвиток первинної медичної допомоги, сімейної медицини, персоналізованої медицини, спроможної забезпечити медичні потреби населення на рівні чинних стандартів із урахуванням при цьому засад персоналізованої медицини.

За даними ВООЗ, рак є другою за частотою причиною смерті у світі, що оцінюється у 9.8 мільйонів смертей у 2018 році. Глобально приблизно 1 із 6 смертей спричинена раком [5].

Концепція персоналізованої медицини може мати значні переваги як для пацієнтів, так і для лікарів та системи охорони здоров'я загалом. Деякі потенційні переваги, запропоновані таким новим підходом, включають:

1) законну можливість для лікарів приймати більш усвідомлені, індивідуалізовані стратегічні рішення щодо подальшого лікування;

2) підвищену ймовірність отримання бажаних результатів завдяки більш націленій терапії;

3) знижену ймовірність побічних реакцій на медикаментозну терапію;

4) зосередження на профілактичних заходах та прогнозуванні перебігу захворювання, а не реакції на нього;

5) виявлення хвороби на більш ранніх стадіях, ніж це було можливо раніше;

6) раціональне використання фінансових ресурсів із метою покриття витрат, виділених державою на функціонування системи охорони здоров'я [6].

**Постановка завдання.** Мета роботи полягає у проведенні комплексного аналізу наявності належних передумов та огляду правових підстав для інтеграції елементів персоналізованої медицини в національну систему охорони здоров'я, зокрема в контексті ранньої діагностики злоякісних новоутворень та лікування онкологічних пацієнтів. Тому важливо виокремити основні напрями реформування національного законодавства, в межах якого право пацієнта на індивідуальний підхід до лікування (ст. 12 Європейської хартії прав пацієнтів) реалізовувалося би максимально ефективно.

**Результати дослідження.** Відповідно до Закону про геноміку та персоналізовану медицину [7], який був прийнятий у 2010 році в США, персоналізована медицина – поняття, що зумовлює собою будь-яку модель клінічної практики, яка наголошує на систематичному використанні профілактичних, діагностичних та терапевтичних втручань, в основі яких лежить інформація про ген та сімейну історію особи з метою покращення стану здоров'я.

Хоча за останні роки відбувся безсумнівний прогрес у клінічній онкології: з появою нових протипухлинних препаратів спрямованої молекулярної дії розширилася категорія хворих, які отримують ефективну специфічну терапію, покращилася якість їх життя, але, не дивлячись на наявні успіхи, смертність від раку залишається високою. При цьому емпіричний вибір режиму терапії, відсутність вибірковості дії та обмежена ефективність практично всіх протипухлинних препаратів, велика кількість побічних ефектів, а також висока вартість терапії передбачають серйозну відповідальність лікаря. Саме тому необхідність індивідуалізації лікування стає безумовно актуальним питанням у сучасній Україні, оскільки знання молекулярно-генетичної характеристики пухлини та пацієнта дозволять персоналізувати терапевтичні режими і зменшити ризик проявів токсичності хіміопрепаратів: індивідуальний підхід передбачає введення конкретному хворому необхідного препарату в адекватній дозі за певними показаннями в ефективний період часу. Тому основним завданням в онкології залишається вибір найбільш ефективного персоналізованого лікування, який поки залишається переважно експериментальним.

За словами президента ESMO<sup>1</sup> професора Мартіна Пікарта, персоналізована медицина – мрія кожного онколога та небезпідставне очікування кожного онкохворого. Однак зараз ми ще знаходимося не в період персоналізованої онкології, а перебуваємо на стадії стратифікованої онкології, а це означає, що ми можемо класифікувати рак відповідно до критичних мішеней, проти яких

<sup>1</sup> European Society for Medical Oncology.



маємо надію на розробку ефективних ліків. Сучасні технології, такі як глибоке секвенування ДНК, стануть потужним інструментом у майбутньому, що дозволить ідентифікувати різні мутації [8].

Вітчизняне законодавство на сьогодні слідує принципам стандартизації та не передбачає жодних основ персоналізованого підходу до профілактики та лікування пацієнтів, у центрі якого стояли б індивідуальні, в тому числі генетичні характеристики особи. Так, одним з основних принципів охорони здоров'я в Україні визнається орієнтація на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом в сфері охорони здоров'я (ч. 7 ст. 4 Основ законодавства України про охорону здоров'я) [9]. Реалізація цього принципу забезпечується затвердження розгалуженої системи стандартів у сфері охорони здоров'я у ст. 14-1 вказаного Закону України. Тобто національне законодавство, не зважаючи на сучасний світовий досвід та новітні дослідження, жодним чином не оперує поняттями персоналізованої медицини та не ставить в центр системи охорони здоров'я конкретного пацієнта з його індивідуальними властивостями та генетичними особливостями. Такий підхід також фактично унеможливило існування робочої структури превентивної медицини в межах визначеної державою системи охорони здоров'я.

Наразі немає законодавчо визначеного поняття персоналізованої медицини в Європейському Союзі. Проте для цілей звіту Європейської Комісії (31 жовтня 2013 року) персоналізованою медициною називається медична модель, яка використовує молекулярне профілювання для визначення правильної терапевтичної (лікувальної) стратегії для конкретної особи в конкретний час, та/або визначення схильності до певного захворювання та/або застосування вчасних і цілеспрямованих попереджувальних заходів [6].

Більш розвинене у цьому напрямку законодавство Америки. Ще 27 травня 2010 року Палатою представників було прийнято законопроект [7] із метою забезпечення обіцянки тодішнього Президента Америки Барака Обами про впровадження персоналізованої медицини для всіх американців шляхом розширення та прискорення досліджень геноміки та ініціатив щодо підвищення точності діагностики захворювань, підвищення безпеки лікарських засобів та визначення нових видів лікування, а також для інших цілей.

Закон був підписаний Президентом 13 грудня 2016 року в результаті переважної двосторонньої підтримки парламенту. Законом передбачено фінансування на суму 4,8 мільярда доларів для необхідної інфраструктури для просування медицини. Це включає в себе фінансування Національних інститутів охорони здоров'я для підтримки Президентської ініціативи щодо превентивної медицини (1,5 мільярда доларів) та ініціативи віце-президента Байдена «Раковий місяць» (1,8 мільярда доларів). Витрати згідно з нормами зазначеного Закону сприятимуть розвитку персоналізованої медицини [10].

Чи можемо ми віднайти аналог нормативно-правового регулювання у вітчизняному законодавстві? Навряд чи. Більше того, навіть жодна з Концепцій МОЗ не передбачає рух системи охорони здоров'я в Україні в напрямку персоналізованої медицини. Персоналізована медицина – це наукоємкий підхід до системи охорони здоров'я, що стрімко розвивається. Необхідність впровадження основ персоналізованої медицини в щоденну лікарську практику зумовлюється тим, що:

- відповідно до експертної оцінки фахівців диференціюється близько 250 варіантів пухлинної хвороби;
- у пацієнтів спостерігаються значні коливання в ефективності та безпеці стандартних схем терапії залежно від генетичної конституції організму;
- підтвердженням є те, що частота розвитку небажаних реакцій на ліки чи навіть смерті в деяких країнах виходять на 4-5 місце серед всіх її причин [11];
- численні дослідження вказують на повну відсутність ефективності медикаментозної терапії у 40% хворих [12];
- індивідуальна варіабельність реакцій організму на медикаментозне лікування може коливатися в межах 20-95%, відсутність реакції на фармакотерапію – 10-40%, швидкість виведення лікарських засобів у різних пацієнтів відрізняється в 4-40 разів, метаболізму лікарських засобів – в 10-100 разів [13].

Тож чи потребують такі соціальні відносини спеціального правового регулювання?

Успіх в терапії хворих онкологічного профілю в більшості випадків може бути досягнутий лише за рахунок вдалого поєднання сучасних наукоємких технологій, регламентованих законодавчими нормами. Однак, на жаль, фундаментальні знання про природу злоякісного процесу не завжди своєчасно використовуються в клінічній практиці, зокрема, через відсутність належного нормативно-правового регулювання.

У якій галузі варто розвивати українське законодавство: медичній, науково-технічній, ІТ? Очевидно, що неможливо буде обмежитися одним нормативно-правовим актом, який регулював би всю сукупність суспільних відносин у сфері персоналізованої медицини, проте має бути ключовий програмний документ, який визначатиме основні поняття, принципи, напрямки та етапи впровадження персоналізованої медицини в Україні. Надалі систему нормативного регулювання слід формувати комплексно, вдосконалюючи чинне або розроблюючи цілком нове законодавство, основоположним завданням якого має бути належний захист: наукової розробки, лікарської таємниці, персональних даних тощо. Необхідність спеціального нормативного регулювання полягає також у тому, що за умови його відсутності неможливим є реалізація наукових здобутків у цій сфері і втілення їх у реальній медичній практиці, в чому і полягає нагальна проблема сьогодення.

Претендуючи на впровадження основ персоналізованої медицини, необхідно провести глибокий аналіз та відпрацювання алгоритму використання величезного арсеналу фундаментальних та клінічних знань. Для повноцінного впровадження основ персоналізованої медицини в Україні необхідним є також належне правове регулювання відповідних суспільних відносин. Законодавство має складати та охоплювати такі елементи:

1. Належний рівень захисту прав інтелектуальної власності на наукові розробки, які є рушійною силою для становлення персоналізованої медицини. Медична діагностика та геномна медицина є ключовими інструментами багатьох персоналізованих методів терапії. У зв'язку із цим виникають питання щодо прав інтелектуальної власності, які потребують вирішення. Так, світова практика йде таким чином, що заявка на отримання патенту на метод діагностики проходить ще більш ретельний аналіз та перевірку. Наприклад, Верховний суд у Майо (рішення *Mayo Collaborative Servs v. Prometheus Labs., Inc.*) визначив, що певний діагностичний аналіз – тобто діагностичний тест, який визначає стан здоров'я пацієнта чи захворюванню – не підлягає патентуванню, коли тільки співвідношення між показниками діагностики та станом здоров'я пацієнта є предметом патенту. Верховний Суд одноголосно ухвалив, що широко застосовувані методи діагностики не мають права на патент, оскільки вони намагаються патентувати закон природи. Як результат, заявки на патент, що подаються на діагностичні методи, тепер більш прискіпливо розглядаються на предмет прийнятності патенту, а також новизни та неочевидності [14].

2. Імплементация правового регулювання ІТ-аспектів, що гарантуватиме безпеку персональних даних, збереження лікарської таємниці, забезпечення стандартів високого рівня безпеки для електронних баз систем охорони здоров'я. Має бути баланс між полегшенням обміну медичною інформацією між медичними працівниками і держслужбовцями системи охорони здоров'я та необхідністю забезпечення конфіденційності особистої медичної інформації.

3. Правова основа для захисту медичної та генетичної інформації, що включає в себе гарантування недискримінації залежно від результатів лабораторних та інших досліджень, лікування і т.д., зокрема клініко-генетичних досліджень. Наприклад, Закон про недискримінацію генетичної інформації 2005 року (GINA) [15] забороняє:

1) страховим компаніям приймати дискримінаційні рішення щодо заявників на основі їх генетичної інформації;

2) страховим компаніям вимагати від заявників пройти генетичне тестування та прогнозування стану їх здоров'я;

3) роботодавцям використовувати генетичну інформацію для відмови у працевлаштуванні та збирати відповідну інформацію.

4. Надійний механізм захисту прав пацієнта на ефективне лікування з кореспондуючими обов'язками лікаря провести належну діагностику та терапію.

5. Реформування державного регулювання системи охорони здоров'я та елементів медичного страхування з максимальним урахуванням наведеної вище інформації, зокрема зі спрямуванням всієї системи на профілактику захворювань та її ранню діагностику, що в подальшому значно зменшить витрати на лікування, а також стимулювання та розвиток державно-приватного партнерства.

Персоналізована медицина – це революційна концепція, яка кидає виклик традиційним фундаментальним та клінічним підходам до лікування пацієнтів та надає йому право на ефективну діагностику та лікування. Хоча перехід до основ персоналізованої медицини потребує значних фінансових та інтелектуальних інвестицій, концептуального перегляду принципів, на яких базується вітчизняне законодавство про охорону здоров'я, проте в перспективі такий вектор матиме низку переваг (зокрема, позитивно зміниться співвідношення витрат і рівня ефективності та безпеки терапевтичного лікування для окремого пацієнта, з'явиться юридична можливість

формування індивідуалізованої програми ранньої діагностики та системи превентивних заходів тощо). До прикладу, на сьогодні вибір терапевтичної тактики хворих на рак зазвичай базується на прогностичних чинниках, а також на досвіді та інтуїції лікаря, однак такий підхід пов'язаний із ризиком помилки в лікуванні конкретного хворого, що знижує ефективність лікування, підвищує його вартість і навіть може призвести до трагічних наслідків. При цьому надзвичайно суттєвим недоліком сучасної протипухлинної терапії є висока вартість препаратів, що також свідчить про перспективність персоналізованого підходу в лікуванні онкологічного хворого, за умов застосування визначення чутливості пухлини такого пацієнта до конкретних протипухлинних агентів, що зменшить затрати на терапію за рахунок більш обґрунтованого та релевантного використання високоякісних ліків.

Перспектива впровадження персоналізованої медицини залежить від міждисциплінарного підходу: зусилля лікарів, науковців, експертів, юристів, законодавців, які при командній роботі та добровільному відношенні до пацієнта зроблять реальністю персоналізовану медицину, що в перспективі поліпшить результативність обраної лікарем терапевтичної стратегії та збільшить тривалість їх життя із покращенням її якості. Хоча наразі є багато юридичних перешкод для реалізації такого підходу, зокрема в контексті організації медичної допомоги, проте це невідворотний шлях для ефективного лікування кожного окремого пацієнта.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text/>.
2. Національній стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020. URL : <https://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf>.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014 р. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011). Європейська стратегія здоров'я – 2020.
4. Cancer: World Health Organization. URL : <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/cancer>.
5. European Commission. Use of 'omics' technologies in the development of personalised medicine. Commission staff working document 2013; 436: 5. URL : [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/latest\\_news/2013-10\\_personalised\\_medicine\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/latest_news/2013-10_personalised_medicine_en.pdf).
6. To secure the promise of personalized medicine for all Americans by expanding and accelerating genomics research and initiatives to improve the accuracy of disease diagnosis, increase the safety of drugs, and identify novel treatments, and for other purposes (Genomics and Personalized Medicine Act of 2010). A Bill 2010; H.R. 5440: 6. URL : <https://www.congress.gov/111/bills/hr5440/BILLS-111hr5440ih.pdf>.
7. ESMO Patients Guide Series ESMO Personalised Medicine. First edition. ESMO Press. 2013. European Society for Medical Oncology. 47 p.
8. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 року № № 2801-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.
9. ANTOINETTE F. KONSKI Precision Medicine – Obama's Health Care Legacy. Personalized Medicine Bulletin, 2016. URL : <https://www.personalizedmedicinebulletin.com/2016/12/18/3495/>.
10. Здоровье–2020: основы европейской политики в поддержку действий всего государства и общества в интересах здоровья и благополучия / ЕРК ВОЗ (Мальта, 10-13 сентября 2012 г.). 18 с.
11. Грузева Т.С. Інноваційна сутність та стратегічний і практичний потенціал нової європейської політики «Здоров'я – 2020». *Вісник проблем біології і медицини*. 2014. Вип. 3, Том 1. С. 25–33.
12. Чехун В.Ф. От системной биологии рака до методологии персонализированого лечения. *Онкология*. 2012. Т. 14. № 2. 84-8.
13. ANTOINETTE F. KONSKI Personalized Medicine: Insights Into Current Legal Issues. – Personalized Medicine Bulletin, 2016. URL : <https://www.personalizedmedicinebulletin.com/2016/09/18/personalized-medicine-insights-into-current-legal-issues/>.
14. To prohibit discrimination on the basis of genetic information with respect to health insurance and employment. Genetic Information Nondiscrimination Act of 2005; S. 306: 6-75. URL : <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/senate-bill/306/text>.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.32>

САДЧЕНКО М.М.

## ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Метою дослідження є ознайомлення із сутністю та теоретичними засадами інвестиційної діяльності; вироблення вміння опрацьовувати й аналізувати доцільність реалізації інвестиційних проєктів фінансування інвестиційної діяльності та напрями державного регулювання інвестиційної діяльності в умовах невизначеності. Методика дослідження полягає в обґрунтуванні економічної сутності інвестицій, яка заснована на використанні методу системного аналізу й узагальненні наукових праць вітчизняних і закордонних учених. Запропоновано власний структурно-методологічний підхід у процесі формування інвестиційного іміджу відповідного територіального об'єкта, що враховував би особливості всіх цільових груп інвесторів. Практична значущість одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні положення статті мають прикладне значення та можуть бути використані в інвестиційній діяльності. Визначено, що під інвестиційною діяльністю слід розуміти сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій. Суб'єктами інвестиційної діяльності (інвестори й учасники) можуть бути громадяни і юридичні особи України й іноземних держав, а також держави в особі урядів. Головним суб'єктом інвестиційної діяльності є інвестор, який вкладає власні, позичені або залучені кошти в об'єкти інвестування, ухвалює рішення щодо форм і способів їх використання, несе повну майнову та фінансову відповідальність за результати використання інвестованих коштів. Під об'єктом інвестиційної діяльності потрібно розуміти як дії учасників інвестиційних правовідносин, так і матеріальні та нематеріальні блага, які є об'єктами права власності.

Зроблено висновок, що державний імідж має бути різнобічним і мусить розкривати всі наявні можливості галузей діяльності держави, тому що кожна держава-інвестор має свою конкретну зацікавленість. Для позитивного розвитку інвестиційного іміджу нашої держави варто створити таку економічну репутацію, яка реально може стати головним чинником дотримання відповідного стратегічного курсу забезпечення захисту її національних інтересів в умовах постійної конкурентної боротьби на міжнародній арені.

**Ключові слова:** інвестиційна діяльність, інвестиції, класифікація, вплив, механізм регулювання.

The aim of the article is to get acquainted with the essence and theoretical foundations of investment activity; develop the ability to process and analyze the feasibility of implementing investment projects for financing investment activities and the direction of state regulation of investment activities conditions of uncertainty. The research methodology is to justify the economic nature of investments, which is based on the use of the method of system analysis and generalization of scientific works of domestic and foreign scientists. An own structural and methodological approach is proposed in the process of forming the investment image of the corresponding territorial object, which would take into account the characteristics of all target groups of investors. The practical significance of the study lies in the fact that the theoretical provisions of the article are of applied value and can be used in investment activities. It is determined that investment activity should be understood as a set of practical actions of citizens, legal entities and the state to implement investments. The subjects of investment activity (investors and participants) can

be citizens and legal entities of Ukraine and foreign states, as well as states represented by governments. The main subject of investment activity is an investor who invests his own, borrowed or attracted funds in investment objects, decides on the forms and methods of their use, bears full property and financial responsibility for the results of the use of invested funds. The object of investment activity should be understood as the actions of participants in investment relations, as well as tangible and intangible goods that are the objects of property rights. It is concluded that the state image should be diverse and should reveal all the available opportunities for the activities of the state, because each investor state has its own specific interest. For the positive development of the investment image of our state, it is necessary to create such an economic reputation, which can really be the main factor in adhering to the appropriate strategic course of protection of its national interests in the face of constant competition in the international arena.

**Key words:** *investment activity, investments, classification, influence, regulation mechanism.*

**Вступ.** Одним з основних чинників, що визначають перспективний розвиток добробуту суспільства, виступає рівень інвестиційної активності в економіці. Створення умов, що забезпечують нормальний перебіг інвестиційних процесів, є однією з найважливіших функцій держави, провідною формою реалізації якої виступає створення правової основи здійснення економічної діяльності. Не меншу роль в організації інвестиційних процесів відіграє ефективність використання чинного законодавства його адресатами, адекватність обраних ними правових форм суті регульованих відносин.

Інвестиційний процес потребує постійного поглибленого дослідження, насамперед питань обґрунтування інвестиційної стратегії, вибору ефективних форм і напрямів інвестування, а також пошуку нових шляхів активізації інвестиційної діяльності в умовах розвитку конкурентоспроможної економіки.

Теоретичні та практичні аспекти інвестування висвітлені в наукових працях вітчизняних і закордонних економістів, а саме: Зві Боді, Алекса Кейна, Алана Дж. Маркуса, В. Федоренка, К.Р. Макконнелла, С. Брю, О. Петухової, Н. Сириченко й інших.

**Постанова завдання.** Мета статті – ознайомитись із сутністю та теоретичними засадами інвестиційної діяльності; виробити вміння опрацювати й аналізувати доцільність реалізації інвестиційних проєктів фінансування інвестиційної діяльності та напрями державного регулювання інвестиційної діяльності в умовах невизначеності.

*Завдання дослідження:*

- 1) зробити аналіз загальних положень інвестиційної діяльності;
- 2) дати точне поняття інвестиційної діяльності;
- 3) визначити суб'єктів і об'єкти інвестиційної діяльності;
- 4) визначити, яку роль відіграють інвестиції в розвитку економічних процесів;
- 5) ознайомитись з інвестиційним законодавством України;
- 6) визначити вплив іноземних інвестицій на економіку України;
- 7) запропонувати нові шляхи вдосконалення механізму державного регулювання інвестиційної привабливості щодо залучення іноземних інвестицій в економіку країни.

**Результати дослідження.** Із часу реформування економіки поняття «інвестиції» увійшло в економічну літературу країн Східної Європи, зокрема країн Співдружності Незалежних Держав, що можна пояснити реформуванням економіки цих держав.

До початку 90-х рр. в Україні категорія «інвестиції» не вживалася як у теорії, так і на практиці. Уперше це поняття у вітчизняній економічній літературі стало вживатися як синонім поняття «капітальні вкладення», тому що основною метою інвестиційної діяльності було збільшення обсягів виробництва, переважно продукції важкої промисловості та військово-промислового комплексу, а одержання водночас прибутку, досягнення соціально-економічного й екологічного ефектів здебільшого не ставилося за мету. Поступово, з формуванням в Україні основних ринкових відносин починають змінюватися наукові світогляди сутності інвестицій, виникають та розвиваються суто ринкові підходи до їх оцінки та прогнозування форм, методів і принципів здійснення інвестиційної діяльності [4].

Сам термін «інвестиція» походить від латинського слова “invest”, що означає «вкладати». Інвестиції – одна з найчастіше використовуваних в економічній системі категорій як на макро-

так і на мікрорівні. Проте, незважаючи на виняткову увагу до цієї ключової економічної категорії, наукова думка дотепер не виробила універсального визначення інвестицій, яке б відповідало потребам теорії і було б адекватним уявленню конкретних суб'єктів їх здійснення – держави, підприємства, домашнього господарства [5].

В інвестиційному законодавстві ключовим поняттям є поняття інвестицій та інвестиційної діяльності. Варто зазначити, що в роботах вітчизняних та закордонних учених стосовно дослідження інвестицій не досягнуто єдності думок щодо тлумачення поняття «інвестиційна діяльність» (табл. 1).

Таблиця 1

1.	С. Панчишин [6, с. 137]	Інвестиційна діяльність – це сукупність рішень та відповідних дій, скерованих на перетворення заощаджень в інвестиції.
2.	Б. Щукіна [7, с. 13]	Інвестиційна діяльність є процесом організації інвестування в реально існуючих у країні умовах господарювання.
3.	Є. Стефанович [8, с. 61]	Інвестиційна діяльність – це комплекс заходів держави, фізичних та юридичних осіб, спрямований на ефективне розміщення ресурсів із метою отримання очікуваного ефекту.
4.	Г. Іванов [9, с. 80]	Інвестиційна діяльністю – це діяльність із формування, розміщення, вкладення, трансформації та відшкодування інвестицій, зокрема й управління ними і всією системою інвестиційних відносин.
5.	С. Погасій [10, с. 8]	Інвестиційна діяльність – це процес пошуку необхідних інвестиційних ресурсів, вибору 7 ефективних об'єктів (інструменти) інвестування, формування збалансованої за вибраними параметрами інвестиційної програми (інвестиційний портфель), забезпечення її реалізації.
6.	А. Череп та І. Рурка [11]	Інвестиційна діяльність – це важлива складова частина міжнародного руху капіталу, яка здатна забезпечити міграцію капіталу з однієї країни в іншу, а також прискорювати цю міграцію в одних сферах світового господарства, уповільнювати в інших.

На основі узагальнення формулювань можна зробити висновок, що кожне з визначень інвестиційної діяльності являє науковий інтерес, оскільки дозволяє виявити погляд окремого автора на суть інвестиційної діяльності, представити це поняття більш глобально.

Відповідно до Міжнародних стандартів фінансової звітності, інвестиційною є діяльність, пов'язана із придбанням і реалізацією необоротних активів, а також зі здійсненням фінансових інвестицій, які не є складовою частиною еквівалентів грошових коштів. Отже, крім придбання основних засобів, нематеріальних активів, акцій, облігацій, цілісних майнових комплексів тощо, до інвестиційної діяльності належать надходження грошових коштів у вигляді відсотків за аванси грошовими коштами та позики, надані іншим суб'єктом господарювання, а також грошові надходження у формі дивідендів, від повернення позик, від ф'ючерсних і форвардних контрактів, опціонів, виплати коштів за такими контрактами (за винятком тих контрактів, які укладаються для основної діяльності підприємства). Відповідно до ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р., інвестиційною діяльністю є сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб та держави щодо реалізації інвестицій [2].

Нинішня правова система України складається з більше ніж 100 законів та інших нормативних актів, що регулюють інвестиційну діяльність. Серед них насамперед варто згадати закони України «Про інвестиційну діяльність», «Про режим іноземного інвестування», «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проєктів за принципом «єдиного вікна»», «Про цінні папери та фондовий ринок», які створюють правову основу інвестиційної діяльності.

Учасники інвестиційної діяльності – громадяни і юридичні особи України, інших держав, що забезпечують реалізацію інвестицій як виконавці замовлень або на підставі доручення інвестора. Інвестор визначає мету, напрямки й обсяги інвестицій, залучає для їх реалізації на договірній основі будь-яких учасників інвестиційної діяльності, зокрема і шляхом організації конкурсів і торгів. Держава й посадові особи не мають права втручатися в договірні відносини учасників інвестиційної діяльності понад свою компетенцію.

Об'єкт в інвестиційній діяльності є самостійним елементом, який фактично не залежить від суб'єктів інвестиційної діяльності. На перший погляд ми оточені об'єктами інвестування. Ними можуть бути будь-яке майно, майнові права, інтелектуальна власність, тобто будь-який предмет чи право, який може прийняти інвестицію і, об'єднавшись, співпрацюючи з нею, спроможний породити прибуток чи створити соціальний ефект. Але для того, щоб майно (власність) стало об'єктом інвестування, потрібно, щоб це майно мало певний правовий режим, порядок користування, способи і межі розпорядження й інших правомірних дій людей щодо цієї речі, що визначаються правовими нормами. Виділено такі основні риси об'єктів інвестиційної діяльності: це майно (майнові права) або об'єкти інтелектуальної власності, що мають матеріальне вираження; це об'єкти права власності; об'єкт, у який робиться інвестиція, повинен бути юридично відокремлений від інвестиції, перебувати у власності іншої особи, а не інвестора; об'єкт інвестування повинен мати певний правовий режим; об'єкт повинен перебувати «у роботі, співпраці» з інвестицією; об'єкт має виступати в господарському обігу самостійно та незалежно від інших об'єктів. Залежно від форми інвестицій, реальних чи фінансових, виділено два основні об'єкти інвестування: фінансовий об'єкт (цінні папери, інші належним чином оформлені зобов'язання); реальний об'єкт (будь-яке майно, майнові права, які, крім вкладення в них коштів, потребують активних дій зі створення нових об'єктів власності).

Об'єктом інвестиційної діяльності може бути і будь-яке майно, зокрема й основні фонди й оборотні кошти в усіх галузях та сферах народного господарства, цінні папери, цільові грошові вклади, науково-технічна продукція, інтелектуальні цінності, інші об'єкти власності, а також майнові права [12].

Об'єктами інвестиційної діяльності в Україні є:

- новоутворюванні та ті, що реконструюються, основні фонди, а також обігові кошти в усіх галузях народного господарства;
- цінні папери (акції, облигації тощо);
- цільові грошові внески;
- науково-технічна продукція й інші об'єкти власності;
- майнові права та права на інтелектуальну власність.

Аналогічні об'єкти має і діяльність закордонних інвесторів, якщо вона не суперечить законодавству України. Іноземні інвестори мають право здійснювати інвестування на території України шляхом:

- пайової участі спільно з юридичними та фізичними особами України у створенні підприємств;
- створення підприємств, цілком належних іноземним інвесторам, а також філіалів підприємств іноземних юридичних осіб;
- придбання підприємств, будівель, споруд, паїв, акцій, облигацій та інших цінних паперів, а також іншого майна, яке за законодавством України може належати іноземним інвесторам;
- придбання прав користування землею й іншими природними ресурсами;
- надання позик, кредитів, майна та майнових прав.

Суб'єктами інвестиційної діяльності є:

- інвестори (замовники);
- виконавці робіт (підрядники);
- користувачі об'єктів інвестиційної діяльності;
- постачальники товарно-матеріальних цінностей, обладнання та проектної продукції;
- юридичні особи (банківські, страхові та посередницькі організації, інвестиційні фонди та компанії тощо);
- громадяни України;
- іноземні юридичні та фізичні особи, держави та міжнародні організації.

Суб'єкти інвестиційної діяльності діють в інвестиційній сфері, де здійснюється практична реалізація інвестицій. Максимальне спрощення для суб'єкта інвестиційної діяльності порядку отримання послуг, пов'язаних із підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів, шляхом запровадження принципу «єдиного вікна» покликаний забезпечити Закон України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» від 21 жовтня 2010 р. № 2623–VI [3].

Ринкові відносини в інвестиційній діяльності насамперед стосуються її джерел. Якщо розглядати національну економіку загалом, то джерелами інвестиційних вкладень є фонд відшкодування у вигляді амортизаційних відрахувань і фонд накопичення як частина національного доходу.

ду. На рівні ж підприємств і об'єднань, інших суб'єктів господарювання інвестиційна діяльність здійснюється коштом власних фінансових ресурсів інвестора (прибуток, амортизація, грошові накопичення, заощадження населення, фінансові кошти юридичних осіб тощо), позичених фінансових коштів інвесторів (облігаційні позики, банківські і бюджетні кредити), запозичених фінансових коштів інвесторів (кошти, одержані від продажу акцій і облігацій, пайових та інших внесків громадян і юридичних осіб), а також бюджетних інвестиційних асигнувань.

У результаті проведеного аналізу здобутків попередніх років, а саме протягом 2018 р., щодо залучення обсягу капітальних інвестицій (крім інвестицій із державного бюджету) зазначимо, у розрахунку на одну особу населення наростаючим підсумком, по всій території України станом на 1 січня 2018 р. – це 101,2, а на 31 грудня 2018 рю – 102,2. Ми бачимо, що залучення обсягу капітальних інвестицій, хоч і незначними темпами, але збільшується. Також необхідно зазначити, що дана статистика стосується всієї території України, виходячи з показників кожної області. На жаль, у деяких областях залучення обсягу капітальних інвестицій, навпаки, зменшується, тому необхідно проаналізувати чинники, які негативно впливають на даний аспект.

Обсяг прямих іноземних інвестицій (акціонерний капітал) у розрахунку на одну особу населення наростаючим підсумком із початку інвестування, станом на 1 січня 2018 р. – 746,9, на 31 грудня 2018 р. – 767,0. Отже, спостерігається стабільність щодо обсягу залучених іноземних інвестицій на всій території України [13].

Зазначимо, що за стабільної економіки це нормальне явище. Але в умовах величезного дефіциту бюджету, надмірної інфляції – це вкрай негативне явище. Фінансова інфраструктура ринку забезпечує акумуляцію накопичень, що повертаються вже у вигляді ефективних інвестицій. Це особливо актуально для України в сучасний період розвитку і становлення її ринкових структур, пошуку адекватних ринковим формам господарювання форм здійснення інвестиційного процесу. У ролі інституціональних інвесторів виступають звичайні інвестиційні та комерційні банки, інвестиційні та пенсійні фонди, холдингові компанії, страхові компанії, компанії з торгівлі цінними паперами тощо. Саме за допомогою цієї системи заощадження населення трансформуються в інвестиції. Кредитно-фінансова сфера (фінансово-кредитний ринок) надає кошти (у вигляді певних фінансовів) для інвестицій у розпорядження підприємств та інших суб'єктів господарювання. Саме на цьому ринку відбувається переміщення коштів із тих секторів економіки, де є їх надлишок, у сектори, яким бракує цих коштів, а також із галузей із меншою прибутковістю на вкладення в галузі з більшою прибутковістю. Як відомо, ринкове відшкодування первісних, авансованих ресурсів на створення основних фондів лише забезпечує основу для накопичення. Кількісно зростання накопичень не залежить точно від авансованої суми. Спричинено це таким.

По-перше, розбіжністю між капітало- і фондоемістю продукції. Відомо, що перевищення капіталоємності порівняно з фондоемістю є результатом уповільненого приросту основних фондів. Навіть з огляду на нормальне запізнювання (лаг) ефекту від капітальних вкладень кожного окремого року необхідно виходити з багаторічного випередження вкладень в основні фонди порівняно з їхнім приростом. Таке має значення структура капітальних вкладень: збереження стабільно високої частки вкладень, що спрямовуються на будівельно-монтажні роботи, підвищує капіталоємність споруджуваних об'єктів переважно завдяки «пасивній» частині фондів.

По-друге, причиною невідповідності між зростанням накопичень і авансованих ресурсів на створення основних фондів є розбіжність між номінальним і реальним накопиченням. За 2010–2019 рр. був досягнутий рівень зростання запровадження в дію основних фондів на 46%. За реального виробничого накопичення, у процесі якого створюються і реалізуються додатковий продукт і чистий дохід, показник зростання ефекту значно нижчий. Про це можна судити за зниженням рівня фондівіддачі. Хоча рентабельність у цей період має тенденцію до зростання, це несправжнє підвищення ефективності, тому що воно зумовлене зростанням рівня цін, а не реальними зрушеннями у виробництві. Прибуток зростав значною мірою в результаті збільшення оптових цін промисловості. Отже, реальний процес накопичення, що розуміється нами як ефективна фондівіддача, відставав від номінального. Інакше кажучи, зростання прибутку не було зумовлене інтенсивним використанням виробничих ресурсів. Підвищення фондівіддачі вимагає дотримання деяких найважливіших зовнішніх умов, насамперед установлення ринкових цін на засоби виробництва. Ідеться про відшкодування в ціні витрат виробництва і забезпечення необхідного рівня рентабельності. Зростання витрат не є негативним явищем, якщо збільшення виробничих витрат компенсується відносно великим скороченням витрат чи зростанням прибутку у сфері споживання цієї продукції.



Значущість кожного чинника в окремо взятій країні різна, оскільки це залежить від рівня економічного розвитку, історичних та національних тенденцій. Для оцінки можна використати такі узагальнюючі синтетичні показники, як:

- політична і фінансова стабільність;
- рівень загальноекономічного розвитку країни;
- рівень розвитку ринкової та інвестиційної інфраструктури;
- ємність внутрішнього ринку;
- вартість робочої сили;
- купівельна спроможність населення;
- рівень криміногенних, екологічних та інших ризиків.

П. Самуельсон звернув увагу на тісний взаємозв'язок та взаємозалежність заощадження і нагромадження (інвестування). Розглядаючи історичні особливості слаборозвинених країн, він зазначав «збереження старих феодальних традицій» щодо торгівлі, промисловості й ощадливості, у яких «якісна структура інвестицій часто хибна з погляду національного розвитку». Не можна не помітити «<...> тенденції багатих прошарків накопичувати свої заощадження за кордоном – легальними і нелегальними шляхами», що робить недоступним їх використання національною економікою для внутрішнього розвитку.

Увесь комплекс чинників, що визначають інвестиційний клімат, можна поділити на три групи:

1. Інституціональні: внутрішня і зовнішня політична стабільність, національне законодавство загалом і політика держави щодо іноземних інвестицій, господарське і фінансове право, міцність державних інститутів, український менталітет, ступінь державного втручання в економіку, культура. Поведінка суб'єктів господарювання формується не тільки в умовах правового економічного поля, а й під впливом рівня усвідомленості, доступу до інформації і знань, культури та менталітету. Однією з особливих рис поведінки людини в нашому суспільстві, що протягом багатьох століть успадковується, є розкрадання. Економічну основу поширення розкрадання як традиційного відтворювального елемента господарювання становить відсутність масової дрібної приватної власності.

2. Економічні: загальна характеристика економіки, ємність фондового ринку, характеристика банківської сфери, стабільність національної валюти, ринкова й інвестиційна інфраструктура, інформаційна відкритість і традиційність, податки і тарифи, вартість робочої сили, доступ до чинників виробництва.

3. Соціально-психологічні: соціальний рівень розвитку суспільства, рівень кваліфікаційної підготовки робочої сили, доступ до чинників виробництва [14].

Прямі іноземні інвестиції стали ключовим джерелом зростання в багатьох країнах із перехідною економікою. У зв'язку із цим однією із цілей інвестиційної політики багатьох країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою є залучення іноземних інвестицій в економіку країни. Очікується, що іноземні інвестиції позитивно вплинуть на розвиток економіки, забезпечать розвиток нових технологій, відкриття нових ринків, приведуть до поліпшення методів управління і ведення господарської діяльності.

Основний результат, досягнутий країнами, що отримують інвестиції, полягає в покритті значної частини капіталу, необхідного для здійснення інвестицій завдяки припливу капіталу з-за кордону. Багато країн не мають можливості цілком покрити потреби у фінансових ресурсах тільки власним коштом, що й приводить до використання в національних економіках закордонних інвестицій. Однак в Україні коштом іноземних інвесторів у 2019 р. фінансувалося лише 2,4% капітальних інвестицій. Вітчизняна економіка, що перебуває у процесі реорганізації та модернізації, пов'язаної з виходом із кризи і переходом на траєкторію сталого розвитку, поки відчуває дефіцит власних коштів і потребує широкого залучення прямих іноземних інвестицій для створення в посткризовий період високорозвиненого, ефективного, соціально орієнтованого суспільства з високим рівнем життя населення. У зв'язку із цим особливою актуальності набувають питання мотивації і зацікавленості іноземних інвесторів у вкладеннях в українську економіку. Однак залишається відкритим питання щодо кількісної оцінки впливу іноземних інвестицій на динаміку економічного розвитку. Нестабільний процес надходження іноземного капіталу в Україну потребує посилення уваги держави до створення адекватних умов для вкладання коштів і оптимізації обсягів та структури іноземних інвестицій. Останні роки демонструють наявність системних ризиків у сфері залучення прямих інвестицій, зокрема якісне їх погіршення: як у технологічному аспекті, так і з огляду на їхній спекулятивний, непередбачуваний характер з погляду можливої

ринкової поведінки інвесторів (неочікуване вилучення інвестицій, практика уникнення оподаткування, закриття підприємств або недобросовісне використання їх у конкурентній боротьбі з іншими українськими виробниками тощо), що негативно відбивається на розвитку вітчизняних підприємств і економічному зростанні загалом.

У світовій економічній літературі проблемі дослідження впливу прямих іноземних інвестицій присвячено безліч робіт. Тема загального впливу іноземних інвестицій на економічне зростання країни не нова і досить широко досліджена на макро- і мікрорівнях. Серед тих, хто вивчав дане питання, Б. Ейткен і Е. Харісон. Розглядаючи поведінку венесуельських фірм, вони дійшли висновку, ще підприємства, у які були залучені іноземні інвестиції, є більш продуктивними порівняно з вітчизняними, і що збільшення частки іноземного капіталу приводить до підвищення ефективності економіки.

Однак отримані результати також показали, що продуктивність вітчизняних підприємств знижується через зростання продуктивності спільних підприємств, тобто виявлено негативний вплив іноземних інвестицій на продуктивність галузі. Це ж питання висвітлювалося в роботах Дж. Бітзера і Х. Гьорга. Автори намагалися визначити напрям ефекту від залучення іноземних інвестицій у країну.

Аналіз даних 10 галузей промисловості 17 країн світу показав, що надходження іноземного капіталу покращує продуктивність економіки. Сила впливу зростає зі зменшенням розміру країни. Е. Борешштейн та Дж. Лі у процесі дослідження питання впливу іноземних інвестицій на економічне зростання на прикладі 69 країн дійшли висновку, що ефект від залучення іноземних інвестицій залежить від рівня розвитку людського капіталу у країні.

Крім того, виявилось, що іноземні інвестиції підвищують загальний обсяг капіталу в економіці стимулюванням вітчизняного інвестування.

М. Алексинська вивчала це ж питання на прикладі 18 країн із перехідною економікою. Отримані результати показали наявність стійкого позитивного зв'язку між рівнем іноземного інвестування і продуктивністю економіки країни, а також те, що ефект від залучених інвестицій залежить від рівня розвитку людського капіталу у країні.

Згідно з висновками Світового інвестиційного звіту UNCTAD, теоретично сила і напрям впливу іноземних інвестицій різні залежно від сектора економіки, до якого вони були спрямовані. Ефект від припливу іноземних інвестицій різний, оскільки всі сектори економіки мають свої відмінні риси та різні зв'язки з іншими секторами.

Досліджуючи ситуацію із залученням прямих іноземних інвестицій в економіку України, варто зазначити, що на початку 2000-х рр. приплив іноземних інвестицій у країну був незначний, а їх накопичений обсяг до 2006 р. не перевищував 10 млрд дол. Частка іноземних вкладень у структурі капітальних інвестицій у 2016 р. становила лише 3,2%, тому вони не мали істотного впливу на процес структурних перетворень економіки, розвитку промислового виробництва і збільшення обсягів зовнішньої торгівлі.

За даними Національного банку України, за вісім місяців 2019 р. в економіку країни іноземними інвесторами вкладено 4,361 млрд дол. прямих інвестицій, що в 0,7 раз більше показника відповідного періоду 2018 р.

Обсяг прямих іноземних інвестицій в Україну у вигляді акціонерного капіталу на 1 жовтня 2019 р. становив 34,73 млрд дол., що на 1,82 млрд дол., або на 5,5%, перевищує показник на початок року, як повідомила Державна служба статистики. Згідно з її даними, надходження інвестицій за перше півріччя року становило 1,67 млрд дол., вилучення – 0,98 млрд дол., однак більшу частину приросту забезпечила курсова різниця через зміцнення гривні – 1,14 млрд дол.

Як повідомлялося, у першому кварталі 2019 р. прямі іноземні інвестиції в Україну зросли всього на 45,5 млн дол. Їх надходження становило 0,59 млрд дол., вилучення – 0,5 млрд дол., а внесок курсової різниці становив 0,06 млрд дол.

За підсумками півріччя приріст прямих іноземних інвестицій становив 0,84 млрд дол.: надходження інвестицій – 1,26 млрд дол., вилучення – 0,73 млрд дол. за внесок курсової різниці 0,52 млрд дол.

За даними Держстату, найбільший приріст прямих іноземних інвестицій у січні – вересні 2019 р. зафіксовано з Кіпру – 761,1 млн дол. (до 10,3 млрд дол.), Нідерландів – 438,3 млн дол. (до 7,56 млрд дол.), Росії – 220,1 млн дол. (до 0,82 млрд дол.), Швейцарії – 133,3 млн дол. (до 1,68 млрд дол.).

Водночас відбулося різке зменшення інвестицій з Угорщини – на 197,8 млн дол. (до 0,37 млрд дол.), Великої Британії – на 92,7 млидол. (до 2,04 млрд дол.).

У галузевому розрізі найбільше зростання іноземних інвестицій зафіксовано у фінансовій та страховій діяльності – 828,6 млн дол., добувної та переробної промисловості – відповідно 266,4 і 235,4 млн дол., операції з нерухомим майном – 225,8 млн дол., професійної, наукової і технічної діяльності – 161,8 млн дол., а також в оптовій та роздрібній торгівлі – 146,9 млн дол. [15].

У жовтні 2019 р. Кабінетом Міністрів було представлено програму до 2024 р. Серед іншого, поставлена мета залучення ПІІ на рівні 50 млрд дол., у результаті чого буде досягнуто зростання економіки країни на 40%, а також скорочено державний борг до 40% ВВП із нинішніх 60%.

Щоби продемонструвати інвесторам переваги України як потенційного об'єкта фінансування, потрібно створити додаткові інституції, організації та програми, ключовим завданням яких буде підвищення інвестиційної привабливості держави на світовому ринку. У разі успішної реалізації такого завдання країна може розраховувати на зазначені 50 млрд дол.

Отже, динаміка надходження прямих іноземних інвестицій у 2019 р. засвідчує збереження позитивних тенденцій, які спостерігаються протягом останніх років. Індекс інвестиційної привабливості України, який розраховується Європейської бізнес-асоціацією, був підвищений у середніні 2019 р., саме це безпосередньо пов'язано з виборами нового Президента України, і з того часу практично не змінювався. За останні три роки вітчизняний ринок поповнився на понад три десятки іноземних компаній, серед яких півтора десятки банків, страхові установи та металургійна компанія.

Основними причинами, через які великі інвестори бояться вкладати свої кошти в українські підприємства, є корупція, неможливість для інвесторів захистити свої інтереси в судах, проблемні відносини з податковими органами. Однією з головних проблем, що заважають надходженню прямих іноземних інвестицій до України, як свідчать дослідження фахівців Інституту Горшеніна, є рейдерство – тобто протиправне, несправедливе (часто з використанням грубої фізичної сили) захоплення корпоративних прав, безпосередньо приміщень та виробничих потужностей компаній. Рейдерство є показником слабкості правових структур у державі, недосконалого законодавства, великої частки тіньової економіки та слабкої захищеності прав власника.

Серед головних труднощів роботи в Україні протягом останніх років іноземні інвестори також називають проблеми з поверненням ПДВ. Від такої практики потерпають представники аграрного сектора, які експортують на світові ринки свою продукцію, а також іноземні компанії, які з метою економії видатків на заробітну плату перенесли в Україну частину виробництва.

На тлі певного гальмування економічного зростання все це не знижує привабливості довгострокових капітальних вкладень із боку іноземних інвесторів.

Доведено, що прямі іноземні інвестиції, які використовуються в усьому світі як інструмент для досягнення економічного зростання, в Україні не можна вважати дієвим засобом капіталізації економіки.

Побудована модель залежності зміни реального ВВП від прямих інвестицій проказала слабкий зв'язок між цими змінними, що доводить тезу про замалі обсяги та їх нераціональний розподіл в економіці.

У зв'язку із цим, на мій погляд, важливим є поєднання питань внутрішніх інвестицій та залучення іноземних інвестицій як ключового механізму капіталізації національної економіки. Тому завданням для державної інвестиційної політики є чітке визначення галузей, розвиток яких буде забезпечуватися завдяки національному капіталу – приватному та державному, з метою недопущення припливу недружнього капіталу або втрати впливу на стратегічні галузі.

Важливою умовою збільшення залучення прямих іноземних інвестицій є проведення державної політики, спрямованої на створення стабільних умов функціонування іноземних інвесторів у національній економіці. Досягнення цієї мети сприятиме підвищенню національної конкурентоспроможності та більш активній інтеграції нашої країни в міжнародну економічну систему.

Ключовими чинниками привабливості України як держави загалом і її регіонів зокрема є ніщо інше, як імідж. Якщо буде проведена ціла низка політико-адміністративних реформ та визначено вектор розвитку України в напрямі європейської інтеграції, це значно вплине на економічне зростання України, тим самим держава стане більш привабливою для іноземних інвесторів. Хоч за останні роки у країні провели низку реформ, спрямованих на покращення становища України, але економіка так і не досягла необхідного рівня розвитку, а отже, і досі залишається неконкурентоспроможною на міжнародній арені. Необхідно провадити вдосконалений механізм державного регулювання інвестиційної діяльності, щоби країна стала цікавою та відкритою для міжнародних інвестицій, тобто стала більш інвестиційно привабливою.

В англійській мові слово «імідж» уживається на означення таких понять, як «образ», «вигляд». У науковій теорії існують припущення, що імідж є стилем та формою поведінки людини. Наприклад, відомий науковець у сфері іміджології В. Шепель не ототожнює імідж із зовнішністю, пов'язує зазначене поняття з візуальними образами, визначає його як індивідуальний вигляд або ореол, що формується соціальною групою, засобами масової інформації або зусиллями особистості з метою привернення до себе уваги, акцентує здебільшого на візуальних якостях особистості, що теоретично звужує інтерпретацію іміджу [16].

Необхідно зазначити, що одним зі стратегічних пріоритетів України є формування ефектної та цілісної іміджевої стратегії. Дослідниця Ю. Таранова наголошує, що до цілей формування позитивного державного іміджу можна віднести залучення інвестицій та вихід на міжнародний ринок. Водночас несприятливий інвестиційний клімат здатен загальмувати економічний розвиток, загорити економічні, інституціональні та соціальні проблеми.

Одним із ключових чинників формування інвестиційної привабливості України є сили, які забезпечують створення необхідних переваг для певної території (регіону) держави, у процесі боротьби за обмежене коло інвестиційних ресурсів. Наковці виділяють різні чинники формування інвестиційної привабливості: інституційні, економічні та соціальні, які існують на мікро-, мезо- та макрорівнях. Необхідно зазначити, що імідж країни є чинником формування інвестиційної діяльності, який належить до макроекономічного рівня.

Як уже було зазначено, інвестиційна діяльність в Україні відбувається безпосередньо за участю держави. У межах структур Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України під найменуванням «пресслужба» функціонують відділи та підрозділи, що виконують функції зі зв'язків із громадськістю. Ці відділи та підрозділи функціонують у структурах відповідних міністерств та відомств, що мають різні найменування: пресцентр, управління інформації та зв'язків із громадськістю, управління з питань внутрішньої політики, пресслужба й ін. Головним завданням діяльності вищезазначених підрозділів є формування позитивного іміджу та сприяння доброзичливому ставленню громадськості до новостворених інститутів суспільства. Наявність таких структурних одиниць вже вказує на відповідні позитивні чинники та перспективи у процесі формування позитивного іміджу держави.

Ще одним чинником у процесі формування позитивного іміджу нашої держави є надання інвесторам відповідних державних гарантій під час здійснення ними інвестиційної діяльності. Наприклад, згідно зі ст. 397 Господарського кодексу України, для забезпечення стабільності правового режиму іноземного інвестування встановлюються такі гарантії для іноземних інвесторів:

- застосування державних гарантій захисту іноземних інвестицій у разі зміни законодавства про іноземні інвестиції;
- гарантії щодо примусового вилучення, а також від незаконних дій органів влади та їхніх посадових осіб;
- компенсація та відшкодування збитків іноземним інвесторам;
- гарантії в разі припинення інвестиційної діяльності;
- гарантії переказу прибутків та використання доходів від іноземних інвестицій;
- інші гарантії здійснення інвестиційної діяльності [1].

До негативних чинників формування позитивного іміджу держави можна віднести збереження сучасних тенденцій інвестування лише в ті проекти, які приносять швидкий прибуток. Через те, що ключовим мотивом інвестиційної діяльності, як вітчизняної, так і іноземної, є прибуток, вітчизняні інвестори, як і іноземні, не прагнуть інвестувати в розвиток державної економіки, в її модернізацію або ж в удосконалення певних управлінських процесів. Тут варто додати такий чинник, як високий ризик інвестування внаслідок економічної та політичної нестабільності. Через це будь-який інвестор намагається прискорити процес виведення власного прибутку з держави. Це позначається на вітчизняних підприємствах, які прагнуть значного надходження іноземних капіталів та модернізації.

Проаналізувавши різні підходи до інвестиційної привабливості й інвестиційного клімату, можу запропонувати власний структурно-методологічний підхід у процесі формування інвестиційного іміджу відповідного територіального об'єкта, що враховував би особливості всіх цільових груп інвесторів. Ключовим аспектом пропонованого підходу є наявність можливості коригування іміджу, внесення змін в іміджеві програми. Зазначений підхід поділено на три ключові етапи: підготовчий етап, етап розроблення й етап реалізації.

На підготовчому етапі необхідно оцінити імідж певного територіального об'єкта, провести SWOT-аналіз, за допомогою якого можна визначити сильні та слабкі сторони, конкурентні

переваги та недоліки, проаналізувати внутрішні й зовнішні чинники навколишнього середовища. SWOT-аналіз традиційно розглядається також у теорії таких дисциплін, як маркетинг, менеджмент і економічний аналіз. SWOT-аналіз – це метод стратегічного планування, що полягає у виявленні чинників внутрішнього і зовнішнього середовища організації та поділі їх на чотири категорії: Strengths (сильні сторони), Weaknesses (слабкі сторони), Opportunities (можливості) і Threats (загрози) [17].

Сильні (S) і слабкі (W) сторони є чинниками внутрішнього середовища об'єкта аналізу. Можливості (O) та загрози (T) – фактори зовнішнього середовища, тобто те, що може вплинути на об'єкт ззовні та водночас не контролюється об'єктом. Отже, SWOT-аналіз застосовується до об'єктів різного масштабу і не тільки в областях, у яких існує спрямованість на збільшення прибутку, а й у сферах, де цілі мають складний соціальний чи соціально-економічний характер. У своєму дослідженні ми спиралися на SWOT-аналіз під час аналізу інвестиційного потенціалу відповідних територіальних об'єктів для вдосконалення механізму інвестиційної привабливості щодо залучення іноземних інвестицій в економіку держави.

Також необхідно провести діагностику привабливості певного територіального об'єкта для різних цільових груп інвесторів, які, у свою чергу, поділено на внутрішні та зовнішні цільові групи. Також необхідно виявити проблемні місця щодо формування іміджу відповідного територіального об'єкта для кожної із цільових груп. Останнім процесом у підготовчому етапі є залучення до розроблення іміджевої програми зацікавлених і здатних вплинути на остаточний результат структур, організацій, підприємств і окремих осіб.

Наступний етап – розроблення, коли ми повинні провести комплекс заходів у межах іміджевої програми, які пов'язані з певним періодом часу й забезпечені необхідними ресурсами.

На останньому етапі – реалізації – необхідно здійснити:

- 1) реалізацію заходів іміджевої програми;
- 2) контроль реалізації заходів іміджевої програми;
- 3) оцінювання ефективності іміджевих заходів.

Вагомою організаційною умовою щодо залучення інвестицій є формування високого рівня поінформованості та політика відкритості через інформаційний простір. Варто розробляти доктрину інформаційної політики в контексті прагнень до розширення поінформованості про інвестиційний потенціал і умови для інвесторів. Для цього потрібно активно використовувати інтернет-простір. Спеціально сформовані сайти для інвесторів мають надавати повну картину організаційних умов, що використовуються в державі для залучення інвестора. Висвітленню має підлягати досвід ефективного інвестування із зазначенням конкретних соціально-економічних зисків, отриманих у результаті вже реалізованих інвестиційних проєктів. Окрім того, доступним для громадськості та потенційних інвесторів має бути актуальний перелік інвестиційних пропозицій.

Однією з вагомих організаційних умов для залучення інвестицій варто визнати створення інформаційної та консультаційної мереж. Основним завданням першої буде висвітлення інформації: про діяльність органів влади з метою підвищення рівня довіри та контрольованості її роботи; про можливості розміщення інвестицій та проведення промоції на різних міжнародних заходах – виставках, семінарах, консиліумах, симпозиумах, під час офіційних візитів і зустрічей. Консультаційна мережа не менш важлива як для закордонного, так і для внутрішнього інвестора. Це дозволить скоротити витрати часу, підвищити рівень обізнаності інвесторів, заощадити їхні кошти, що можуть бути витрачені на платних консультантів (юристи, економісти, бухгалтери). Це сприятиме збільшенню як потенційних, так і фактичних інвесторів. Окрім того, консультаційні центри мають надавати інформацію про можливість міжнародної співпраці для бізнесу регіону, можливих партнерів, кращі напрями експортування товарів та послуг, вимоги до експортної продукції.

**Висновки.** Під інвестиційною діяльністю варто розуміти сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій. Суб'єктами інвестиційної діяльності (інвестори й учасники) можуть бути громадяни і юридичні особи України й іноземних держав, а також держави в особі урядів. Головним суб'єктом інвестиційної діяльності є інвестор, який вкладає власні, позичені або залучені кошти в об'єкти інвестування, ухвалює рішення щодо форм і способів їх використання, несе повну майнову та фінансову відповідальність за результати використання інвестованих коштів. Під об'єктом інвестиційної діяльності потрібно розуміти як дії учасників інвестиційних правовідносин, так і матеріальні та нематеріальні блага, які є об'єктами права власності.

Хоча нині спостерігається пожвавлення інвестиційної діяльності, але інвестиційний клімат запишається несприятливим, це призводить до гострої нестачі інвестиційних ресурсів в економіці України, а також ставить під загрозу соціально-економічне зростання країни. Лише формування сприятливого інвестиційного клімату, обґрунтована державна політика, забезпечення ефективної мобілізації інвестиційних ресурсів та дієвого управління ними є вагомими засобами усунення інвестиційного «голоду» в Україні.

Прямі іноземні інвестиції більше впливають на економіку країн, що розвиваються, ніж розвинутих країн, проте цей вплив перебуває у значній залежності від вихідних умов: якості людського капіталу, інституційного забезпечення, макроекономічної ситуації у країні. Сучасна галузева структура прямого іноземного інвестування економіки України суперечить пріоритетам розвитку держави та не здійснює ефективного впливу на економічне зростання і формування інноваційної моделі розвитку. Псевдоефективні інвестиції створюють загрози в довгостроковій перспективі. Розглянуто структурно-об'єктні та структурно-функціональні характеристики іноземних інвестицій. Для нівелювання негативного впливу іноземного інвестування на економічний розвиток країни необхідне врівноваження інтересів держави й іноземного інвестора для досягнення максимального ефекту для обох сторін процесу.

Державний імідж має бути різнобічним і мусить розкривати всі наявні можливості галузей діяльності держави, тому що кожна держава-інвестор має свою конкретну зацікавленість. Для позитивного розвитку інвестиційного іміджу нашої держави варто створити таку економічну репутацію, яка реально може стати головним чинником дотримання відповідного стратегічного курсу забезпечення захисту її національних інтересів в умовах постійної конкурентної боротьби на міжнародній арені.

#### Список використаних джерел:

1. Господарський кодекс України : Закон України № 436–IV від 16 січня 2003 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
2. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560–XII. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
3. Про підготовку та реалізацію інвестиційних проєктів за принципом «єдиного вікна» : Закон України від 21 жовтня 2010 р. № 2623–VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2623-17>.
4. Постнікова Д. Правове регулювання інвестиційної діяльності. Тернопіль, 2018. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/30990/1/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B%D1%96%D0%BA%D0%BE%D0%B2%20%D0%94.%D0%94.pdf>.
5. Безродна С., Миськова Н. Інвестування : компендіум. Чернівці, 2013. 200 с. URL: [http://repository.kpi.kharkov.ua/bitstream/KhPIPress/34021/1/Bezrodna\\_Investuvannia\\_2013.pdf](http://repository.kpi.kharkov.ua/bitstream/KhPIPress/34021/1/Bezrodna_Investuvannia_2013.pdf).
6. Панчишин С. Макроекономіка : навчальний посібник. Київ : Либідь, 2002. 614 с.
7. Щукін Б. Інвестування : курс лекцій. Київ : МАУП, 2015. 215 с.
8. Стефанович Є. Інвестиційна діяльність як економічне явище. *Економіка та держава*. 2010. № 11. С. 60–64.
9. Иванов Г. Инвестиции: сущность, виды, механизмы функционирования. Ростов-на-Дону : Феникс, 2017. 352 с.
10. Погасій С., Познякова О., Краснокутська Ю. Інвестиційний менеджмент: у прикладах і завданнях : навчальний посібник. Харків : Харк. нац. акад. міськ. госп-ва., 2017. 337 с.
11. Череп А., Рурка Г. Інвестиційна діяльність в Україні: стан та шляхи її активізації. *Держава та регіони. Серія «Економіка та підприємництво»* : науково-виробничий журнал. 2011. № 3. С. 48–52.
12. Майорова Т. Інвестиційна діяльність : підручник. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 472 с.
13. Моніторинг соціально-економічного розвитку регіону за 2018 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/Reytingova-otsinka-za-2018-rik-prezentatsiyi-materiali.pdf>.
14. Терьохіна В. Фінансове управління фірмою. Москва : Економіка, 2016.
15. Прямі іноземні інвестиції в Україну за 9 міс. 2019 р. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/627380.html>.
16. Шепель В. Имиджология. Как нравиться людям. Москва, 2016. 198 с.
17. Porter M.E., Kramer M.R. Strategy and Society. The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility. *Harvard Business Review*. 2017. December.

ТІМАШОВ В.О., ОХРІМЕНКО А.Ч.

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ УСТАНОВ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу правового регулювання роботи експертно-криміналістичних установ, визначенню поняття та науковому трактуванню адміністративно-правового регулювання діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ Міністерства внутрішніх справ України, а також адміністративно-правовому регулюванню діяльності науково-дослідних експертів криміналістичних установ Міністерства внутрішніх справ України, з'ясуванню особливостей основних досліджень означеного адміністративно-правового регулювання діяльності вказаних експертно-криміналістичних установ Міністерства внутрішніх справ України.

У роботі розглядаються питання нормативно-правового забезпечення державного регулювання судово-експертної діяльності в експертній службі Міністерства внутрішніх справ України, визначено основні завдання, мету, права, можливості, допустимі рамки та напрями діяльності експертно-криміналістичних установ Міністерства внутрішніх справ України, пропонуються заходи з удосконалення державного регулювання цього виду діяльності для забезпечення принципів об'єктивності та неупередженості. Також досліджено роботи вітчизняних науковців, зазначено їхні думки стосовно обраної теми роботи, висвітлено шляхи вирішення проблем корупції та порушення завдань, цілей установ.

У статті проведено аналіз положень чинних законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів та інших підзаконних нормативно-правових актів, що свідчить про окремі недоліки в питаннях державного регулювання розвитку судово-експертної діяльності, визначено аспект, який свідчить про актуальність державного регулювання криміналістичної діяльності в сучасній Україні.

Актуальність обраної теми дослідження зумовлена необхідністю детальної розробки теоретичних питань і практичних рекомендацій щодо питання адміністративно-правового забезпечення діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України, а також теоретико-правовим обґрунтуванням організації роботи низки структур, служб та органів, серед яких і експертно-криміналістичні установи Міністерства внутрішніх справ України.

**Ключові слова:** *судово-експертна діяльність, державне регулювання, удосконалення організації, експертно-криміналістична установа, Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція України.*

The article is devoted to the analysis of the legal regulation of the work of the forensic expert institutions, the definition of the concept and scientific interpretation of administrative and legal regulation of the activity of the research and forensic institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine (next – MIA of Ukraine), as well as the administrative and legal regulation of the activity of the research experts of the forensic institutions of the MIA of Ukraine. Legal norms and other administrative remedies and clarification of the peculiarities of basic research are defined the administrative and legal regulation of the activities of the forensic expert institutions of the MIA of Ukraine.

---

© ТІМАШОВ В.О. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права (Київський національний торговельно-економічний університет)

© ОХРІМЕНКО А.Ч. – здобувач бакалаврського рівня вищої освіти факультету міжнародної торгівлі та права (Київський національний торговельно-економічний університет)

In the article the questions of the normatively – legal providing of government control of judicial expert activity are examined in expert service of MIA of Ukraine, the main tasks, purpose, rights, opportunities, admissible frameworks and directions of activity of expert-criminalistic institutions of the MIA of Ukraine and measures are offered on the improvement of government control of this type of activity for the sake of providing of principles of objectivity of and absence of the personal interests, the works of national scientists are also researched and their opinions and statements on the chosen topic of the work are covered, the ways of solving the problems of corruption and violation of tasks, the goals of the institutions are explained.

The article also analyzes the provisions of the current laws of Ukraine, decrees of the President of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, decrees and other by-laws shows some shortcomings in the issues of state regulation of the development of forensic activities and defines the aspect that indicates the urgency of the state legal nature activities in modern Ukraine.

The urgency of the chosen topic of the study is due to the need for detailed elaboration of theoretical questions and practical recommendations on the issue of administrative and legal support of the activity of the research and forensic institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, as well as the theoretical and legal substantiation of the organization of work of a number of structures, services and bodies, among which are expert-criminalistic institutions of the MIA of Ukraine.

**Key words:** *judicial expert activity, government control, improvement of organization, criminal justice agency, Ministry of Internal Affairs, National Police of Ukraine.*

**Вступ.** Своєрідна специфіка, надзвичайна технічна складність, потреба в розробці нових методологічних підходів, а іноді й недостатнє правове забезпечення окремих експертних досліджень спонукають дослідників до певних наукових розвідок.

**Постановка завдання.** Мета наукового дослідження – вивчення основних векторів роботи експертних установ Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України, дослідження та висвітлення шляхів вирішення проблем корупції та порушення завдань, цілей установ.

**Результати дослідження.** У світлі європейського вектора розвитку нашої країни великого значення набувають особливості організації роботи її правоохоронного та судового сектора, адже в умовах політико-економічної нестабільності діяльність правоохоронного та судового сектора стає ключовим чинником, що стримує негативні процеси.

Сьогодні визначними або значущими визнають рекомендовані Міністерством юстиції України для практичного застосування в діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ держави Переліки рекомендованої науково-технічної та довідкової літератури, що використовується під час проведення судових експертиз [1]. Варто зазначити, що нині не існує широко прийнятого визначення адміністративно-правового регулювання діяльності науково-дослідних та експертно-криміналістичних установ МВС України [2].

Отже, доцільно розглянути наукове трактування процесу адміністративно-правового регулювання діяльності інших структурних підрозділів означеного МВС України. Під адміністративно-правовим регулюванням діяльності експертно-криміналістичних установ МВС України варто розуміти, на нашу думку, сукупність адміністративно-правових норм та інших адміністративно-правових засобів, що впорядковують суспільні відносини, які виникають у результаті діяльності означених установ.

Т.А. Плугатар пропонує під адміністративно-правовим регулюванням діяльності поліції розуміти «систему адміністративно-правових засобів або елементів, сукупність прийомів та способів правового впливу на суспільні відносини, за допомогою яких визначається комплекс організаційних та спеціальних заходів, спрямованих на захист від протиправних посягань, а також забезпечення особистої безпеки громадян, боротьбу з правопорушеннями» [3, с. 743]. На думку Д.В. Власенко, адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції України – це «система суспільних відносин, які виникають у зв'язку з організацією та функціонуванням Національної поліції в Україні та врегульовуються нормами адміністративного права» [4, с. 127].

Експертна служба МВС України – це система державних спеціалізованих установ судової експертизи, діяльність якої спрямовується і координується МВС України. Експертна служба безпосередньо підпорядковується МВС України. Експертна служба складається з Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС України (далі – ДНДЕКЦ) та територіальних підрозділів – науково-дослідних експертно-криміналістичних центрів (далі – НДЕКЦ) [5].



Важливо, що у своїй діяльності Експертна служба керується Конституцією України, законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, ухваленими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, наказами МВС України та Положенням про Експертну службу МВС України. Це свідчить про те, що ми маємо належну нормативно-правову базу для регулювання питань, що охоплює Експертна служба МВС.

Основні завдання Експертної служби МВС такі:

- 1) здійснення судово-експертної діяльності;
- 2) забезпечення залучення працівників Експертної служби МВС до досудового розслідування та судового розгляду;
- 3) у межах компетенції проведення експертних досліджень на договірних засадах із питань, що становлять інтерес для юридичних і фізичних осіб, з урахуванням обмежень, передбачених Законом України «Про судову експертизу»;
- 4) проведення сертифікаційних та інших випробувань, а також оцінки відповідності продукції, процесів і послуг, виконання інших робіт у межах своєї компетенції;
- 5) забезпечення функціонування інформаційно-пошукових систем, обробка персональних даних у межах повноважень, визначених законом, забезпечення режиму доступу до інформації;
- 6) здійснення спеціальних вибухотехнічних робіт із пошуку і знешкодження вибухонебезпечних предметів, пристроїв, що використовуються в терористичних цілях;
- 7) підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників Експертної служби МВС як судових експертів, спеціалістів-криміналістів і спеціалістів-вибухотехніків [5].

Також варто взяти до уваги, що Експертна служба МВС відповідно до покладених на неї завдань:

- 1) здійснює організаційно-управлінське та науково-методичне забезпечення судово-експертної діяльності, зокрема й розробляє методики проведення судових експертиз, технічні регламенти, державні класифікатори, методичні рекомендації, довідкові посібники, програмні продукти;
- 2) проводить судову експертизу у кримінальному, виконавчому провадженні, адміністративних, цивільних та господарських справах, а також забезпечує в установленому порядку участь спеціалістів Експертної служби МВС у слідчих (розшукових) діях;
- 3) проводить експертні дослідження на договірних засадах із питань, що становлять інтерес для юридичних і фізичних осіб, з урахуванням обмежень, передбачених Законом України «Про судову експертизу»;
- 4) проводить оцінку майна, майнових прав та здійснює професійну оціночну діяльність у межах своїх повноважень;
- 5) веде базу даних Реєстру атестованих судових експертів Експертної служби МВС, передає в установленому порядку інформацію до державного Реєстру атестованих судових експертів;
- 6) здійснює наукову та науково-технічну діяльність у галузі судової експертизи;
- 7) розробляє та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства та нормативно-правової бази;
- 8) організовує розгляд звернень громадян відповідно до Закону України «Про звернення громадян», з питань, що належать до її компетенції;
- 9) взаємодіє з вітчизняними й іноземними підприємствами, установами й організаціями з метою обміну досвідом роботи з питань, що належать до її компетенції;
- 10) здійснює інші повноваження, передбачені законодавством України [5].

Експертна служба МВС із метою організації своєї діяльності:

- 1) визначає порядок організації та проведення експертиз та досліджень, оформлення висновків, порядок прийому, обліку, зберігання та повернення ініціаторам об'єктів дослідження;
- 2) проводить роботу із забезпечення підрозділів Експертної служби МВС витратними матеріалами, сучасними технічними засобами й обладнанням, програмним забезпеченням, упровадження в їх діяльність автоматизованих інформаційно-пошукових систем;
- 3) організовує і здійснює в установленому порядку матеріально-технічне та фінансове забезпечення ДНДЕКЦ та НДЕКЦ;
- 4) забезпечує в межах повноважень, передбачених законодавством України, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, захист інформації з обмеженим доступом, а також технічний захист інформації, контроль за її збереженням в Експертній службі МВС та ін. [5].

Експертна служба МВС для виконання покладених на неї завдань у межах компетенції має право:

- 1) виконувати на договірних засадах дослідницькі, навчальні, консультаційні й інші роботи з урахуванням обмежень, передбачених Законом України «Про судову експертизу»;
- 2) одержувати від судів і органів досудового розслідування зняття злочину й інші об'єкти, щодо яких закінчено провадження, для використання в експертній і науковій діяльності;
- 3) установлювати зв'язки із правоохоронними органами, установами судової експертизи та криміналістики тощо інших держав та їх міжнародними об'єднаннями і організаціями, зокрема й у формі членства в цих об'єднаннях і організаціях;
- 4) у межах компетенції користуватися відповідними інформаційними базами даних органів державної влади, державними, зокрема й урядовими, системами зв'язку і комунікацій МВС, іншими технічними засобами та мережами тощо [5].

Експертна служба МВС здійснює свої повноваження через ДНДЕКЦ та НДЕКЦ. Організаційно-управлінське та науково-методичне керівництво діяльністю Експертної служби МВС покладається на ДНДЕКЦ, а ДНДЕКЦ і НДЕКЦ, у свою чергу, діють на підставі положень, що затверджуються Міністром внутрішніх справ України [6].

Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр МВС України створено постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 1998 р. № 617, як Експертна служба МВС України має перелік своїх основних завдань. Наприклад, ДНДЕКЦ здійснює організаційно-правове та методичне керівництво діяльністю підрозділів експертної служби; судово-експертне та техніко-криміналістичне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ, правоохоронних органів; проведення експертиз та досліджень за кримінальними, цивільними справами, а також у позасудовому провадженні, виконання інших робіт у межах своєї компетенції [5].

Проте, якщо врахувати відомчу належність ДНДЕКЦ та інших підрозділів Експертної служби та визначене п. 1 Положення «Про Експертну службу МВС України» підпорядкування Експертної служби МВС України Міністру внутрішніх справ, то неможливо безспірно сприймати будь-які ствердження про дотримання Експертною службою органів внутрішніх справ принципів незалежності й об'єктивності судово-експертної діяльності, закріплених у ст. 3 Закону України «Про судову експертизу» [7]. Навіть коли в п. 3 зазначеного Положення до основних завдань експертної служби віднесено судово-експертне та техніко-криміналістичне забезпечення, адже воно спрямоване на забезпечення діяльності органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів із запобігання злочинам, виявлення, розкриття і розслідування злочинів та інших правопорушень. Крім того, у п. 2.3.13 Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України, затвердженого Міністром внутрішніх справ, передбачено, що працівники експертних підрозділів встановлюють за результатами проведення судової експертизи, досліджень із використанням колекцій криміналістичних об'єктів експертної служби осіб, які вчинили злочини, та події, взаємопов'язані із цими злочинами [8].

На окрему увагу заслуговує те, що всупереч завданням, поставленим перед поліцією Законом України «Про Національну поліцію», підзаконними актами Експертній службі МВС надається право проводити судові експертизи та розслідування не лише у кримінальних справах, а й у цивільних та комерційних (раніше арбітражних), які вже не можуть бути визнані прийнятними. Як співвідноситься із виконанням зазначених у п. 3 Положення завдань проведення судової експертизи в цивільних та господарських справах, що має ознаки спроби захопити ринок цього виду специфічних послуг, у Положенні не зазначено [9].

Діяльність Експертної служби має бути спрямована лише на здійснення криміналістичних досліджень із метою забезпечення оперативно-розшукової діяльності та науково-криміналістичного забезпечення профілактичних заходів поліції. Водночас фінансування органів і підрозділів МВС України має здійснюватися виключно з державного бюджету України. Судові експертизи мають виконувати суто судово-експертні установи, які жодним чином не мають бути підпорядковані органам державної виконавчої влади, наділеними правоохоронними функціями. Щодо судово-експертної діяльності експертних служб МВС України, то В.М. Палій категорично зазначає, що жодна судово-медична експертиза не може бути надана професіоналам, які можуть не бути зацікавлені в розслідуванні справи. Однак така «кишенькова» експертиза зручна для слідчих, але значно знижує гарантії безпеки особи (підозрюваний, обвинувачений) від можливого свавілля та необ'єктивного розслідування обставин, які впливають на встановлення його вини чи відсутності такої. Тому, на переконання В.М. Палія, треба або взагалі заборонити залучення до проведення судових експертиз спеціалістів міністерств чи відомств, у систему яких входять органи, що

збирають докази чи ухвалюють рішення в даній справі, або обстоювати рівні права з дорученням судових розслідувань [10, с. 22].

Науково-теоретичною базою регулювання питання адміністративно-правового забезпечення діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України для нас слугували праці таких вітчизняних вчених, як: Н.С. Бокариус, Д.В. Власенко, О.Ю. Дрозд, В.М. Палій, Т.А. Плугатар, О.А. Сокурєнко, К. Г. Трунова, О.С. Юнін та ін.

Незважаючи на ґрунтовну та комплексну науково-теоретичну базу, багато питань у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України залишаються відкритими для дискусій або потребують теоретичного оновлення, законодавчих змін для більш ефективної роботи експертно-криміналістичних установ МВС України.

**Висновки.** Про актуальність державного регулювання криміналістичної діяльності в сучасній Україні для забезпечення повного впровадження демократичних основ, законності, об'єктивності та незалежності свідчить необхідність подальшої реформи криміналістичної експертизи.

Аналіз положень чинних законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів та інших підзаконних нормативно-правових актів свідчить про певні недоліки в питаннях державного регулювання розвитку судово-експертної діяльності, які не сприяють її розвитку у відповідному напрямі до визначених зобов'язань щодо демократизації суспільства, удосконалення судоустрою та судочинства.

Ми вважаємо, що організацію криміналістичної діяльності слід удосконалити шляхом позбавлення державних органів виконавчої влади, уповноважених на правоохоронні функції, прав для здійснення судових експертиз. Єдиними міністерствами, у складі яких можна визнати доцільним існування судово-експертних установ, варто визнати Міністерство юстиції та Міністерство охорони здоров'я України.

Чинним законодавством України, зокрема й підзаконними актами, на ці два міністерства не покладено жодної із правоохоронних функцій. У них відсутні служби чи підрозділи, які б займалися оперативно-розшуковою діяльністю, дізнанням чи досудовим слідством. Немає в них також і служб чи підрозділів, що займаються контррозвідальною та розвідувальною діяльністю, не перебувають у їхньому складі й органи правосуддя.

Отже, для забезпечення незалежної, неупередженої та об'єктивної судово-експертної діяльності у складі цих міністерств наявні належні умови.

#### Список використаних джерел:

1. Про затвердження переліків рекомендованої науково-технічної та довідкової літератури, що використовується під час проведення судових експертиз : наказ Міністерства юстиції України від 30 липня 2010 р. № 1722/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1826323-11?lang=uk>.

2. Стан дослідження проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України. URL: <https://forumprava.pp.ua/files/026-032-2018-4-----5-.pdf>.

3. Плугатар Т.А. Сутність механізму адміністративно-правового регулювання діяльності міліції України. *Форум права* : електронне наукове фахове видання. 2011. № 2. С. 741–744. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2011\\_2\\_119](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_2_119).

4. Власенко Д.В. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України. *Право і суспільство*. 2016. № 4. Ч. 2. С. 125–130.

5. Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1390-15?lang=ru>.

6. Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр. URL: <https://dndekc.mvs.gov.ua/%d0%bf%d1%80%d0%be-%d0%b4%d0%bd%d0%b4%d0%b5%d0%ba%d1%86/>.

7. Про судову експертизу : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>.

8. «Про затвердження Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ від 24 вересня 2010 р. № 456. *Офіційний вісник України*. 2011. № 8. Ст. 395.

9. Про Національну поліцію : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

10. Палій В.М. Судова експертиза повинна бути неупередженою. *Актуальные вопросы судебной экспертизы и криминалистики на современном этапе судебно-правовой реформы* : сборник научно-практических материалов к 75-летию основания Харьковского научно-исследовательского института судебных экспертиз им. заслуженного профессора Н.С. Бокариуса. Харків : Право. 1998. С. 21–24.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.34>

ШУМ М.С.

**ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАЦІВНИКІВ АПАРАТУ СУДУ**

Метою статті є визначення елементної структури й особливостей адміністративно-правового статусу працівників апарату суду. Проаналізовано погляди на поняття «адміністративно-правовий статус» з урахуванням його видів і особливостей стосовно окремих категорій державних службовців, громадян тощо. Між основними учасниками суспільних відносин, як-от держава і людина, завжди виникають, існують та видозмінюються зв'язки, різні за своїм змістом, характером та складністю. З'ясовано, що працівники апарату суду залежно від їх місця у процесі підготовки, ухвалення і реалізації рішень поділяються на: а) керівників (керівник апарату суду та його заступники); б) спеціалістів-службовців (консультанти, помічники суддів, секретарі судового засідання, старші секретарі суду, судові розпорядники); в) технічних працівників (діловоди, друкарки, оператори комп'ютерного набору, експедитори, архіваріуси, бібліотекарі, завідувачі господарством та ін.); г) обслуговуючий персонал (прибиральниці, водії, двірники, робітники з обслуговування будівлі). Наголошено, що правовий статус різних категорій посадових осіб має відмінні риси та свої особливості, що залежать від покладених на них обов'язків, кола та змісту службових повноважень, специфіки діяльності та статусу органу управління. Визначено, що адміністративно-правовий статус працівника апарату суду є комплексною категорією, що характеризує відносини між посадовою особою та суспільством, посадовою особою і державою, посадовою особою й індивідом. Правильно визначений та сформований адміністративно-правовий статус дає можливість посадовій особі чітко розуміти свої права й обов'язки, характеризує її становище у структурі судових органів, має бути цілком урегульований правовими нормами. Зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус працівників апарату суду – це правове становище посадової особи в системі судочинства, що покликана здійснити організаційне забезпечення діяльності судів, зумовлене особливим порядком зайняття посади, її компетенцією, колом прав і обов'язків у сфері правосуддя й особливістю відповідальності як державного службовця.

**Ключові слова:** *правовий статус, адміністративно-правовий статус, апарат суду, працівники апарату суду, судоустрій.*

The purpose of the article is to determine the elemental structure and peculiarities of the administrative and legal status of court staff. Thus, the article analyzes the views on the concept of “administrative and legal status”, taking into account its types and features regarding certain categories of civil servants, citizens, etc. Between the main actors of social relations, such as the state and the human being, there are always, there are, and they are changing relationships that are different in content, nature, and complexity. It is found that, depending on their place in the process of preparation, adoption and implementation of decisions, employees of the court apparatus are divided into: a) managers (the head of the court apparatus and his deputies); b) specialist staff (consultants, judicial assistants, court clerks, senior court clerks, court clerks); c) technical staff (clerks, printers, computer typing operators, freight forwarders, archivists, librarians, heads of farms, etc.); d) maintenance staff (cleaners, drivers, janitors, building maintenance workers). It is emphasized that the legal status of different categories of officials has distinctive features and peculiarities, depending on the duties assigned to them, the circle and content of official authority, the specific activity and

status of the governing body. It is determined that the administrative and legal status of an employee of the court apparatus is a complex category, which characterizes the relations between the official and the society, the official and the state, the official and the individual. Properly defined and formed administrative and legal status enables the official to clearly understand his/her rights and responsibilities, characterize his/her position in the structure of the judicial bodies, and should be fully regulated by legal norms. It is concluded that the “administrative and legal status of employees of the court apparatus” is the legal position of an official in the judicial system, which is intended to provide organizational support to the activity of the courts, determined by the special order of holding the position, its competence, the range of rights and duties in the field of justice and a feature of responsibility as a public servant.

**Key words:** *legal status, administrative and legal status, court apparatus, employees of court apparatus, judicial system.*

**Вступ.** З перших років своєї незалежності Україна стала на шлях реформування судової системи, водночас з іншими реформами в різних сферах та галузях. На тлі реформ, що тривають, судова влада мала отримати свою незалежність від інших гілок влади, оскільки за часів Радянського Союзу механізм стримувань і противаг не знаходив своєї належної реалізації. Судова реформа провадилась кількома етапами, саме зараз суспільство має можливість спостерігати впровадження результатів чергового етапу реформаційних заходів.

Унаслідок судової реформи, яка активно проводилася впродовж останніх років, з ухваленням нових законів та підзаконних актів, безсумнівно, система судоустрою України зазнала змін. Перебудови, що відбулись у судовій системі, викликали необхідність більш чітко та переосмислено сформуванню визначення та змісту адміністративно-правового статусу працівників апарату суду. Вирішення цього питання дасть можливість з'ясувати притаманні статусу працівника апарату суду ознаки, умови провадження судочинства та можливість узагалі здійснювати правосуддя реформованою судовою системою, оскільки апарат суду є функціональним базисом системи загалом.

Адміністративно-правовий статус і його елементну структуру розглядали такі провідні вчені, як: С.С. Алексєєв, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєв, О.М. Бандурка, Ф.Ф. Бутинець, А.П. Гетьман, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, П.М. Рабінович, В.І. Ремньов, В.Я. Тацій, Ю.О. Тихомиров, М.М. Тищенко, Ю.М. Тодика, Р.Й. Халфіна, В.В. Цветков, М.В. Цвік, Ю.С. Шемшученко й інші.

У сфері вивчення та дослідження поняття адміністративно-правового статусу відзначились своїми працями такі вчені-адміністративісти, як: В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, М.А. Бояринцева, Ю.П. Битяк, І.В. Гамалій, Т.О. Гуржій, В.В. Зуй, О.В. Литвин, У.І. Ляхович, Ю.Н. Старілов, С.В. Шестаков та інші. Водночас єдиного розуміння цього поняття так і не сформовано.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення елементної структури й особливостей адміністративно-правового статусу працівників апарату суду.

**Результати дослідження.** Законодавчо мету судової реформи, згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, було визначено як практичну реалізацію принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом – тобто забезпечення кожному доступу до правосуддя [1]. Метою судової реформи є реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів для практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини [2].

Водночас як законодавець, так і науковці приділяють значну увагу пошуку оптимальної структури судової системи, визначенню статусу суддів тощо. Практично залишається поза межами реформування питання забезпечення належного функціонування апарату судів, що виступає одним із пунктів мети судової реформи, належним чином не врегульовано статус осіб, які забезпечують функціонування судів.

Вивчення такої юридичної категорії, як «адміністративно-правовий статус працівників апарату суду», стане рушійною силою для завершення судової реформи та сприятиме незалежності суду від панівних політичних сил.

Саме тому для визначення адміністративно-правового статусу працівників апарату суду необхідно з'ясувати зміст поняття «правовий статус», його значення для регулювання суспільних відносин між їх учасниками. О.Ф. Скакун зазначає, що правовий статус – це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві [3, с. 59].

Доречним буде згадати твердження Б.М. Карданова, який зазначає, що характерними особливостями правового статусу є те, що він невідчужуваний і такий, що не передається, тобто його носій не може відмовитися від нього і його неможливо передати іншій особі, він невід'ємний, оскільки виражає суспільне становище його носія [4, с.13].

Тож, до певного часу поняття і зміст правового статусу дорівнювали поняттю та змісту правоздатності і не підлягали вивченню та дослідженню як самостійна категорія.

Між основними учасниками суспільних відносин, як-от держава і людина, завжди виникають, існують та видозмінюються зв'язки, різні за своїм змістом, характером та складністю. Такі відносини не можуть існувати хаотично, вони потребують регламентації загальнообов'язковими правилами, і держава як владний суб'єкт здійснює закріплення цих зв'язків у вигляді прав, свобод і обов'язків.

Варто погодитися зі словами Н.Я. Якимчук, яка стверджує, що в юридичній науці термін «правовий статус» є одним із найбільш уживаних, проте зазвичай кожен тлумачить і застосовує його з урахуванням власного праворозуміння. Незважаючи на те, що категорія правового статусу – порівняно нова в науці, за досить нетривалий період вона впевнено ввійшла і в науковий обіг і в положення законодавства.

Тож, порівнюючи погляди науковців на поняття правового статусу, його складові елементи, можна дійти висновку, що, незважаючи на деякі відмінності в розумінні ними такої категорії, як «правовий статус», його основною характеристикою є поєднання суб'єктивних юридичних прав та обов'язків індивіда. Завдяки цим дослідженням юристів-науковців щодо юридичної природи та змісту поняття правового статусу було сформовано підґрунтя, фундаментальний базис для вивчення похідної категорії – «адміністративно-правовий статус».

На нашу думку, правовий статус різних категорій посадових осіб має відмітні риси та особливості, що залежать від покладених на осіб обов'язків, кола та змісту службових повноважень, специфіки діяльності та статусу органу управління.

Наукові напрацювання вчених-адміністративістів щодо поняття адміністративно-правового статусу дають підстави виділити два основні підходи до розуміння даної правової категорії. Перший підхід, якого дотримується більшість науковців, полягає в тому, що поняття адміністративно-правового статусу розкривається через характеристику його елементів [5, с. 117]. Як стверджує Г.С. Тимчик, цінність структурного аналізу адміністративно-правового статусу полягає в тому, що теоретичне розділення цього поняття на складові елементи дає можливість виразити його характерні сторони, сутність і механізм здійснення прав, свобод і обов'язків [6, с. 118].

Другий підхід, який має меншу кількість прихильників, вивчає зміст адміністративно-правового статусу через компетенцію посадової особи чи державного органу.

Підсумовуючи питання щодо характеристики змісту поняття «адміністративно-правовий статус», що міститься в дослідженнях учених-адміністративістів, убачаємо за необхідне зазначити, що адміністративно-правовий статус має містити ряд елементів, а саме: мету, завдання, функції, владні повноваження, відповідальність. І тільки визначення вказаних елементів, їх пізнання й опрацювання надають змогу пізнати зміст та характеристику даної правової категорії комплексно.

Вивчаючи адміністративно-правовий статус працівників апарату суду, необхідно мати на увазі, що під правовим статусом державного органу зазвичай розуміють певну сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [7, с. 95]. На думку О.О. Бандурки, таке визначення є досить вузьким, воно не охоплює значної частини питань організації і діяльності державних органів, які визначають їхній правовий стан або статус [8, с. 125]. В.Б. Авер'янов розглядає правовий статус суб'єктів права через їхню правосуб'єктність, тобто включає у правовий статус призначення органів, їхні завдання, функції, компетенцію і повноваження, форми, методи та цілі діяльності [9, с. 19].

Сучасна юридична наука здійснює пошуки поняття, правових ознак, змісту й особливостей адміністративно-правового статусу різних учасників судового процесу, як-от судді, прокурори, адвокати й інші. Ці учасники відрізняються один від одного займаними посадами, повноваженнями, обсягом прав і обов'язків, процесуальним становищем, але всі покликані сприяти здійсненню судочинства. Окремо досліджено адміністративно-правовий статус осіб, які обіймають адміністративні посади в судах.

Правовий статус працівників апарату суду, який, відповідно до норм ст. 155 «Апарат суду» Закону України «Про судоустрій та статус суддів» (далі – Закон) від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII, покликаний здійснювати організаційне забезпечення роботи суду [10], без якого також неможливо належно здійснювати судочинство, і досі на достатньому рівні не був досліджений.

На нашу думку, зміст даної норми дещо звужує завдання апарату суду, оскільки воно є дещо ширшими, ніж просто організаційне забезпечення роботи суду. З огляду на перелік завдань та повноважень, які Закон [10] ставить перед працівниками апарату суду, згадана норма ст. 155 «Апарат суду» має бути доповнена таким чином, щоб у повному обсязі схарактеризувати мету діяльності апарату суду.

На цьому наголошує С.В. Глушенко та зазначає, що повноваження апарату суду мають значно ширший і комплексний характер, що має зовнішнім виразом забезпечення роботи суду у процесуальному та позапроцесуальному аспектах [11, с. 288].

Вивчення адміністративно-правового статусу працівника апарату суду має вирішальне значення для прискорення судової реформи в Україні. Складно не погодитись з І.Є. Марочкіним, який у процесі вивчення організації роботи суду зазначав, що апарат суду виконує важливу функцію організаційного забезпечення роботи суду, спрямовану як на діяльність зі здійснення правосуддя, створення необхідних умов для реалізації прав і виконання обов'язків учасників судового процесу, так і на забезпечення функціонування суду як державної установи і юридичної особи, підтримання належних умов для перебування і роботи в суді його працівників і громадян. [12, с. 67].

Працівники апарату суду залежно від їхнього місця у процесі підготовки, ухвалення і реалізації рішень поділяються на: а) керівників (керівник апарату суду та його заступники); б) спеціалістів-службовців (консультанти, помічники суддів, секретарі судового засідання, старші секретарі суду, судові розпорядники); в) технічних працівників (діловоди, друкарки, оператори комп'ютерного набору, експедитори, архіваріуси, бібліотекарі, завідувачі господарством та ін.); г) обслуговуючий персонал (прибиральниці, водії, двірники, робітники з обслуговування будівлі) [12, с. 67–68].

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII правовий статус працівників апарату суду не розкривається і специфіка не визначається, лише у ст. 155 «Апарат суду» закріплено, що правовий статус працівників апарату суду визначається Законом України «Про державну службу» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом [10].

Як ми бачимо, законодавець у нормативному акті, що покликаний врегулювати організаційні питання побудови та функціонування судової системи, зокрема й апарату суду, не виділяє конкретних елементів правового статусу працівників апарату, умови та порядок їх призначення, умови їх відповідальності, матеріального і соціального забезпечення тощо.

Основна увага в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII приділяється посаді керівника апарату суду, який несе персональну відповідальність за належне організаційне забезпечення суду, суддів та судового процесу, функціонування Єдиної судової інформаційної (автоматизованої) системи, інформує збори суддів про свою діяльність [10]. Визначено порядок призначення його на посаду а також призначення заступника керівника.

Водночас нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII [10] не врегульовано умови, за якими здійснюється добір працівників на посади апарату суду, кваліфікаційні вимоги до цих осіб.

Складно не погодитись із твердженням П.Ю. Шпенової, що законодавець замість того, щоб у спеціалізованому законі врегулювати досить важливі питання особливостей кадрового наповнення штатів апаратів судів, вимоги до відповідних працівників апаратів, порядок формування органу, відповідального за призначення державних службовців в органах правосуддя, встановити особливості призначення на посади працівників апаратів судів, декларує зобов'язання врегулювати вказані питання в інших підзаконних актах та іншими суб'єктами [13, с. 187].

На нашу думку, наявне натепер нормативне визначення правового статусу працівників апарату суду на рівні спеціального закону є недостатнім. Для з'ясування адміністративно-правового статусу працівників апарату суду звернемося до норм Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII [14]. Оскільки саме це нам пропонує зробити законодавець, стверджуючи, що поєднанням норм законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII [10] та «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII [14] можна з'ясувати основоположні елементи, необхідні для визначення адміністративно-правового статусу працівників апарату суду, які є державними службовцями. Водночас варто пам'ятати, що не всі працівники апарату суду мають статус державних службовців, для визначення їхнього правового статусу вказаних законів не досить.

Під час дослідження статусу працівників апарату суду як державних службовців необхідно звернутись до змісту ст. 6 «Категорії посад державної служби» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII, яка визначає, що посади державної служби в державних органах поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру й обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на ухвалення кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців [14].

Водночас у ст. 20 «Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII визначено лише основні кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посаду державної служби, а саме: освітньо-кваліфікаційний рівень, загальний трудовий стаж або досвід роботи на керівних посадах чи в органах місцевого самоврядування, володіння державною мовою та, для однієї категорії службовців, іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи [14].

Тобто претендент на посаду в апараті суду має відповідати цим основним вимогам, проте спеціальні вимоги до претендентів мають висуватись іншими нормативними актами.

І такі вимоги містяться в Типовому положенні про апарат суду, що затверджено наказом Державної судової адміністрації України від 8 лютого 2019 р. № 131, де зазначено, що Положення регламентує загальні та спеціальні вимоги і процедуру призначення на посаду керівника апарату суду та його заступника, не розкриває водночас кваліфікаційні вимоги до кандидатів на інші посади апарату суду. Зазначено лише повноваження керівника апарату суду призначати на посаду та звільняти з посади працівників апарату суду, застосовувати до них заохочення та накладати дисциплінарні стягнення [15].

Ураховуючи зміст зазначених вище норм законодавства, убачається проблематика у процесі визначення адміністративно-правового статусу працівників апарату суду, оскільки в ч. 6 ст. 155 «Апарат суду» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII зазначено, що правовий статус працівників апарату суду визначається Законом України «Про державну службу» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом [10].

Водночас Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII не містить норм, які б визначали правовий статус працівників апарату суду, що являє собою неузгодженість у змісті вказаних законів. До того ж цей Закон містить норму, яка передбачає повноваження суб'єкта призначення з урахуванням рекомендацій, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, визначати спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби [14].

На нашу думку, було б доречним на законодавчому рівні чітко деталізувати вимоги до кандидатів, умови зайняття ними посад державної служби, конкретизувати перелік посад апарату суду, які мають статус державного службовця.

Оскільки натеper п. 11 ст. 155 «Апарат суду» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII містить орієнтовний перелік посад штату апарату суду: секретарі судового засідання, наукові консультанти та судові розпорядники, окремою нормою передбачено посаду помічників суддів, проте не встановлено спеціальних вимог до претендентів на цю посаду [10].

Законодавець прагнув на законодавчому рівні вирішити питання щодо загальних засад державної служби в системі правосуддя нормами ст. 150 «Державна служба в системі правосуддя, оплата праці та соціальні гарантії» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII [10], але ця спроба не мала бажаного результату. І все, на що спромоглись законотворці, це закріплення необхідності створити Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя при Вищій раді правосуддя. Але тут знову маємо прогалину – структура цієї Комісії, порядок формування її складу та повноваження в зазначеному Законі не прописані.

Також на законодавчому рівні залишається відкритим питання щодо умов та порядку проведення конкурсів серед кандидатів на посади державних службовців в системі правосуддя. У ч. 3. ст. 150 «Державна служба в системі правосуддя, оплата праці та соціальні гарантії» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII лише закріплено, що зазначені питання регулюватимуться відповідним Положенням про проведення конкурсу, яке затверджується Вищою радою правосуддя за поданням Державної судової адміністрації України після консультацій із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [10].



Положення «Про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя», затверджене рішенням Вищої ради правосуддя від 5 вересня 2017 р. № 2646/0/15–17 (далі – Положення), визначає лише процедуру проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби в судах, органах та установах системи правосуддя, метою якого є добір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки [15].

Тож, норми даного Положення мали конкретизувати всі нерегульовані моменти в цьому питанні, але навіть і цей нормативний документ, який безпосередньо визначає умови зайняття вакантних посад державної служби в судах, не визначає, які саме посади мають статус державної служби, якими знаннями, уміннями і навичками, моральними і діловими якостями має бути наділений претендент на посаду.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи проведене дослідження, можна дійти висновку, що «адміністративно-правовий статус працівника апарату суду» є комплексною категорією, що характеризує відносини між посадовою особою та суспільством, посадовою особою і державою, посадовою особою й індивідом. Правильно визначений і сформований адміністративно-правовий статус дає можливість посадовій особі чітко розуміти свої права й обов'язки, характеризує її становище у структурі судових органів, має бути належно врегульований правовими нормами.

За результатами проведеного дослідження пропонуємо власне визначення: адміністративно-правовий статус працівників апарату суду – це правове становище посадової особи в системі судочинства, що покликана здійснити організаційне забезпечення діяльності судів, зумовлене особливим порядком зайняття посади, її компетенцією, колом прав та обов'язків у сфері правосуддя й особливою відповідальністю як державного службовця.

На основі сформованого визначення виділено перелік складових елементів адміністративно-правового статусу працівників апарату суду, а саме: порядок займання посади працівника апарату суду, компетенція працівника апарату суду; права й обов'язки працівника апарату суду; відповідальність працівника апарату суду з особливим порядком притягнення.

#### Список використаних джерел:

1. Вандін Євген, партнер АО «Фомін та партнери». *Судебно-юридическая газета*. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/146653-sudova-reforma-v-ukrayini-naskilki-vipravdane-yiui-provedennya>.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-ге вид. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 520 с.
4. Карданов Б.М. Правовой статус и субъективное право. Нальчик : Кабардино-Балкарский государственный университет, 1973. 45 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галунько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2008. 446 с.
6. Тимчик Г.С. Теоретичні аспекти структури адміністративно-правового статусу біженців. *Правове регулювання економіки*. 2012. № № 11–12. С. 117–126.
7. Угровецький О.П. Система оподаткування в Україні: становлення, адміністрування, реформування: монографія. Харків : Золота миля, 2009. 326 с.
8. Бандурка О.О. Управління державною податковою службою в Україні : монографія. Харків: Вид. НУВС, 2005. 326 с.
9. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/page>.
11. Глущенко С.В. Вищі спеціалізовані суди в системі судової влади України : теоретико-прикладне дослідження : монографія. Чорнобай, 2015. 351 с.
12. Організація роботи суду : навчальний посібник для студентів юридичних спеціальних вищих навчальних закладів / І.Є. Марочкін та ін. ; за заг. ред. І.Є. Марочкіна. Харків : Право, 2012. 256 с.
13. Шпенова П.Ю. Загальні засади формування кадрів для апарату суду. Проблеми законності : збірник наукових праць / відп. ред. В.Я. Тацій. Харків : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2016. Вип. 134. С. 182–189.
14. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

15. Про затвердження Типового положення про апарат суду : наказ Державної судової адміністрації України від 8 лютого 2019 р. № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19#Text>.

16. Про затвердження Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 5 вересня 2017 р. № 2646/0/15–17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/11171>.

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;  
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 343.614  
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.35>

**ВОЙТЕНКО А.В.**

**ДОВЕДЕННЯ ДО САМОГУБСТВА: КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА**

Ця стаття присвячена розгляду злочину проти життя особи, а саме ст. 120 Кримінального кодексу України «Доведення до самогубства». Життя людини є найвищою цінністю для сучасних цивілізованих країн. Право на життя – це особисте, немайнове, невідчужене право людини, що забезпечує її природне існування. Захист цього права закріплений в Основному Законі України, а саме в ст. 3: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [1]. Вдосконалення правового механізму держави охорони права на життя людини є однією з головних цілей та завдань держави, тому це питання є актуальним.

Кримінальним кодексом передбачено покарання за посягання на життя людини, прикладом є ст.ст. 115, 116, 117, 118, 120 Кримінального кодексу України (далі – КК України). Хочемо звернути увагу на ст. 120 КК України, яка має назву «Доведення до самогубства» [2]. Суспільна небезпечність цього злочину полягає в тому, що він посягає на природне невід'ємне право людини – «право жити», а також вирізняється певною жорстокістю, аморальністю і спрямованістю проти гуманістичних засад та взаємовідносин людей.

Самогубство – це умисне позбавлення життя власне самою особою, часто вчинене з відчаю, причину якого найчастіше зараховують до психічних розладів. Саме по собі самогубство не є злочином, злочином вважається доведення особи до самогубства, тобто ті дії, без яких би не відбувся суїцид, такі дії караються Кримінальним кодексом. Такий злочин, як доведення до самогубства, завдає найбільшу шкоду особі, позбавляє її найціннішого – життя. Ст. 120 КК України розміщена в Розділі II «Злочини проти життя та здоров'я особи» Особливої частини Кримінального кодексу України, що своєю чергою підтверджує небезпечність злочину. Доведення до самогубства належить до злочинів середньої тяжкості, на відміну від інших злочинів, які містяться в цьому розділі.

***Ключові слова:** суспільно небезпечне діяння, суспільно небезпечний наслідок, причинний зв'язок, жорстоке поводження, шантаж, примус до протиправних дій, систематичне приниження людської гідності, злочин, право, самогубство.*

This article is about consideration of a crime against a person's life. It is it is enshrined in Article 120 of the Criminal Code of Ukraine "Bringing to Suicide". Human life is the highest value of modern society. The right to life is special, non-mine, non-living, the right of people. It ensures the natural existence of man. The third article of the Constitution of Ukraine protects it. It proclaimed "A person, his life and health, honor and dignity, integrity and security – this is the highest social value. Human rights and freedoms, as well as guarantees for their implementation, coordinate the activities of the state. They are the main reference point in the direction of yellowness of Ukraine.

The state is responsible to citizens for its activities. Ensuring the rights and freedoms of a citizen is the main duty of the state” [1]. The state is obliged to protect the rights of citizens, as well as to improve the system for their implementation. Thus, the article reveals a very topical issue.

The Criminal Code of Ukraine secures responsibility for encroachment on human life. You can see it in the following articles: 115, 116, 117, 118, 120 of the Criminal Code of Ukraine. I would like to wrap up your respect on Article 120 of the CC of Ukraine. It is called “Bringing to Suicide” [2]. This crime has terrible consequences. They are manifested not only in the encroachment on the natural and inalienable right of man – the right to life, but also in valuable, immoral, cruel and susceptible behavior. Moreover, such person’s behavior is aimed at the destruction of all humane values.

Suicide is the most convenient way of adding amusement to one’s very own personality, often due to vindicating, the reason for which is often brought to mind. In general, suicide is not a crime. But the actions of a person with whom he pushed another person to suicide are punished by the Criminal Code of Ukraine. A crime such as “committing suicide” does the most harm to a person and takes his life. Article 120 can be found at II Selection “crimes against human life and health” of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine. Bringing to suicide is a moderate crime. Despite this, the legislator placed him among the most serious crimes.

**Key words:** *socially dangerous act, socially dangerous consequence, causal connection, ill-treatment, blackmail, coercion to illegal actions, systematic humiliation of human dignity, crime, law, suicide.*

**Вступ.** Ст. 120 КК України передбачає кримінальну відповідальність за доведення особи до самогубства або до замаху на самогубство, що спричиняється жорстоким поведінням з особою, шантажем, систематичним приниженням гідності або систематичним протиправним примусом до дій, що суперечать волі особи, схилянням до самогубства, а також іншими діями, що сприяють вчиненню самогубства [2]. Причинний зв’язок цього злочину має особливість: суспільно небезпечні наслідки цього злочину (самогубство або замах на самогубство) настають не через безпосередньо дії винного, які прямо спрямовані на заподіяння смерті, вони настають від дій потерпілої особи-самогубця. Потерпілий самостійно позбавляє себе життя через вчинення певних дій винним.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в аналізі складу злочину, передбаченого ст. 120 КК України, дослідженні способів доведення до самогубства, проблемних питань суб’єктивної сторони злочину.

**Результати дослідження.** Для того щоб визначити проблемні питання кваліфікації цього злочину, необхідно ретельно проаналізувати кожен його елемент – об’єкт, об’єктивну сторону, суб’єкт та суб’єктивну сторону. Почнемо з об’єкта. У ст. 120 КК України об’єктом є суспільні відносини, які знаходяться під охороною кримінальним законодавством, за порушення яких настає кримінальна відповідальність, а саме за заподіяння шкоди життю чи здоров’ю іншої особи або створення загрози заподіяння такої шкоди. Законом України від 8 лютого 2018 р. № 2292-VIII про внесення зміни до ст. 120 КК України щодо встановлення кримінальної відповідальності за сприяння вчиненню самогубства перелік кримінально-караних способів доведення до самогубства або до замаху на самогубство було розширено та доповнено такими способами, як схиляння до самогубства, а також іншими діями, що сприяють вчиненню самогубства. Ознаку як примус до протиправних дій замінено на систематичний протиправний примус до дій, що суперечать волі особи. Ці зміни, спрямовані на протидію вчиненню самогубства, зокрема здійснення суїциду підлітками, вирішили деякі проблемні питання цієї статті[3].

Розглядаючи питання про злочини проти життя та здоров’я, теорія кримінального права поняття «людина» і «особа» не розділяє, а визначає їх як синоніми. Єдиною відмінністю поняття «людина» від поняття «особа» є те, що людина – це біологічна істота, яка має невід’ємні суб’єктивні права, одне з яких – право на життя, право на своє біологічне існування. Це право з’являється в кожній людині від народження і закінчується з біологічною смертю. Тому абсолютно справедливим є твердження, що безпосереднім об’єктом зазначених злочинів є життя будь-якої людини незалежно від його соціальної значущості й корисності [4, с. 172]. Також з огляду на диспозицію статті можна дійти висновку, що додатковим об’єктом цього злочину також може ви-

ступати людська гідність. Дії винного проявляються у психологічному впливі на потерпілу особу, стають вирішальними та підбурюють особу-потерпілого позбавити себе життя. Цей психологічний вплив викликає депресію, стрес, афект, почуття страху, беззахисність, безвихідність, образу, безсилля, замкненість тощо, які й підштовхують особу до самогубства. Тобто злочинець вчиняє дії, щоб спровокувати жертву до самогубства або замаху на нього.

Об'єктивна сторона злочину виражена у формі діяння чотирма основними видами способів, які не є вичерпними. Це спосіб як: 1) жорстоке поводження з особою; 2) шантаж; 3) примус до протиправних дій; 4) систематичне приниження людської гідності потерпілого, яке призводить до самогубства або замаху на нього та інші дії, що є причиною самогубства. Відповідальність можлива, якщо особу підштовхнули до самогубства неправомірними діями, які передбачені нормою КК України. Жорстке поводження з особою є оціночним поняттям. Відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи», під жорстоким поводженням треба розуміти безжалісне, грубе діяння, яке завдало потерпілому фізичного чи психічного страждання, а саме: мордування, систематичне заподіяння тілесних ушкоджень чи побоїв, позбавлення їжі, води, одягу, житла тощо [5]. Для того, щоб визначити міру приниження людської гідності, необхідно встановити обсяг прав та обов'язків обвинуваченого й потерпілого, у тому числі відносини, їх взаємозалежності, психологічну характеристику потерпілого (його темперамент, характер, звички, фізіологічний стан); ставлення обвинуваченого до наслідків своїх вчинків [6, с. 187]. Щодо шантажу, то це певна погроза розголошення правдивих або неправдивих відомостей про особу, які потерпілий бажає зберегти в таємниці, розголошення, яких спричинить потерпілому значну шкоду або може принизити честь та гідність особи. Важливою характеристикою шантажу є те, що потерпілий готовий на все задля того, щоб відомості не було розголошено. Під примусом до протиправних дій можемо розуміти фізичний або психічний вплив на особу з метою спонукання її до вчинення дій, які прямо заборонені законом [7, с. 55]. На нашу думку, зазначення «примус до протиправних дій» значно звужує об'єктивну сторону цього злочину, бо особу можна довести до самогубства шляхом примушування її до дій, які заборонені, але створюють деяку незручність, небажані для потерпілого. Систематичне приниження людської гідності потерпілого роз'яснено у п. 28 Постанови Пленуму Верховного Суду України, де зазначено, що систематичне приниження людської гідності – тривале принизливе ставлення до потерпілої особи, наприклад, постійні образи, знущання над ним та інше [5]. Розірвання шлюбних відносин, подружжя зрада, законне та правомірне звільнення, а також повідомлення хоча й таких, що принижують гідність особи, але є достовірними та відповідають дійсності, відомостей (за умови, що вони повідомлялися в необразливій чи цинічній формі) не можуть кваліфікуватися за ст. 120 КК України.

Цей злочин має матеріальний склад та є закінченим із моменту доведення до самогубства або замаху на нього. Часто він є продовжуваним злочиною, адже схилення та позбавлення життя з боку потерпілого може бути вчинено в різних місцях.

Суб'єктивна сторона злочину – це внутрішнє ставлення особи до діяння, яке вона вчинила, та ставлення до суспільно небезпечних наслідків, що настали унаслідок цього діяння. Оскільки цей злочин має матеріальний склад, то він має обов'язкові ознаки об'єктивної сторони, як-от: суспільно небезпечне діяння, наслідки та причинний зв'язок між ними. Якщо злочин вважається закінченим із моменту настання певних наслідків, то обов'язковою є суб'єктивна сторона злочину, тобто психічне ставлення особи, що вчинила суспільно небезпечне діяння, до наслідків, що настали від цього діяння. Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони є вина. Одні автори вважають, що доведення до самогубства може бути вчинене у формі як умислу, так і необережності. Інші дослідники зазначають, що доведення до самогубства або замаху на нього може бути вчинене як із прямим, так і з непрямым умислом. Цілком обґрунтованою є думка О.А. Гусак, яка вважає, що цей злочин може бути здійснений тільки у формі прямого умислу, адже для кваліфікації цього злочину необхідно встановити саме цілеспрямовані дії особи, що сприяли формуванню рішучості потерпілого щодо позбавлення себе життя. Тобто дії винного мають чітко відображати прагнення до того, щоб потерпілий позбавив себе життя або вчинив замах на нього. Інакше будь-яка обставина, наприклад, звільнення, невдалий жарт сприятимуть вчиненню самогубства, хоча дії «винного» були правомірними та не мали на меті доведення до самогубства особи. Та особа, винна у цьому випадку, буде підлягати покаранню за ст. 120 КК України [9, с. 213].

Є певна складність встановлення причинного зв'язку між діями винного та смертю потерпілого, що ускладнює доведення вини в цьому злочині. Тому призначення та проведення різноманітних судових експертиз у справах про доведення до самогубства є одним з основних джерел

отримання доказової інформації. Експертиза встановлює причину смерті потерпілого, психічний стан потерпілого, в якому він перебував до вчинення самогубства, та причинний зв'язок між діями підозрюваного чи обвинуваченого та психічним станом потерпілого [7, с. 890].

Суб'єкт цього злочину – фізична осудна особа, яка досягла 16-річного віку. Поведінка злочинця під час вчинення злочинних дій пов'язана з моральними, психологічними проявами та властивостями. Психологи в особі злочинця вирізняють такі дефекти: індивідуальна правосвідомість, патологія потреб сфери особистості та психічного розвитку. До найбільш загальних рис насильницьких злочинців зараховують егоїзм, нехтування інтересів і думки членів суспільства, відсутність здатності й бажання поставити себе на місце потерпілого, жорстокість, афективний характер поведінки [9, с. 88–92]. Оскільки саме самогубство або замах на нього кримінальної відповідальності не тягне, підбурювання до самогубства і пособництво в самогубстві також не караються законом [6, с. 56].

**Висновки.** Злочин, передбачений ст. 120 КК України, належить до злочинів проти життя, але він не охоплюється поняттям «вбивство», адже потерпілий своїми руками позбавляє себе життя. Цей злочин є специфічним, бо винуватий не вчиняє об'єктивної сторони щодо вбивства, а лише підштовхує до цього винного способом шантажу, жорсткого поводження. Проблема самогубства є досить актуальною та потребує більшого захисту. Нині, на нашу думку, є кілька проблемних аспектів відповідальності за цей злочин. Щодо суб'єктивної сторони, а саме вини, форма вини має виражатися лише в прямому чи непрямому умислі.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III, зі змінами і доповненнями станом на 13.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
3. Сосніна О.В. До питання щодо удосконалення норм про кримінальну відповідальність за доведення до самогубства. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки*. 2018. Вип. 6. С. 87–98.
4. Гусак О.А. Об'єкт доведення до самогубства: сучасний погляд. *Вісник Одеського національного університету. Правознавство*. 2012. Т. 17. Вип. 1/2 (16/17). С. 171–175.
5. Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 07.02.2003 р. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002700-03>.
6. Керик Л.І. Способи доведення до самогубства. *Проблеми законності* : Респ. міжвідом. наук. збірник / відп. ред. В.Я. Тацій. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2008. Вип. 96. С. 186–191.
7. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. / за ред. проф. В.Я. Тація, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. Харків : Право, 2015. 680 с.
8. Кривоконь Д.А. Доведення до самогубства: кримінально-правовий аналіз. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 888–892.
9. Гусак О.А. Кримінально-правова характеристика суб'єктивної сторони доведення до самогубства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. Вип. 69. С. 211–215.
10. Коновалова В.Е. Основы юридической психологии : учебник / под ред. В.Е. Коновалова, В.Ю. Шепитько. Харьков : Одиссей, 2005. 352 с.

## СУБ'ЄКТИ СПЕЦІАЛЬНО-КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ПРОФІЛАКТИКИ КОРИСЛИВО-НАСИЛЬНИЦЬКОЇ ЗЛОЧИННОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ У ПІВДЕННОМУ РЕГІОНІ УКРАЇНИ

У статті автором проаналізовано поняття і сутність спеціально-кримінологічної профілактики як організації заходів протидії злочинності. Також розглянуті суб'єкти спеціально-кримінологічної профілактики корисливо-насильницької злочинності неповнолітніх. До суб'єктів спеціально-кримінологічної профілактики корисливо-насильницької злочинності неповнолітніх належать підрозділи ювенальної превенції Національної поліції України та суди, а також інші органи державної влади. До основних завдань підрозділів ювенальної превенції законодавець зараховує такі: профілактична діяльність, спрямована на запобігання вчиненню дітьми кримінальних і адміністративних правопорушень, виявлення причин і умов, які цьому сприяють, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; ведення профілактичного обліку дітей, схильних до вчинення правопорушень та проведення з ними заходів індивідуальної профілактики; участь в установленні місцезнаходження дитини в разі її безвісного зникнення чи отриманні даних для цього в межах кримінального провадження, відкритого за фактом її безвісного зникнення тощо. А роль судів у спеціально-кримінологічній профілактиці злочинності неповнолітніх в Україні врегульована в судовій практиці у справах про злочинність неповнолітніх і втягнення їх у злочинну діяльність, яка визначена судовою палатою у кримінальних справах Верховного Суду. Також автором проаналізовано інші органи державної влади, які є спеціальними суб'єктами, перелік та діяльність яких передбачена спеціальним Законом України. Отже, до таких спеціальних органів належать приймальники-розподільники, загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації, центри медико-соціальної реабілітації дітей, притулки для дітей служб у справах дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей, соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка).

**Ключові слова:** *антисуспільна поведінка підлітків, ювенальна превенція, заходи запобігання злочинності підлітків, превентивна діяльність органів державної влади, спеціальні установи.*

In the article the author analyzes the concept and essence of special criminological prevention as an organization of measures to combat crime. Subjects of special criminological prevention of juvenile delinquency are also considered. The subjects of special criminological prevention of juvenile delinquency include: juvenile prevention units of the National Police of Ukraine and courts, as well as other public authorities. The main tasks of juvenile prevention units include: preventive activities aimed at preventing children from committing criminal and administrative offenses, identifying the causes and conditions that contribute to this, taking measures within their competence to eliminate them; keeping preventive records of children prone to committing offenses and conducting individual prevention measures with them; participation in establishing the whereabouts of a child in the event of his or her disappearance or obtaining data for this purpose within the framework of criminal proceedings opened on the fact of his or her disappearance, etc. And the role of courts in special criminological prevention of juvenile delinquency in Ukraine is regulated in judicial practice in cases of juvenile delinquency and their involvement in criminal activity, which is determined by the Judicial Chamber for Criminal Cases of the Supreme Court. The author also analyzes other public authorities that are special entities, the list and activities of which are provided by a special law of

Ukraine. Thus, such special bodies include receivers-distributors, secondary schools and vocational schools of social rehabilitation, medical and social rehabilitation centers for children, shelters for children of children's services, centers for social and psychological rehabilitation of children, social rehabilitation centers (children's towns).

**Key words:** *antisocial behavior of adolescents, juvenile prevention, measures to prevent juvenile delinquency, preventive activities of public authorities, special institutions.*

**Вступ.** Наукова розробка спеціально-кримінологічної профілактики корисливо-насильницької злочинності неповнолітніх на загальнодержавному рівні потребує вдосконалення. Окрім того, необхідно звернути увагу на спеціально-кримінологічну профілактику корисливо-насильницької злочинності неповнолітніх у Південному регіоні України.

Наукова розробка питань, пов'язаних із вдосконаленням спеціально-кримінологічної профілактики злочинності неповнолітніх, висвітлюється такими вченими, як В.В. Голіна, Е.О. Алаханов, О.М. Ситнік та ін. Проте проблематику заходів спеціально-кримінологічної профілактики корисливо-насильницької злочинності неповнолітніх у Південному регіоні України не було розглянуто, що і сприяло вибору теми дослідження.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в розгляді застосування спеціально-кримінологічної профілактики корисливо-насильницької злочинності неповнолітніх у Південному регіоні України.

**Результати дослідження.** Для вирішення питання кримінологічної безпеки держави щодо такого явища, як корисливо-насильницька злочинність неповнолітніх у Південному регіоні України, доцільно розглянути застосування спеціально-кримінологічної профілактики.

Як зауважують Ю.Ф. Іванов та О.М. Джужа, спеціально-кримінологічний рівень (кримінологічна профілактика) полягає в цілеспрямованому впливі на криміногенні фактори, пов'язані з певними видами та групами злочинної поведінки, наприклад, насильницькою чи економічною злочинністю. Такі комплекси специфічних причин й умов злочинної поведінки усуваються або нейтралізуються в процесі діяльності відповідних суб'єктів, для яких профілактична функція є виконанням їх основних професійних завдань [1, с. 134].

Спеціально-кримінологічне запобігання має на меті не допустити скоєння можливих злочинів, а якщо вони почали відбуватися, то зупинити їх на ранній стадії. Важливою ділянкою запобіжної діяльності є виявлення та усунення так званих криміногенних факторів. При цьому зазвичай використовуються не тільки організаційні, правові й оперативно-розшукові заходи, але й економічні, педагогічні та медичні тощо [1, с. 135].

На рівні спеціально-кримінологічної профілактики мета боротьби зі злочинністю, певними її видами й конкретними злочинами визначена як єдина чи головна для відповідних заходів соціального контролю, соціальної реабілітації та правоохоронної діяльності. Розробка й реалізація заходів спеціальної профілактики прямо зумовлена наявністю злочинності, її рівнем і характером, впливом криміногенних детермінант [1, с. 135–136].

Спеціально-кримінологічна профілактика розуміється як синтезована кримінологічна теорія і практика власної організації протидії злочинності шляхом розробки і використання спеціальних знань і методів кримінології та інших галузей знань (соціології, економіки, психології, педагогіки, антропології, статистики тощо). Отже, спеціально-кримінологічне запобігання – не простий і не випадковий набір певних заходів, а комплекс науково обґрунтованих, практично необхідних і реально здійснюваних заходів, спрямованих саме на недопущення потенційних злочинів на різних етапах їх кримінального формування. Тому зазначений запобіжний напрям здійснюється на макро-, мікро- та індивідуальному рівнях. Спеціально-кримінологічне запобігання злочинності спрямоване не тільки на недопущення конкретних її проявів із боку певних осіб, а й на ті негативні явища й процеси в суспільстві, які створюють, так би мовити, певний рівень і структуру криміногенного потенціалу, що виявляється в частоті й тяжкості вчинених злочинів. Зважаючи на викладене, можна зробити висновок, що завданням спеціально-кримінологічного запобігання злочинності є як запобігання виникненню детермінуючих злочинні прояви негативних явищ і процесів, їх обмеження і усунення, так і оперативне реагування на формування і розвиток злочинної поведінки. Тому спеціально-кримінологічне запобігання здійснюється за трьома головними напрямками, за якими розробляють і реалізують заходи: кримінологічної профілактики, запобігання, припинення злочинів [2, с. 98].

Під спеціальними заходами профілактики в кримінологічній літературі одні вчені розуміють діяльність, яка спрямована на усунення причин скоєння злочинів і умов, що їм сприяють. Іншу



спеціальну профілактику поділяють на дві підсистеми: спеціально-криминологічну та кримінально-правову. Спеціальна профілактика включає заходи, спрямовані виключно на нейтралізацію криминогенних факторів, виправлення осіб, що можуть вчинити або вже вчинили злочини [3, с. 105].

До суб'єктів спеціально-криминологічної профілактики корисливо-насильницької злочинності неповнолітніх необхідно зараховувати: підрозділи ювенальної превенції Національної поліції України та суди, а також інші органи державної влади.

Таким чином, законодавець чітко визначив роль таких суб'єктів, тому на них звертається особлива увага.

Наказ МВС «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» від 19.12.2017 року № 1044 визначив основні завдання та повноваження підрозділів ювенальної превенції.

Основними завданнями підрозділів ЮП є: профілактична діяльність, спрямована на запобігання вчиненню дітьми кримінальних і адміністративних правопорушень, виявлення причин і умов, які цьому сприяють, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; ведення профілактичного обліку дітей, схильних до вчинення правопорушень та проведення із ними заходів індивідуальної профілактики; участь в установленні місцезнаходження дитини в разі її безвісного зникнення чи отриманні даних для цього в межах кримінального провадження, відкритого за фактом її безвісного зникнення; вжиття заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству, вчиненому дітьми та стосовно них, а також жорсткому поводженню з дітьми; вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, в тому числі здійснення поліцейського піклування щодо неповнолітніх осіб; провадження діяльності, пов'язаної із захистом права дитини на здобуття загальної середньої освіти [4].

Роль судів у спеціально-криминологічній профілактиці злочинності неповнолітніх в Україні врегульована в судовій практиці у справах про злочини неповнолітніх і втягнення їх у злочинну діяльність, яка визначена судовою палатою в кримінальних справах Верховного Суду.

Судова практика у справах про злочини неповнолітніх і втягнення їх у злочинну діяльність вказує на те, що велике значення для профілактики злочинності серед неповнолітніх має процесуальна діяльність судів, що здійснюють провадження у кримінальних справах. Ефективні правові заходи, які суди застосовують щодо неповнолітніх, можуть реально сприяти попередженню вчинення ними нових злочинів та виправленню підлітків. Здійснюючи правосуддя, суди мають забезпечити захист гарантованих Конституцією України прав і свобод як підсудного неповнолітнього, так й інших учасників процесу.

В узагальненні звернено увагу на те, що вперше неповнолітній стикається із законом під час спілкування з представниками органів внутрішніх справ, і тому на них покладається важливий обов'язок продемонструвати, що держава охороняє права та законні інтереси фізичних та юридичних осіб і що кожен, хто вчинив злочин, буде притягнутий до відповідальності і нестиме тягар покарання. Водночас представники органів дізнання і досудового слідства мають переконливо довести неповнолітньому, який оступився, що держава в особі представника правоохоронних органів та судді зацікавлена, насамперед, у тому, щоб він став на шлях виправлення, що держава поважає його права і забезпечує їх, щоб неповнолітня особа отримала переконливий виховний потенціал, який би дав їй змогу усвідомити, що вона має жити за правилами, які встановлені суспільством, критично поставитися до своїх дій і стати на шлях виправлення [5].

Удосконалення тактики обмеження, ускладнення антисуспільного впливу з боку того, хто втягує неповнолітнього у злочинну діяльність, на особу неповнолітнього. Вказане обмеження має здійснюватися підрозділами Національної поліції і передбачає такий загальний алгоритм дій:

1) виявлення потенційних «втягувачів» неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність на підставі даних про типові криминологічні риси осіб злочинців. Ця діяльність проводиться за багатьма напрямками, що відповідають службовій спеціалізації основних суб'єктів запобіжної діяльності у межах як слідчої профілактики, так і оперативно-розшукової діяльності дільничних офіцерів поліції;

2) блокування розгортання мотивації на скоєння злочину, передбаченого ст. 304 КК України, шляхом схилення особи до відмови від злочинної поведінки, переконання, роз'яснення положень кримінального закону про відповідальність за відповідні дії;

3) у разі неможливості схилити до відмови від злочинної поведінки – створення перепон, ускладнення вчинення можливостей втягнення неповнолітнього в злочинну чи іншу антигромадську діяльність шляхом: інформування батьків (або осіб, які їх замінюють) неповнолітнього,

рекомендації тимчасово змінити місце проживання (виїхати до родичів в інші населені пункти), номер стільникового зв'язку; інформування та захисту потенційної жертви злочину, у скоєння якого має намір втягнути неповнолітнього винний; технічного захисту об'єктів, місцевості; ускладнення доступу до знарядь, засобів вчинення планованого злочину; припинення злочину на стадії готування чи замаху;

4) виявлення неповнолітніх із передкримінальною антисуспільною поведінкою, поставка їх на профілактичний облік у підрозділі ювенальної превенції Національної поліції;

5) кримінологічна діагностика та прогнозування розвитку негативних особистісних рис неповнолітнього, виявлення джерел антисуспільного впливу на нього, інших психотравмуючих факторів із числа криміногенних та/або віктимогенних ситуацій;

6) прогнозування імовірності втягнення неповнолітнього в злочинну чи іншу антигромадську діяльність;

7) забезпечення нейтралізації негативних чинників мікросоціального рівня, блокування розвитку криміногенних та/або віктимогенних ситуацій, зниження віктимності неповнолітнього [6, с. 101].

До інших органів державної влади належать спеціальні суб'єкти, перелік та діяльність яких передбачена розділом IV Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», який має назву – спеціальні установи для дітей (далі – Закон). Приймальники – розподільники для дітей регламентовані ст. 7 Закону.

Приймальники-розподільники для дітей – спеціальні установи органів Національної поліції, призначені для тимчасового тримання дітей віком від 11 років. У приймальники-розподільники для дітей діти поміщаються за рішенням суду. Строк перебування дитини у приймальнику-розподільнику для дітей визначається судом залежно від об'єктивних підстав для її тримання в цій установі [7].

Незважаючи на детальне закріплення і законодавстві та необхідне обґрунтоване застосування цих закладів, фактично більшість із них були розформовані за останні кілька років.

Ст. 8 Закону закріплює діяльність такого суб'єкта, як загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації, які є спеціальними навчально-виховними закладами для дітей, які потребують особливих умов виховання, та підпорядковуються центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти і науки. До цих закладів можуть направлятися особи, які вчинили кримінальне правопорушення у віці до 18 років або правопорушення до досягнення віку, з якого настає кримінальна відповідальність.

Основними завданнями загальноосвітніх шкіл і професійних училищ соціальної реабілітації є створення належних умов для життя, навчання і виховання учнів, підвищення їх загальноосвітнього і культурного рівня, професійної підготовки, розвитку індивідуальних здібностей і нахилів, забезпечення необхідної медичної допомоги, забезпечення соціальної реабілітації учнів, їх правового виховання та соціального захисту в умовах постійного педагогічного режиму.

До загальноосвітніх шкіл соціальної реабілітації направляються за рішенням суду діти віком від 11 до 14 років, а до професійних училищ соціальної реабілітації – віком від 14 років.

Дітей тримають у зазначених школах і професійних училищах соціальної реабілітації в межах встановленого судом терміну, але не більше трьох років [7].

У ст. 9 зазначені центри медико-соціальної реабілітації дітей, що створюються в державній системі охорони здоров'я за визначенням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, для дітей, які вживають алкоголь, наркотики, а також для дітей, які за станом здоров'я не можуть бути направлені до шкіл соціальної реабілітації та професійних училищ соціальної реабілітації.

Основним завданням центрів медико-соціальної реабілітації є створення умов і забезпечення лікування дітей від алкоголізму, наркоманії, токсикоманії та їх психосоціальної реабілітації і корекція. Діти перебувають у центрах медико-соціальної реабілітації протягом терміну, необхідного для лікування, але не більше двох років [7].

Ст. 11 визначає, що притулки для дітей служб у справах дітей утворюються, реорганізуються та ліквідуються відповідно до соціальних потреб відповідного регіону. У притулках для дітей тимчасово розміщуються діти віком від 3 до 18 років, які опинились у складних життєвих обставинах. Діти можуть перебувати в притулку для дітей протягом часу, необхідного для їх подальшого влаштування, але не більше як 90 діб. У притулках надають дітям кваліфіковані та різнобічні (психологічні, педагогічні, медичні, юридичні) консультації залежно від конкретних причин соціальної дискомфорту [7].

За ст. 11-1, центри соціально-психологічної реабілітації дітей підпорядковуються службі у справах дітей для тривалого (стаціонарного) або денного перебування дітей віком від 3 до 18 років, які опинились у складних життєвих обставинах, де надають дітям комплексну соціальну, психологічну, педагогічну, медичну, правову та інші види допомоги. Строк перебування дитини в центрі соціально-психологічної реабілітації дітей залежить від конкретних обставин, але не може перевищувати, відповідно, 9 і 12 місяців у разі стаціонарного і денного перебування. Строк перебування дитини в центрі визначається психолого-медико-педагогічною комісією за погодженням із відповідною службою у справах дітей [7].

Ст. 11-2 встановлює, що соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка) є закладами соціального захисту для проживання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, безпритульних дітей віком від 3 до 18 років, дітей, розлучених із сім'єю, з метою надання їм комплексної соціальної, психологічної, педагогічної, медичної, правової, інших видів допомоги та подальшого їх влаштування [7].

Відповідно до законодавства, всі зазначені суб'єкти мають встановлену законами та підзаконними актами компетенцію, їх діяльність спрямована на запобігання та протидію злочинності неповнолітніх, зокрема тих верств населення, які становлять так звану групу ризику. Проблема полягає в тому, що не всі норми чинного законодавства виконуються належним чином і більшість із них має підлягати реформуванню через застарілий характер та невідповідність потребам реального часу.

Окрім того, створені державою суб'єкти профілактики не мають змоги здійснювати значну частину покладених на них завдань та функцій, а ті повноваження, які реалізуються, майже або зовсім не впливають на злочинність неповнолітніх у регіоні та по всій країні.

**Висновки.** Отже, рівень корисливо-насильницької злочинності неповнолітніх у Південному регіоні України зростає, на що вказують статистичні дані, тому суб'єкти спеціально-кримінологічної профілактики такого виду злочинності підлягають реформуванню. Пропонуємо:

– повністю реформувати систему державних органів, на які покладено здійснення профілактики щодо злочинності неповнолітніх, зокрема, виявлення і ліквідація тих органів, повноваження яких неактуальні, та оптимізація і створення нових структурних підрозділів, які реально зможуть виконувати профілактичні функції і вплинуть на зменшення рівня злочинності неповнолітніх, зокрема і корисливо-насильницької злочинності у зазначеному регіоні;

– розглянути пропозицію щодо посади дитячого психолога в підрозділі ювенальної превенції Національної поліції України з метою підвищення ефективності спілкування з неповнолітніми та вирішення їх проблем з урахуванням всіх особливостей;

– підтримати запропоноване створення ювенальних судів, які мають здійснювати судочинство винятково щодо злочинів, скоєних неповнолітніми, суддя такого суду має володіти знаннями з дитячої психології, оскільки особа неповнолітнього злочинця виокремлюється як спеціальний суб'єкт злочину.

Такі пропозиції є актуальними для впровадження як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні, зокрема у Південному регіоні України, що сприятиме підвищенню ефективності їх діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Регіони України. *Статистичний збірник за 2017 рік, ч. 1.* / за ред. Вернера І.Є. Державна служба статистики України, 2018. 323 с.
2. Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика) : навчальний посібник. Нац. юрид. акад. України. Харків, 2011. 120 с.
3. Алауханов Е.О. Криминологія. Учебники и учебные пособия. Астана, 2013. 118 с.
4. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції : Наказ МВС України від 19.12.2017 р. № 1044. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18>.
5. Судова практика у справах про злочини неповнолітніх і втягнення їх у злочинну діяльність № п0082700-03 від 29.08.2003 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0082700-03>.
6. Ситнік О.М. Характеристика спеціально-кримінологічних заходів запобігання втягненню неповнолітніх у злочинну та іншу антигромадську діяльність. URL: <http://forumprava.pp.ua/files/096-104-2018-3-14.pdf>.
7. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24.01.1995 р. № N 20/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95>.

УДК 343.2:343.3

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.37>

ПОПОВИЧ О.В.

**ФІНАНСУВАННЯ ДІЙ, УЧИНЕНИХ З МЕТОЮ НАСИЛЬНИЦЬКОЇ ЗМІНИ ЧИ ПОВАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ АБО ЗАХОПЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ЗМІНИ МЕЖ ТЕРИТОРІЇ АБО ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ, У СИСТЕМІ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена з'ясуванню місця, значення та ролі фінансування дій, учинених із метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України, у системі злочинів проти основ національної безпеки України. Відповідно до поставленої мети проаналізовано підходи щодо доцільності запровадження кримінальної відповідальності за фінансування таких дій.

Визначено, що система злочинів проти основ національної безпеки України являє собою структуру, яка становить єдність закономірно розміщених і функціонуючих елементів (злочинів), що посягають на захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу й інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Констатується, що різноманіття підходів до систематизації злочинів проти основ національної безпеки України зумовлене використанням різних класифікуючих підстав. Стверджується, що залежно від того, які злочини визначаються складовими частинами системи злочинів проти основ національної безпеки України, можна вести мову про її широке та вузьке розуміння.

Встановлено, що місце, значення та роль фінансування дій, учинених із метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України, у системі злочинів проти основ національної безпеки України великою мірою залежать від вирішення проблеми співвідношення фінансування таких дій з іншими складами злочинів, що передбачені Кримінальним кодексом України. Аргументовано, що відповідні елементи зіставлені один з одним за допомогою таких компонентів: єдності, відмінності, взаємодії та суперечності.

Обґрунтовано, що фінансування дій є злочином проти внутрішньої безпеки держави, що посягає на відносини, що гарантують охорону основ національної безпеки в політичній сфері, є проявом сепаратизму, намагання автономізації окремих регіонів України за етнічною ознакою, може бути в окремих формах пов'язане з розвідувально-підприємною діяльністю іноземних спецслужб.

**Ключові слова:** систематизація, співвідношення злочинів, єдність, відмінність, взаємодія, суперечності, державна безпека, конкуренція кримінально-правових норм.

The article is devoted to finding out the place, meaning and role of financing of actions committed for the purpose of forcible change or overthrow of the constitutional order or seizure of state power, change of borders of the territory or state border of Ukraine in the system of crimes against the foundations of national security of Ukraine. In accordance with the set goal, the approaches to the expediency of introducing criminal liability for financing of actions are analyzed.

It was determined that the system of crimes against the foundations of national security of Ukraine is a structure that is the unity of lawfully located and functioning elements (crimes) that encroach on the protection of state sovereignty, territorial integrity, democratic constitutional order and other national interests of Ukraine from real and potential

threats. It is stated that the variety of approaches to the systematization of crimes against the foundations of national security of Ukraine is due to the use of different classification grounds. It is argued that depending on which crimes are determined by the components of the system of crimes against the foundations of national security of Ukraine, it is possible to talk about its broad and narrow understanding.

It was established that the place, meaning and role of Financing of actions committed for the purpose of forcible change or overthrow of the constitutional order or seizure of state power, change of borders of the territory or state border of Ukraine in the system of crimes against the foundations of national security of Ukraine largely depends on solving the problem of the ratio of Financing of actions with other corpus delicti under the Criminal Code of Ukraine. It was argued that the comparison of the relevant elements with each other is through the following components: unity, difference, interaction and contradiction.

It was substantiated that Financing of actions is a crime against the internal security of the state, which encroaches on relations that protect the foundations of national security in the political sphere and is a manifestation of separatism, attempts to autonomy certain regions of Ukraine on ethnic grounds and may be in some forms related to intelligence and subversive activities of foreign intelligence services.

**Key words:** *systematization, ratio of crimes, unity, difference, interaction, contradictions, state security, competition of criminal law norms.*

**Вступ.** З метою забезпечення національних, державних, суспільно-політичних, економічних та гуманітарних інтересів України від проявів сепаратизму, подолання наслідків сепаратистської діяльності на всій території України та попередженню загроз сепаратизму в майбутньому Законом України № 1533–VII від 19 червня 2014 р. [1] розд. I Особливої частини Кримінального кодексу (далі – КК) України [2] був доповнений ст. 110–2 «Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України» (далі – Фінансування дій).

Водночас необхідно зауважити, що у вітчизняній доктрині кримінального права мають місце різні підходи щодо доцільності запровадження кримінальної відповідальності за Фінансування дій.

Представники першого підходу вважають, що склад злочину, передбачений у ст. 110–2 КК України, є наслідком криміналізації суспільно небезпечних діянь, має самостійне значення та виступає спеціальною нормою щодо ст. ст. 109 та 110 КК України. Водночас стверджується, що диспозиція ч. ч. 1, 2 ст. 110–2 КК України сформульована широко й охоплює, серед іншого, фінансування зазначених у ній дій особою, яка перебуває в односторонньому суб'єктивному зв'язку з особою, дії якої фінансуються. Наявність останнього вказує на відсутність ознак співучасті у злочині, передбаченому у ст. 110 КК України [3, с. 223].

Відповідно до другого підходу, з огляду на можливість кваліфікації фінансування тих чи інших дій як пособництва у вчиненні злочинів, що передбачені у ст. ст. 109, 110 КК України (або виконання ролі організатора), і особливостей побудови конструкції диспозицій ст. 110–2 КК України (фінансування дій, учинених), встановлення відповідальності за відповідні діяння окремою ст. 110–2 КК України не включає до кола злочинів нового різновиду діянь і не може вважатися криміналізацією суспільно небезпечних діянь [4, с. 77]. У Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради до законопроекту це дістало назву «повторної» криміналізації [5].

На наш погляд, обґрунтованість останнього підходу підтверджується, окрім зазначеного, також і тим, що у процесі встановлення кримінальної відповідальності за Фінансування дій були порушені основоположні засади (принципи) криміналізації суспільно небезпечних діянь: ненадмірності заборони, процесуальної можливості здійснення переслідування, повноти складу злочину, домірності санкції й економії кримінально-правової репресії [6, с. 201–207].

Незважаючи на зазначене, наявність у кримінальному законі України даного складу злочину зумовлює необхідність визначення його місця в системі злочинів проти основ національної безпеки України, що дасть можливість, з одного боку, встановити найбільш суттєві ознаки, притаманні даній групі злочинів, а з іншого боку – розглянути проблему співвідношення злочинів проти основ національної безпеки України один з одним і зі злочинами, що передбачені іншими розділами Особливої частини КК України.

Проблема кримінально-правової протидії Фінансуванню дій набула актуальності серед правників порівняно недавно. До науковців, які досліджують Фінансування дій, належать В.С. Батиргарєєва, Д.С. Зоренко, Ю.В. Луценко, Н.М. Парасюк, С.Ю. Плещький, Н.В. Невідома, М.А. Рубашенко, А.В. Савченко, М.Б. Стиранка, Р.Л. Чорний, Г.В. Татаренко, О.В. Шульженко й інші.

**Постановка завдання.** Мета статті – визначення місця складу злочину, передбаченого у ст. 110–2 КК України, у системі злочинів проти основ національної безпеки України, виявлення проблем співвідношення Фінансування дій з іншими складами злочинів, що передбачені КК України.

**Результати дослідження.** Кримінальний кодекс України являє собою цілісне утворення, окремі елементи якого (кримінально-правові норми), розташовані в певному порядку (розділи) та функціонують завдяки наявності між ними кординаційно-субординаційних зв'язків. У зв'язку з цим систематизація злочинів надважлива, оскільки забезпечує уніфікацію, диференціацію та розташування кримінально-правових норм у відповідній послідовності.

У тлумачних словниках сучасної української мови система визначається як структура, яка становить єдність закономірно розміщених і функціонуючих частин [7, с. 412]; порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь [8, с. 1320–1321].

Відповідно до Закону «Про національну безпеку України», національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу й інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз [9].

Виходячи із зазначеного розуміння, систему злочинів проти основ національної безпеки України можна визначити як структуру, яка становить єдність закономірно розміщених і функціонуючих елементів (злочинів), що посягають на захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу й інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

Обґрунтування системи злочинів проти основ національної безпеки є чи найскладнішою проблемою Особливої частини кримінального права України. Передусім складність визначення системи злочинів проти основ національної безпеки України зумовлена відсутністю єдності думок щодо обсягу та змісту останньої, а також критеріїв класифікації. На складність означеної проблеми впливає неоднозначність розуміння та співвідношення таких термінів, як «національна безпека» та «державна безпека».

У науковій літературі мають місце різні класифікації злочинів проти основ національної безпеки. Зокрема, Н.І. Лесяк і В.П. Кушніт поділяють злочини, що вчиняються у сфері національної безпеки: 1) за суб'єктом злочину: злочини, скоєні загальним суб'єктом, та злочини, учинені спеціальним суб'єктом; 2) за ступенем тяжкості: середньої тяжкості, тяжкі й особливо тяжкі злочини [10, с. 289–290].

Залежно від того, які злочини визначаються складовими елементами системи злочинів проти основ національної безпеки України, можна вести мову про її широке та вузьке розуміння.

Відповідно до широкого розуміння, елементами системи є не лише ті злочини, що регламентуються першим розділом Особливої частини КК України, а й іншими розділами.

Так, Х.В. Завада систему злочинів проти інтересів України у сфері державної безпеки формує за конкретним об'єктом кримінально-правової охорони, з урахуванням реальних і потенційних загроз: 1) злочини, які пов'язані з розвідувально-підривною діяльністю іноземних спеціальних служб (ч. 3 ст. 109, ч. 2 ст. 110, ч. ч. 3, 4 ст. 110–2, ст. ст. 114, 328 КК України); 2) загроза посягань із боку окремих груп і осіб на державну територіальну цілісність та суверенітет (ч. ч. 1, 2 ст. 109, ст. 110 КК України); 3) загроза посягань на економічний потенціал України (ст. ст. 209–1, 210, ч. ч. 1, 2 ст. 222–1, ст. ст. 232–1, 233, 199 КК України); 4) посягання на науково-технічний потенціал держави (ст. ст. 176, 177, 232, 229 КК України); 5) загроза посягань на оборонний потенціал України (ст. ст. 114–1, 330, 422 КК України); 6) кримінально-протиправні посягання на права та свободи громадян (ч. 3 ст. 110, ст. ст. 112, 113 КК України); 7) загроза поширення корупції в органах державної влади (ст. ст. 368, 369 КК України); 8) з метою запобігання існування загрози поширення організованої злочинної діяльності (ст. ст. 255, 256, 260 КК України); 9) злочинна діяльність проти миру та безпеки людства як загроза державним інтересам у сфері державної безпеки (ст. ст. 436, 437, 438, 442 КК України); 10) загроза поширення міжнародного тероризму (ст. ст. 258–258–5 КК України); 11) загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України (ст. ст. 265, 265–1, 266 КК України); 12) можливість незакон-

ного ввезення на територію України зброї, вибухових речовин, боєприпасів та засобів масового ураження, радіоактивних та наркотичних засобів (ст. ст. 203, 305 КК України); 13) спроби створення та функціонування незаконних воєнізованих збройних організацій (ст. ст. 260, 343, 345, 348, 349, 447 КК України); 13) прояви сепаратизму, намагання автономізації окремих регіонів України за етнічною ознакою (ч. 2 ст. 110–2 КК України) [11, с. 153].

На думку Р.Л. Чорного, система злочинів проти безпеки держави охоплює: 1) злочини проти безпеки конституційного ладу (ст. ст. 109, 110, 111 і 114 КК України); 2) злочини проти людського, економічного, оборонного й екологічного потенціалів України (ст. 113 КК України); 3) злочини проти порядку набуття, збереження, використання і поширення відомостей, які містять державну таємницю і конфіденційну інформацію, яка перебуває у володінні держави (ст. ст. 328, 329, 330 та 422 КК України); 4) злочини проти безпеки здійснення державної влади, а також діяльності політичних партій (ст. ст. 112, 344, 346 та 351 КК України); 5) злочини проти зовнішнього суверенітету держави (гарантування безпеки осіб і установ, які користуються міжнародним захистом); 6) злочини проти порядку виконання військового обов'язку (ст. ст. 335, 336, 337, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 418, 419, 420, 427, 428, 429, 430 та 431 КК України); 7) злочини проти стабільності бюджетної системи України (ст. ст. 199, 210, 211, 212, 216 та 222 КК України). Відповідним чином пропонується сформулювати розд. I Особливої частини КК України [12, с. 269].

О.А. Чуваков пропонує класифікувати злочини проти основ національної безпеки на: 1) злочини, що посягають на «внутрішню» безпеку держави (ст. ст. 109, 110, 110–2, 112, 113, 114–1 КК України); 2) злочини, що посягають на «зовнішню» безпеку держави (ст. ст. 111, 114 КК України). Також до другої групи злочинів автор вважає належними ст. 294 КК України («Масові заворушення») і ст. 258 КК України («Терористичний акт»). Причому основою розподілу стали такі критерії, як: 1) вектор загрози; 2) наявність або відсутність іноземного адресата; 3) наявність видового об'єкта посягання, що сприяє розподілу таких злочинів на відповідні групи залежно від джерела посягання [13, с. 185–186].

У вузькому розумінні до системи злочинів проти основ національної безпеки України належать виключно ті, що передбачені розд. I Особливої частини КК України.

Відповідно до зазначеного підходу, злочини проти основ національної безпеки такі: 1) злочини проти основ національної безпеки в політичній сфері: дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади (ст. 109 КК України); посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110 КК України); посягання на життя державного чи громадського діяча (ст. 112 КК України); 2) злочини проти основ національної безпеки в інформаційній, економічній, науково-технологічній і воєнній сферах: державна зрада (ст. 111 КК України); шпигунство (ст. 114 КК України); 3) злочини проти основ національної безпеки в економічній і воєнній сферах (ст. 114 КК України) [14, с. 243–271; 15, с. 132].

В.К. Матвійчук класифікує злочини проти основ національної безпеки на: 1) злочини, що посягають на відносини з умов, що забезпечують охорону основ національної безпеки в політичній сфері: дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади (ст. 109 КК України); посягання на територіальну цілісність і недоторканість України (ст. 110 КК України); посягання на життя державного чи громадського діяча (ст. 112 КК України); 2) злочини, що посягають на відносини з умов, що забезпечують охорону основ національної безпеки України у сфері державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості, обороноздатності, державної, економічної, науково-технічної та інформаційної безпеки України: державна зрада (ст. 111 КК України); шпигунство (ст. 114 КК України); 3) злочини, що посягають на відносини з умов, що забезпечують охорону основ національної безпеки в економічній, екологічній сферах: шпигунство (ст. 114 КК України) [16, с. 86].

Узагальнюючи наявні підходи до систематизації злочинів проти основ національної безпеки України, можна констатувати, що різноманіття останніх зумовлене використанням різних класифікуючих підстав. Зокрема, як критерії систематизації норм ученими використовуються: 1) джерело походження небезпеки (наявність або відсутність іноземного адресата); 2) сфера національної безпеки; 3) конкретний об'єкт кримінально-правової охорони; 4) суб'єкт злочину; 5) ступінь тяжкості злочину.

З'ясування місця, значення та ролі Фінансування дій у системі злочинів проти основ національної безпеки України великою мірою залежить від вирішення проблеми співвідношення Фінансування дій з іншими складами злочинів, що передбачені КК України. У свою чергу, співвідношення між відповідними складами злочинів є комплексним гносеологічним процесом,

за якого відбувається зіставлення відповідних елементів один з одним за допомогою таких компонентів: єдності, відмінності, взаємодії та суперечності.

До спільних (єдиних) ознак злочинів, передбачених у ст. ст. 110 і 110–2 КК України, М.А. Рубашенко відносить те, що вони посягають на той самий родовий і видовий об'єкти, збігаються за ознаками суб'єкта та за іншими ознаками складів злочинів [3, с. 222]. Означене сушне і щодо ст. ст. 110–2 та 109 КК України. Іншими спільними ознаками зазначених складів злочинів варто визначити те, що:

1) конструкція об'єктивної сторони складів злочинів характеризується формальним складом злочину, адже злочини вважаються закінченими з моменту вчинення суспільно небезпечного діяння, передбаченого відповідною статтею кримінального закону;

2) ознаки об'єктивної сторони, а саме: суспільно небезпечні наслідки, причинний зв'язок, місце, час, спосіб, обстановка, засоби та знаряддя вчинення злочину, перебувають за межами складів злочину і на кримінально-правову кваліфікацію вчиненого не впливають;

3) суб'єктивна сторона складів злочинів характеризується виною у формі прямого умислу;

4) учинення злочину повторно або організованою групою (ст. 109 КК України); повторно або за попередньою змовою групою осіб або за настання тяжких наслідків (ст. 110 КК України) є спільними кваліфікуючими ознаками.

Щодо відмінності складів злочинів, що характеризуються, зазначимо таке. З усіх форм кримінально караних діянь, що передбачені у ст. ст. 109 та 110 КК України, у ст. 110–2 КК України законодавець як самостійні склади злочинів виокремив лише фінансування дій, учинених із метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, та фінансування дій щодо зміни меж території України або державного кордону на порушення порядку, встановленого Конституцією України, тоді як фінансування публічних закликів чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій будуть кваліфікуватися як пособництво у вчиненні злочинів, передбачених ст. ст. 109 та 110 КК України, з посиланням на ч. 5 ст. 27 КК України.

Крім зазначеного, до відмітних особливостей складів злочинів, передбачених у ст. 110–2 КК України, належать такі:

1) предмет злочину – фінансові та матеріальні активи;

2) кваліфікуючі ознаки – учинення злочину з корисливих мотивів, у великому й особливо великому розмірі, завдання значної майнової шкоди;

3) можливість звільнення від кримінальної відповідальності за дії, передбачені цією статтею.

Ст. 110–2 КК України передбачає кримінальну відповідальність за фінансування дій, учинених із метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України, що утворюють склади злочинів, які передбачені ст. ст. 109 та 110 КК України. Водночас варто зауважити, що в разі фінансування відповідних дій та за наявності в діях особи, що вчинила таке фінансування, ознак співучасті у скоєнні злочинів, передбачених ч. 1 ст. 109 КК України (ч. 1 ст. 110 КК України), між зазначеними кримінально-правовими нормами наявна суперечність у формі конкуренції, подолання якої можливе або шляхом внесення змін до кримінального закону, або на підставі відповідних правил, що вироблені наукою й апробовані слідчо-судовою практикою.

Конкуренція кримінально-правових норм має місце і в разі співвідношення ст. 110–2 зі ст. 258–5 КК України («Фінансування тероризму»), ч. 3 ст. 260 КК України («Фінансування непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань»), ст. 447 КК України («Найманство»). У перших двох випадках визначальне значення має встановлення характеру діяльності організації, яка фінансується. Коли ж суб'єкт здійснює фінансування або матеріальне забезпечення найманців із метою використання їх у насильницьких діях, спрямованих на повалення державної влади чи порушення територіальної цілісності, необхідно виходити з обсягу дій, які встиг виконати суб'єкт, та мотивації осіб, які є найманцями [17, с. 76].

Взаємодія Фінансування дій, з одного боку, та іншими складами злочинів, що передбачені КК України, – з іншого, має місце в разі вчинення їх у сукупності. Оскільки фінансування дій може вчинятися шляхом як фінансового, так і матеріального забезпечення таких дій, то найбільш імовірними злочинами, що вчиняються в сукупності зі злочином, передбаченим у ст. 110–2 КК України, у такому разі можуть бути злочини, пов'язані з поводженням із предметами та речовинами, вилученими із цивільного обігу: ст. ст. 263, 264, 307 КК України. Залежно від походження коштів, якими здійснюється фінансування насильницької зміни чи повалення конституційного ладу, або захоплення державної влади, зміни меж території України на порушення порядку, вста-



новленого Конституцією України, дії особи можуть містити склад злочину, передбаченого ст. 209 КК України (легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом); ст. 306 КК України (використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів) [17, с. 75–76].

**Висновки.** Отже, дослідження різних компонентів співвідношення Фінансування дій із відповідними складами злочинів дозволило виявити особливості, які йому притаманні та відрізняють його від інших складів злочинів, окреслити проблемні аспекти законодавчого конструювання ст. 110–2 КК України та практики її застосування.

Ураховуючи наявні підходи до систематизації злочинів проти основ національної безпеки України, можемо констатувати, що Фінансування дій є злочином проти внутрішньої безпеки держави, що посягає на відносини, що забезпечують охорону основ національної безпеки в політичній сфері, та є проявом сепаратизму, намагання автономізації окремих регіонів України за етнічною ознакою, може бути в окремих формах пов'язаним із розвідувально-підприємливою діяльністю іноземних спецслужб.

#### Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за фінансування сепаратизму: Закон України № 1533–VII від 19 червня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 32. Ст. 1125.
2. Кримінальний кодекс України: Закон від 5 квітня 2001 р. № 2341–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131.
3. Рубашенко М.А. Кримінальна відповідальність за посягання на територіальну цілісність і недоторканність України: монографія. Харків: Право, 2016. 286 с.
4. Гацелюк В.О. Кримінально-правова заборона фінансування сепаратизму в контексті вчення про криміналізацію суспільно небезпечних діянь. *Забезпечення єдності судової практики у кримінальних справах у контексті подій 2013–2014 рр. в Україні*: матеріали Міжнародного симпозиуму, м. Київ, 24–25 жовтня 2014 р. URL: [http://www.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/biblioteka/nauk\\_konf/konf\\_24102014.pdf](http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/biblioteka/nauk_konf/konf_24102014.pdf) (дата звернення: 15.06.2020).
5. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проєкт закону України № 4822 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо кримінальної відповідальності за фінансування сепаратизму)» від 13 травня 2014 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=50842&pf35401=300353> (дата звернення: 15.06.2020).
6. Попович О.В. Принципи криміналізації: поняття, зміст та дотримання (на прикладі ст. 110–2 КК України). *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 4. С. 201–207.
7. Глумачний словник сучасної української мови: близько 5 000 сл. / уклад. І.М. Забіяка. Київ: Арій, 2007. 512 с.
8. Великий глумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
9. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 21. Ст. 241.
10. Лесяк Н.І., Кушпій В.П. Загальна характеристика та види злочинів проти основ національної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 287–289.
11. Завада Х.В. Система злочинів, що посягають на інтереси України у сфері державної безпеки. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. № 21. С. 152–157.
12. Чорний Р.Л. Система злочинів проти безпеки держави за кримінальним кодексом України. *Університетські наукові записки*. 2013. № 1 (45). С. 261–272.
13. Чуваков О.А. Кримінально-правова протидія злочинам проти основ національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Одеса, 2017. 468 с.
14. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 11-те вид., переробл. та допов. Київ: Дакор, 2019. 1384 с.
15. Ліпкан В.А., Діордіца І.В. Національна безпека України: кримінально-правова охорона: навчальний посібник. Київ: Вид-во КНТ, 2007. 292 с.
16. Матвійчук В.К. Злочини проти основ національної безпеки: поняття та загальна характеристика. *Юридична наука*. 2013. № 9. С. 80–87.
17. Сичевський В.В., Харитонов Є.І., Олейников Д.О. Науково-практичний коментар до розділу I Особливої частини Кримінального кодексу України (Злочини проти основ національної безпеки України). Харків: Право, 2016. 232 с.

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;  
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

УДК 343.148

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.38>**АКСЬОНОВ В.В., ЮРЧИК О.М.****ПРАВОВИЙ СТАТУС СУДОВОГО ЕКСПЕРТА-АВТОТЕХНІКА ПІД ЧАС  
ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В СУДОВОМУ ПРОЦЕСІ**

У статті розкритий правовий статус судового експерта-автотехніка під час досудового розслідування в судовому процесі. Наголошено, що участь експерта в кримінальному провадженні досить суттєво впливає на можливості сторін кримінального провадження у процесі збирання, перевірки та оцінки доказів із метою забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду. Висновок експерта, що наданий особою, яка є не зацікавленою в результатах кримінального провадження, з посиланням на фундаментальні наукові положення та апробовані методики проведення дослідження, який у разі потреби може бути перевірений, а також показання експерта є процесуальними джерелами доказів. З'ясовано, що невід'ємним чинником правового статусу судового експерта-автотехніка під час досудового розслідування та в судовому процесі є його юридична відповідальність за неналежне виконання своїх посадових обов'язків або зловживання ними. Кримінальна відповідальність експерта за завідомо неправдивий висновок та за відмову виконувати покладені на нього обов'язки є гарантією достовірності висновку експерта та належного виконання ним професійних обов'язків. За злісне ухилення від явки до органів досудового розслідування або суду експерт несе адміністративну відповідальність згідно з чинним законодавством. За допущені порушення під час проведення експертизи, що не тягнуть за собою кримінальної чи адміністративної відповідальності, експерт може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності згідно з чинним законодавством. Зроблено висновок, що правовий статус судового експерта-автотехніка під час досудового розслідування кримінального провадження – це сукупність правових елементів, які характеризують місце, роль й компетенцію експерта-автотехніка в юридичному процесі. До правових елементів правового статусу судового експерта-автотехніка в кримінальному процесі на стадії досудового розслідування належать їх юридичні обов'язки та права, заборонні заходи, коли експерту прямо забороняється вчиняти певні дії, та його юридична відповідальність за неналежне виконання своїх посадових обов'язків або зловживання ними.

**Ключові слова:** *дорожньо-транспортна пригода, досудове розслідування, заборонні заходи, правовий статус, судова автотехнічна експертиза, судовий експерт-автотехнік, юридичний процес, юридичні обов'язки, юридичні права.*

The article discloses the legal status of a forensic expert during the pre-trial investigation and in the judicial process. It is emphasized that the participation of an expert in criminal proceedings has a significant impact on the ability of the parties to criminal

---

© АКСЬОНОВ В.В. – директор (Черкаський науково-дослідний експертно-криміналістичний центр Міністерства внутрішніх справ України)

© ЮРЧИК О.М. – старший судовий експерт сектора автотехнічних досліджень відділу автотехнічних досліджень та криміналістичного дослідження транспортних засобів (Черкаський науково-дослідний експертно-криміналістичний центр Міністерства внутрішніх справ України)

proceedings in the collection, verification and evaluation of evidence in order to ensure a prompt, complete and impartial investigation and trial. The expert's opinion provided by a person who is not interested in the results of criminal proceedings, with reference to fundamental scientific principles and proven research methods, which, if necessary, can be verified, and the expert's testimony is procedural sources of evidence. It has been established that an integral factor in the legal status of a forensic vehicle expert during the pre-trial investigation and in the trial is his legal liability for improper performance of his official duties, or abuse of them. The criminal liability of an expert for a knowingly false opinion and for the refusal of an expert to perform his duties is a guarantee of the reliability of the expert's opinion and the proper performance of his professional duties. The expert bears administrative responsibility for malicious evasion of appearing before the bodies of pre-trial investigation or court in accordance with the current legislation. For violations committed during the examination, which do not entail criminal or administrative liability, the expert may be subject to disciplinary action in accordance with applicable law. It is concluded that the legal status of a forensic vehicle expert during the pre-trial investigation of criminal proceedings is a set of legal elements that characterize the place, role and competence of the vehicle expert in the legal process. The legal elements of the legal status of a forensic expert in criminal proceedings at the stage of pre-trial investigation include their legal duties and rights, prohibitive measures when the expert is expressly prohibited from performing certain actions, and his legal responsibility for improper performance of his duties, or abuse them.

**Key words:** *forensic automotive expertise, forensic expert technician, legal obligations, legal process, legal rights, pre-trial investigation, prohibitive measures, the legal status, traffic accident.*

**Вступ.** Життя і здоров'я людини є найбільшою цінністю. Однак у процесі дорожньо-транспортних пригод (ДТП) щорічно гине більше трьох тисяч людей, а травмується в десять разів більше, тому ДТП займає перше місце серед причин неприродних смертей в Україні. Одним із найбільш дієвих способів попередити такі випадки є примітивна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, громадянського суспільства та забезпечення незворотності покарання осіб, винних у завданні тілесних ушкоджень внаслідок скоєння ДТП. Притягнути до юридичної відповідальності особу, яка підозрюється у скоєнні кримінального проступку, пов'язаного з порушенням ПДР, здебільшого можна тільки після проведення судової експертизи.

Проте експертизи проводяться не в якійсь безособовій формі, а певними спеціально підготовленими та сертифікованими посадовими особами, експертами-автотехніками. Їх правовий статус під час досудового розслідування в судовому процесі є не досконалим. У чинному законодавстві є низка невідповідностей та прогалин.

До проблеми правового статусу судового експерта-автотехніка під час досудового розслідування та в судовому процесі звертались вчені П. Галас, В. Галунько, А. Гетьман, Ю. Давідіч, С. Данець, В. Доля, К. Дубонос, К. Дубонос, В. Клименко, К. Легких, А. Лозовий, О. Правоторова, О. Сараєв, Р. Тополя, А. Туренко, А. Шабадей, С. Шевцов та ін. Проте безпосередньо до аналізованих нами питань вони не зверталися, а зосереджували зусилля на більш загальних чи спеціальних викликах.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративно-го права, кримінального процесу та чинного законодавства сформувати правовий статус судового експерта-автотехніка під час досудового розслідування в судовому процесі.

**Результати дослідження.** Судова експертиза – це дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів досудового розслідування чи суду [1]. Експертом у кримінальному провадженні є особа, яка володіє науковими, технічними або іншими спеціальними знаннями, має право відповідно до Закону України «Про судову експертизу» на проведення експертизи і якій доручено провести дослідження об'єктів, явищ і процесів, що містять відомості про обставини вчинення кримінального правопорушення, та дати висновок із питань, які виникають під час кримінального провадження і стосуються сфери її знань [2].

Участь експерта у кримінальному провадженні досить суттєво впливає на можливості сторін кримінального провадження в процесі збирання, перевірки та оцінки доказів із метою забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду. Висновок

експерта, що наданий особою, яка є не зацікавленою в результатах кримінального провадження, з посиланням на фундаментальні наукові положення та апробовані методики проведення дослідження, який у разі потреби може бути перевірений, а також показання експерта є процесуальними джерелами доказів.

Відповідно до ст. 75 КПК України, експертиза призначається, якщо для вирішення певних питань при провадженні в справі необхідні наукові, технічні або інші спеціальні знання. Під спеціальними знаннями варто розуміти такі знання, якими професійно володіє вузьке коло спеціалістів і які не належать до загальновідомих та загальнодоступних. Іншими словами, предметом дослідження експерта можуть бути будь-які факти та обставини, з'ясування яких потребує поглиблених знань у тій чи іншій сфері науки, техніки, мистецтва або ремесла, досвіду практичної роботи, що відповідають сучасному науковому і практичному рівню [2].

Об'єктами дослідження технічного стану транспортних засобів можуть бути автомобілі, тролейбуси, трамваї, трактора та самохідні машини. Часто об'єктами експертизи є вузли та механізми транспортних засобів та самохідних машин, які впливають на безпеку руху та експлуатацію транспортного засобу. Відповідно до терміна, зазначеного у п. 1.10. Правил дорожнього руху України, транспортний засіб – це пристрій, призначений для перевезення людей і (або) вантажу, а також встановленого на ньому спеціального обладнання чи механізмів. Головна задача експерта – автотехніка, який виконує судову експертизу технічного стану транспортного засобу встановити технічний стан транспортного засобу чи його елементів до моменту дорожньо-транспортної пригоди, виявити деталь (вузол, елемент), які призвели до відмови, а також визначити причини та час виникнення відмови, причинний зв'язок між виявленою технічною несправністю транспортного засобу та фактом виникнення дорожньо-транспортної пригоди. Визначаючи причини виникнення несправності (відмови) системи, експерт-автотехнік також вирішує питання про можливість її виявлення до моменту виникнення дорожньо-транспортної пригоди [4].

Звернемось до характеристики діяльності експерта-автотехніка в процесі дослідження окремих об'єктів автотехнічної експертизи. Наприклад, досліджуючи дії учасників дорожньо-транспортної пригоди з метою встановити, як вони мали діяти в цій ситуації відповідно до технічних вимог правил безпеки руху та експлуатації транспорту, експерт-автотехнік з урахуванням технічних знань з'ясовує, як із технічної точки зору мали діяти учасники пригоди відповідно до технічних вимог Правил дорожнього руху України та експлуатації транспорту. При цьому для вирішення питань стосовно дій пішоходів, спеціальні (технічні) знання у галузі автотехнічних досліджень не потрібні, слідчий або суд самостійно в змозі їх вирішити відповідно до вимог Правил дорожнього руху України. Питання причинного зв'язку між діями учасників дорожньо-транспортної пригоди, встановлених як слідчим (судом), так і експертом, та настання конкретного факту дорожньо-транспортної пригоди, експерт-автотехнік вирішує, якщо встановлення такого зв'язку потребує спеціальних знань експерта-автотехніка. Якщо дорожньо-транспортна пригода сталася на технічно справному транспортному засобі в задовільних дорожніх умовах за відсутності зовнішніх факторів, що спонукали водія екстремно виконувати ті чи інші норми Правил дорожнього руху України, тобто розвиток ситуації повністю визначався обраним водієм на свій розсуд рішенням та його реалізацією в робочому режимі, або неспроможністю водія з певних причин виконати необхідні прийоми керування транспортним засобом (внаслідок неправильних прийомів керування, які застосував водій під час руху, водій під час руху заснув за кермом або відволікався від керування транспортним засобом під час його руху, наявність у водія хвороби, яка могла викликати втрату свідомості під час руху та ін.), відповідь на поставлене питання не потребує спеціальних (технічних) знань у галузі автотехніки та слідчий або суд самостійно в змозі визначити фактори, що призвели до дорожньо-транспортної пригоди [3].

Що стосується безпосередньо компетенції судового експерта-автотехніка, то тут треба звернутись до теорії адміністративного права, адже саме ця галузь права спеціалізовано займається цією проблематикою. На думку вчених-адміністративістів, компетенція – це комплекс взаємопов'язаних елементів (мети, завдань, предмета відання та повноважень), що характеризують особливості діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, зумовлені його місцем у публічній адміністрації. Своєю чергою, під адміністративними повноваженнями розуміється взаємопов'язана сукупність адміністративних обов'язків та права суб'єкта публічного адміністрування, надані йому законним чином і необхідні для досягнення поставлених перед ним завдань [5].

Не є винятком із цього правила правовий статус експерта-автотехніка, адже він як учасник процесуального провадження наділений процесуальним статусом, який виникає з моменту його залучення в провадження. Для здійснення діяльності у кримінальному провадженні процесуальний закон наділяє експерта правами та обов'язками, які становлять основу його процесуального статусу та відрізняють експерта від інших учасників провадження.

Під компетенцією експерта-автотехніка розуміють його знання і досвід у галузі теорії та методики експертизи, а також коло повноважень, наданих йому законом, та питань, які він може вирішувати на основі своїх спеціальних пізнань. До компетенції судового експерта автотехніка входить дослідження технічного стану транспортних засобів, які були учасниками дорожньо-транспортної пригоди, обстановки на місці дорожньо-транспортної пригоди, дій учасників дорожньо-транспортної пригоди, процесу (механізму) дорожньо-транспортної пригоди або окремих його стадій, а також визначення технічної можливості уникнення дорожньо-транспортної пригоди. Метою дослідження технічного стану причетних до пригоди транспортних засобів є встановлення: стану елементів рульового керування, ходової частини, освітлювальних приладів та гальмової системи транспортного засобу до моменту виникнення дорожньо-транспортної пригоди; причин та часу виникнення технічних несправностей; змоги виявити технічну несправність до моменту виникнення дорожньо-транспортної пригоди; причинного зв'язку між виявленою технічною несправністю транспортного засобу та фактом виникнення дорожньо-транспортної пригоди; технічної можливості уникнення пригоди при відповідному технічному стані транспортного засобу; обставин, пов'язаних із технічним станом транспортного засобу, які сприяли чи могли сприяти виникненню дорожньо-транспортної пригоди [3].

Згідно із чинним законодавством експерт-автотехнік зобов'язаний: заявити самовідвід за наявності передбачених законодавством обставин; прийняти до виконання доручену йому експертизу; особисто провести повне дослідження, дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок на поставлені питання, а в разі потреби роз'яснити його. Експерт-автотехнік зобов'язаний провести дослідження безпосередньо, тобто має провести експертизу особисто, без залучення інших осіб. Якщо виникає необхідність залучення інших спеціалістів для проведення певного дослідження, то експерт має повідомити особу, яка призначила експертизу, або керівника експертної установи про це, оскільки він не має права нормативно здійснювати ці процесуальні дії особисто; забезпечити збереження об'єкта експертизи. Якщо дослідження пов'язане з повним або частковим знищенням об'єкта експертизи або зміною його властивостей, експерт має одержати на це дозвіл від органу (особи), який (яка) призначив(ла) експертизу (залучив(ла) експерта), не розголошувати без дозволу органу (особи), який (яка) призначив(ла) експертизу (залучив(ла) експерта), відомості, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням обов'язків, або не повідомляти будь-кому, крім органу (особи), який (яка) призначив(ла) експертизу (залучив(ла) експерта), чи суду про хід проведення експертизи та її результати. У разі постановлення ухвали суду про припинення проведення експертизи експерт зобов'язаний негайно повернути матеріали справи та інші документи, що використовувалися для проведення експертизи [6; 7].

Задля виконання цих обов'язків експерт-автотехнік має право ознайомлюватися з матеріалами справи, які стосуються предмета експертизи. Експерт-автотехнік має право знайомитися з тими матеріалами кримінального провадження, які стосуються предмета експертизи. Обсяг матеріалів експерт визначає самостійно. Слідчий чи суд зобов'язані надати для ознайомлення на вимогу експерта матеріали кримінального провадження, які стосуються предмета дослідження в тому обсязі, який визначить сам експерт. Водночас експерт-автотехнік не має права аналізувати матеріали провадження, збирати докази, вибирати, що йому досліджувати, і самостійно вибирати вихідні дані для проведення дослідження, заявляти клопотання про надання додаткових матеріалів і зразків та вчинення інших дій, пов'язаних із проведенням експертизи, з дозволу органу, який призначив експертизу, залучив експерта, біз присутнім під час проведення процесуальних, виконавчих дій та ставити питання учасникам процесу, що стосуються предмета чи об'єкта експертизи, та проводити окремі дослідження в їх присутності, вказувати у висновку експерта на факти, виявлені під час проведення експертизи, які мають значення для справи, але стосовно яких йому не були поставлені питання, та на обставини, що сприяли (могли сприяти) вчиненню правопорушення [6; 7].

Крім того, експерт-автотехнік має право вказати зі своєї ініціативи на ті обставини, які мають значення для справи і про які йому не були поставлені питання, але в разі дотримання вимог: якщо ці обставини виявлені на підставі використання своїх спеціальних пізнань і не виходять за межі компетенції експерта; якщо вони виявлені під час експертного дослідження і

впливають із нього; якщо вони мають значення для обставин, встановлених експертом під час свого дослідження і безпосередньо з ними пов'язані, тобто розкривають, доповнюють, уточнюють обставини, що становлять предмет цієї експертизи. Крім того, експерт має право самостійно, на підставі свого досвіду і знань, виходячи з ходу і результатів проведених досліджень, вказати на ці обставини в наданому ним висновку, в разі незгоди з іншими членами експертної комісії скласти окремий висновок. Якщо під час проведення комісійної судової експертизи (двома і більше судовими експертами) судові експерти дійшли згоди, вони підписують спільний висновок. Якщо судові експерти не дійшли згоди, складається декілька висновків відповідно до позицій судових експертів. Експерт має такі права: викладати письмово відповіді на питання, які ставляться йому під час надання роз'яснень чи показань; оскаржувати в установленому законодавством порядку дії та рішення органу (особи), який (яка) призначив(ла) експертизу (залучив(ла) експерта), що порушують права експерта або порядок проведення експертизи; право на забезпечення безпеки за наявності відповідних підстав; одержувати винагороду за проведення експертизи та відповідно до законодавства компенсацію (відшкодування) витрат за виконану роботу і витрат, пов'язаних із викликом для надання роз'яснень чи показань, якщо це не є його службовим обов'язком. Експерт може відмовитися від проведення експертизи, якщо наданих йому матеріалів замало для виконання покладених на нього обов'язків, а витребувані додаткові матеріали не надані, або якщо поставлені питання виходять за межі його спеціальних знань. Повідомлення про відмову має бути вмотивованим [8].

На нашу думку, невід'ємним елементом правового статусу експерта-автотехніка є заборонні заходи. Зокрема, йому забороняється: проводити експертизу без письмової вказівки керівника (заступника керівника) експертної установи, керівника структурного підрозділу; передоручати проведення експертизи іншій особі; самостійно збирати матеріали, які підлягають дослідженню, а також вибирати вихідні дані для проведення експертизи, якщо вони відображені в наданих йому матеріалах неоднозначно; вирішувати питання, які виходять за межі спеціальних знань експерта-автотехніка та з'ясування питань права; вступати в не передбачені порядком проведення експертизи контакти з особами, якщо такі особи прямо чи опосередковано зацікавлені в результатах експертизи; зберігати матеріали справ та об'єкти експертних досліджень поза службовим приміщенням [9].

Також, на нашу думку, невід'ємним чинником правового статусу судового експерта-автотехніка під час досудового розслідування та в судовому процесі є його юридична відповідальність за неналежне виконання своїх посадових обов'язків або зловживання ними. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про судову експертизу», судовий експерт на підставах і в порядку, передбачених законодавством, може бути притягнутий до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. За надання завідомо неправдивого висновку, відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків, а також за розголошення даних, що стали йому відомі під час проведення експертизи, експерт несе кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством. Кримінальна відповідальність експерта за завідомо неправдивий висновок та за відмову виконувати покладені на нього обов'язки є гарантією достовірності висновку експерта та належного виконання ним своїх професійних обов'язків. За злісне ухилення від явки до органів досудового розслідування або суду експерт несе адміністративну відповідальність згідно з чинним законодавством. За допущені порушення під час проведення експертизи, що не тягнуть за собою кримінальної чи адміністративної відповідальності, експерт може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності згідно з чинним законодавством. У разі завдання своїми діями майнової шкоди під час проведення експертизи експерт несе матеріальну відповідальність згідно з чинним законодавством [1].

Висновки. Отже, правовий статус судового експерта-автотехніка під час досудового розслідування кримінального провадження – це сукупність правових елементів, які характеризують місце, роль й компетенцію експерта-автотехніка в юридичному процесі. До правових елементів правового статусу судового експерта-автотехніка в кримінальному процесі на стадії досудового розслідування належать їхні юридичні обов'язки та права, заборонні заходи, коли експерту прямо забороняється вчиняти певні дії, та його юридична відповідальність за неналежне виконання своїх посадових обов'язків або зловживання ними.

**Список використаних джерел:**

1. Про судову експертизу : Закон України. *Голос України*. 1994. № 74.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Голос України*. 2012. № 90-91.
3. Інструкція про проведення судових автотехнічних експертиз в експертних установах системи Міністерства юстиції Української РСР від 01.08.1975 р. № 33/5. Втратила чинність на основі Наказу Мін'юсту № 9/5 від 27.02.2001 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v33\\_5323-75](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v33_5323-75).
4. Судова експертиза Дослідження обставин і механізму «Дорожньо-транспортної пригоди». Луганський науково-дослідний Експертно-криміналістичний центр МВС України. 2019. URL: <http://luga-ndekc.com.ua/news153/>.
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Вид. 3-є. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
6. Кримінальний кодекс України. *Голос України*. 2001. № 107.
7. Науково-практичний коментар нового Кримінального процесуального кодексу України. Харків / А. Гетьман та ін. : Право, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» Національна академія правових наук України, 2012. 681 с.
8. Про внесення змін до Інструкції про особливості здійснення судово-експертної діяльності атестованими судовими експертами, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах : Наказ Міністерства юстиції України від 07.09.2015 р. № 1659/5. [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE27532.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE27532.html).
9. Інструкції про порядок проведення судових експертиз та експертних досліджень паспортних документів Головним експертно-криміналістичним центром Державної прикордонної служби України. Затверджено Наказом МВС України від 18.11.2013 р. № 1109. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/343183\\_\\_343248](https://zakononline.com.ua/documents/show/343183__343248).
10. Автотехнічна експертиза. Дослідження обставин ДТП : підручник / А.М. Туренко, В.І. Клименко, О.В. Сараєв, С.В. Данець. Харків : ХНАДУ, 2012. 320 с.
11. Автотранспортна експертиза : підручник / В.К. Доля, Ю.О. Давідіч, А.І. Лозовий та ін. Харків : ХНАМГ, 2011. 422 с.
12. Галаса П.В. Експертний аналіз дорожньо-транспортних пригод: посібник для спеціалістів та водіїв-аматорів / під заг. ред. П.В. Галаси; Український центр післяварійного захисту «ЕКСПЕРТ-СЕРВІС». Київ, 1995. 190 с.
13. Дорожньо-транспортні пригоди. Критерії оцінювання дій водія / Авт.-уклад. С.О. Шевцов, К.В. Дубонос. Харків : Факт, 2003. 176 с.
14. Дорожньо-транспортні пригоди. Особливості розслідування / Авт.-уклад. А.М. Шабай, С.О. Шевцов, К.В. Дубонос. Харків : Факт, 2003. 127 с.
15. Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень. Затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5. URL: <https://hdzva.edu.ua/bsvd/wp-content/uploads/sites/46/2018/07/instruktsiya-sudova.pdf>.
16. Інструкція з організації проведення та оформлення експертних проваджень у підрозділах Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України. Затверджено Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17.07.2017 р. № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1024-17>.
17. Можливості використання спеціальних знань при розслідуванні дорожньо-транспортних пригод / Авт.-уклад. С.О. Шевцов. Харків : СПД-ФО Мальцев О.В., 2005. 308 с.
18. Легких К. Загальнонаукові та процесуальні питання проведення судової правової експертизи в судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2009. 20 с.

УДК 343.122

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.39>

КАЗЬМИРОВА І.В.

**РОЗГЛЯД АБО ПОВЕРНЕННЯ КЛОПОТАННЯ ПРО ТИМЧАСОВИЙ ДОСТУП ДО РЕЧЕЙ І ДОКУМЕНТІВ: ПРОЦЕСУАЛЬНА НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ**

У статті йдеться про наявну процесуальну невизначеність, пов'язану з поданням стороною клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів, що не відповідає вимогам закону. Подання таких клопотань є досить поширеним на практиці, що зумовлює необхідність подолання наявної процесуальної невизначеності. Звертається увага на відсутність прямої вказівки щодо можливості постановлення слідчим суддею, судом ухвали про повернення клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів, якщо таке клопотання подано без додержання вимог закону. Обґрунтовується можливість відразу розглядати клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів по суті. Проведено порівняльно-правовий аналіз з іншими заходами забезпечення кримінального провадження та доводиться доцільність імплементації подібних законодавчих положень у тимчасовий доступ до речей і документів. Визначено за необхідне перевіряти після надходження клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів на предмет додержання вимог закону. Повноваження слідчого судді зі встановлення відповідності клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів вимогам закону цілком можуть бути зараховані до судового контролю. З'ясовано два основні підходи у прийнятті рішень щодо клопотань про тимчасовий доступ до речей і документів, поданих без додержання вимог закону. Визначено, що відмова в задоволенні клопотання через недотримання вимог не сприяє забезпеченню розумності строків, на відміну від його повернення. Проаналізовано судову практику та з'ясовано, що в процесі постановлення ухвал про повернення таких клопотань застосовується аналогія права. Розглянуто запропоновані науковцями підходи щодо вирішення проблеми, і вони є досить слушними та практично спрямованими. Одночасно звернено увагу на необхідність врахування рівності сторін у поданні клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів, а також існування додаткових вимог до такого клопотання з боку сторони обвинувачення.

**Ключові слова:** *слідчий суддя, суд, засади кримінального провадження, ухвала, повернення клопотання.*

The article deals with the existing procedural uncertainty related to the submission by the party of a request for temporary access to things and documents, which does not meet the requirements of the law. It is quite common in practice to submit such petitions, which necessitates overcoming the existing procedural uncertainty. Attention is drawn to the lack of direct instructions on the possibility of the investigating judge, the court ruling on the return of a request for temporary access to things and documents, if such a request is filed without complying with the law. The possibility of immediately considering the request for temporary access to things and documents on the merits is substantiated. A comparative legal analysis with other measures to ensure criminal proceedings is carried out and the expediency of implementing similar legislative provisions in temporary access to things and documents is proved. It is necessary to check after receipt of the request for temporary access to things and documents for compliance with the law. The powers of the investigating judge to establish the compliance of the request for temporary access to things and documents with the requirements of the law may well be attribut-



ed to judicial review. Two main approaches in deciding on requests for temporary access to things and documents submitted without complying with the law is find out. Refusal to satisfy the petition due to non-compliance with the requirements does not contribute to the observance of reasonable time, in contrast to its return. Judicial practice is analyzed and it was found that the analogy of law is applied when deciding on the return of such petitions. The approaches proposed by scientists to solve the problem are considered and it's are quite appropriate and practically oriented. At the same time, attention was drawn to the need to take into account the equality of the parties in filing a request for temporary access to things and documents, as well as the existence of additional requirements for such a request by the prosecution.

**Key words:** *investigating judge, court, principles of criminal proceedings, decision, return of the petition.*

**Вступ.** Відповідно до ст. 160 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) сторони кримінального провадження мають право звернутися до слідчого судді з клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів. При цьому вимоги до змісту такого клопотання закріплені у ч. 2 ст. 160 КПК України. Зокрема, у клопотанні про тимчасовий доступ до речей і документів зазначається: 1) короткий виклад обставин кримінального правопорушення, у зв'язку з яким подається клопотання; 2) правова кваліфікація кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність; 3) речі і документи, тимчасовий доступ до яких планується отримати; 4) підстави вважати, що речі і документи перебувають або можуть перебувати у володінні відповідної фізичної або юридичної особи; 5) значення речей і документів для встановлення обставин у кримінальному провадженні; 6) можливість використання як доказів відомостей, що містяться в речах і документах, та неможливість іншими способами довести обставини, які передбачається довести за допомогою цих речей і документів, у разі подання клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів, які містять охоронювану законом таємницю; 7) обґрунтування необхідності вилучення речей і оригіналів або копій документів, якщо відповідне питання порушується стороною кримінального провадження.

Крім того, з огляду на загальні положення ст. 132 КПК України, до клопотання слідчого, прокурора про тимчасовий доступ до речей і документів додається витяг з Єдиного реєстру судових розслідувань щодо кримінального провадження, в рамках якого подається клопотання.

Таким чином, на розгляд слідчому судді має подаватися клопотання, що за формою та змістом відповідає зазначеним вимогам закону. Але на практиці досить поширеними є випадки, коли подане стороною клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів не відповідає вказаним вимогам закону. Тому науковці звертають увагу, що в КПК України не визначено, яке рішення має прийняти слідчий суддя, якщо клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів подано стороною кримінального провадження без додержання вимог ст. 160 КПК України [2, с. 104].

Для порівняння, встановлення суддею невідповідності позовної заяви вимогам ст.ст. 175 і 177 Цивільного процесуального кодексу України має наслідком залишення такої позовної заяви без руху, а надалі її повернення в разі неусунення недоліків у встановлений судом строк. Згідно з ч. 3 ст. 172 КПК України слідчий суддя, суд, встановивши, що клопотання про арешт майна подано без додержання вимог ст. 171 цього Кодексу, повертає його прокурору, цивільному позивачу та встановлює строк у сімдесят дві години або з урахуванням думки слідчого, прокурора чи цивільного позивача менший строк для усунення недоліків, про що постановляє ухвалу. У такому разі тимчасово вилучене в особи майно підлягає негайному поверненню після спливу встановленого суддею строку, а у разі звернення в межах встановленого суддею строку з клопотанням після усунення недоліків – після розгляду клопотання та відмови в його задоволенні.

Отже, в наведених випадках наявна процесуальна визначеність щодо дій та рішень судді, слідчого судді, на відміну від положень КПК України, що регламентують тимчасовий доступ до речей і документів.

Повертаючись до окресленої проблеми, зазначимо, що її розв'язання започатковано дослідженнями і публікаціями М.А. Макарова, В.М. Федченка, Є.І. Лисаченко, Т.О. Музиченко, О.І. Коровайко, В.І. Фаринника. Зазначені дослідження є досить ґрунтовними та практично спрямованими, але потребують подальшого опрацювання, певних доповнень і уточнень.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в з'ясуванні можливих шляхів подолання прогалини в правовому регулюванні тимчасового доступу до речей і документів, пов'язаній із процесуальною невизначеністю в разі недотримання вимог до клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів.

**Результати дослідження.** Звертаючись до глави 15 КПК України, в першу чергу зазначимо, що остання не містить будь-яких положень, які б передбачали, що після надходження клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів слідчий суддя має спочатку перевірити останнє на предмет додержання вимог закону. А беручи до уваги зміст ст. 163 КПК України, навіть можемо зробити висновок, що клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів відразу підлягає розгляду по суті (тобто, незалежно від того, чи відповідає воно встановленим вимогам).

Крім того, КПК України не встановлює будь-якої заборони щодо повторного звернення до слідчого судді з клопотанням про тимчасовий доступ. Тому в разі відмови в задоволенні клопотання через його невідповідність встановленим вимогам до форми та змісту, сторона кримінального провадження може знову звернутися до слідчого судді з клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів (з огляду на попередні недоліки).

На нашу думку, така процесуальна регламентація не сприяє дотриманню розумності строків як окремої процесуальної дії, так і кримінального провадження загалом.

Тому необхідним є встановлення слідчим суддею відповідності клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів вимогам ст. 160 КПК України відразу після надходження такого клопотання. Вважаємо, що зазначені дії слідчого судді необхідно розглядати як такі, що здійснюються в межах судового контролю в кримінальному провадженні.

Зокрема, як зазначає М.А. Макаров, окремі повноваження слідчого судді не можна зарахувати ні до попереднього судового контролю, ні до наступного судового контролю. Йдеться про його повноваження встановлювати та поновлювати процесуальні строки, розглядати відводи, здійснювати допит свідка, потерпілого під час досудового розслідування в судовому засіданні тощо. Тому, окрім попереджувального та подальшого судового контролю, можна говорити про третій його вид, до якого варто зарахувати повноваження слідчого судді, що не пов'язані з прийняттям рішення про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, наданням дозволів на проведення слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій, розглядом скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора [4, с. 85].

Таким чином, повноваження слідчого судді зі встановлення відповідності клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів вимогам ст. 160 КПК України цілком можуть бути зараховані до третього виду судового контролю (але необхідно відрізнити встановлення невідповідності такого клопотання безпосередньо під час його розгляду по суті, оскільки це вже буде попередній судовий контроль). При цьому такі повноваження навіть знайшли законодавче втілення щодо інших заходів забезпечення кримінального провадження (відсторонення від посади, тимчасове обмеження в користуванні спеціальним правом, арешт майна), на відміну від тимчасового доступу до речей і документів. Наприклад, згідно з ч. 2 ст. 156 КПК України слідчий суддя, суд, встановивши, що клопотання про відсторонення від посади подано без додержання вимог ст. 55 цього Кодексу, повертає його прокурору, про що постановляє ухвалу.

В. М. Федченко зазначає, що, на відміну від закріпленого у КПК України порядку розгляду клопотання про тимчасове обмеження в користуванні спеціальним правом, відсторонення від посади, арешт майна при регламентації порядку розгляду клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів, законодавець не закріпив повноваження слідчого судді повертати таке клопотання в разі його невідповідності встановленим вимогам. Саме тому в подібних випадках необхідно постановляти ухвалу про відмову в задоволенні клопотання [5, с. 115], що часто й спостерігається на практиці.

Одночасно вивчення правозастосовної практики слідчих суддів свідчить, що останні при розгляді клопотань постановляють також ухвали про їх повернення [6, с. 330]. Знову ж таки, КПК України за умови встановлення недоліків клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів не наділяє слідчого суддю правом залишити таке клопотання без руху або повернути його, якщо воно не відповідає вимогам КПК України [7, с. 118].

На думку Є.І. Лисаченко, практика постановлення слідчим суддею ухвали, вид якої не передбачено КПК України, суперечить засаді законності [6, с. 331].

Зважаючи на поширеність практики винесення слідчими суддями ухвал про повернення клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів, ми проаналізували нормативне обґрунтування щодо винесення таких ухвал. Вбачається, що в разі повернення зазначеного клопотання

слідчий суддя посилається на ч. 6 ст. 9 КПК України. Зокрема, якщо положення цього Кодексу не регулюють або неоднозначно регулюють питання кримінального провадження, застосовуються загальні засади кримінального провадження, визначені ч. 1 ст. 7 цього Кодексу. Так, якщо клопотання слідчого, прокурора не відповідає вимогам, які висунуто до клопотання, таке клопотання підлягає поверненню прокурору, як це передбачено ст.ст. 151 ч. 3, 156 ч. 2, 172 ч. 3 КПК України тощо (ухвала слідчого судді Солом'янського районного суду м. Києва від 25.03.2014 р. у справі № 760/6158/14-к, ухвала слідчого судді Деснянського районного суду м. Києва від 12.12.2019 р. у справі № 754/17522/19).

На нашу думку, поштовхом для виникнення практики постановлення слідчими суддями ухвал про повернення клопотань про тимчасовий доступ до речей і документів стали роз'яснення Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, викладені у Листі від 05.04.2013 р. № 223-559/0/4-13 «Про деякі питання здійснення слідчим суддею суду першої інстанції судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження». Виходячи з наведених роз'яснень, якщо клопотання про застосування тимчасового доступу до речей і документів не відповідає вимогам ч. 2 ст. 160 КПК, то слідчий суддя вправі повернути його прокурору для усунення недоліків.

Разом із тим відсутність визначеного порядку винесення таких рішень дає змогу ставити під сумнів їх правомірність. Процесуальним рішенням слідчого судді має бути владива стабільність, послідовність і законність, що забезпечить ефективний судовий захист, підвищення рівня єдності правозастосовної практики. Окреслене питання потребує вирішення шляхом закріплення на законодавчому рівні видів ухвал, що можуть бути постановлені слідчим суддею за результатами розгляду клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів [6, с. 331]. У цьому випадку на законодавчому рівні необхідним є закріплення видів ухвал, які може винести суд, слідчий суддя в разі невідповідності клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів встановленим вимогам.

З огляду на те, що КПК України в процесі розгляду клопотання про надання тимчасового обмеження в користуванні спеціальним правом, відсторонення від посади та арешту майна дає змогу слідчому судді повернути клопотання у разі невідповідності його встановленим вимогам, за аналогією із цим Т.О. Музиченко вважає необхідним закріплення такої змоги і у випадку розгляду клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів [7, с. 117–118].

В.І. Фаринник пропонує безпосередньо доповнити ст. 163 КПК України положенням, відповідно до якого слідчий суддя, встановивши, що клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів подане без додержання вимог ст. 160 КПК України, повертає його прокурору, про що постановляє ухвалу. При цьому підстави повернення клопотання мають бути належним чином обґрунтовані, а недоліки, які потребують усунення, такими, що могли перешкодити постановленню слідчим суддею законного і обґрунтованого рішення [10, с. 344]. Такої ж позиції дотримується й М.А. Макаров [2, с. 105]. Однак необхідно враховувати, що звернувшись до слідчого судді, суду з клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів мають право обидві сторони кримінального провадження, а не лише сторона обвинувачення.

Таким чином, в умовах процесуальної невизначеності склались два підходи щодо дій та рішень слідчого судді, суду в разі невідповідності клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів вимогам ст. 160 КПК України. Перший підхід полягає в розгляді клопотання безпосередньо по суті та відмові в його задоволенні, що не сприяє дотриманню розумності строків. Другий підхід полягає в перевірці клопотання на відповідність вказаним вимогам та поверненні його стороні з постановленням ухвали про повернення на підставі ч. 6 ст. 9 КПК України.

Аналізуючи зміст цієї норми можна зробити принаймні два важливих висновки: 1) законодавець дав змогу застосовувати в процесі виявлення прогалин кримінального процесуального законодавства аналогію права, а не аналогію закону; 2) не визначаючи конкретне коло суб'єктів, які вправі застосовувати аналогію в кримінальному провадженні, законотворець надає таку змогу будь-якому правозастосувачу [11, с. 155].

Разом із тим прогалини, які негативно впливають на визначення правового статусу учасників кримінального провадження, реалізацію їх прав та процесуальних можливостей впливати на хід і результати кримінальної процесуальної діяльності, належать до числа переборних і можуть бути подолані шляхом застосування аналогії права. Прогалини, що перешкоджають здійсненню суду, слідчому судді, прокурору, слідчому, керівнику органу досудовому розслідування та оперативним підрозділам повноважень, спрямованих на досягнення завдання забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду, навпаки, не можуть бути подолані

завдяки застосуванню аналогії права. Цей вид прогалин може бути усунутий винятково шляхом внесення змін і доповнень до кримінального процесуального законодавства [11, с. 157–158].

**Висновки.** Доцільним є втілення на законодавчому рівні підходу, що полягає в перевірці клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів на предмет додержання вимог закону та можливості постановлення слідчим суддею, судом ухвали про повернення такого клопотання (в разі недодержання вимог). Тобто щодо тимчасового доступу до речей і документів необхідно здійснити, по суті, таку саму регламентацію, як і в ч. 3 ст. 151 КПК України, ч. 2 ст. 156 КПК України. Щоправда, така законодавча регламентація чомусь стосується виключно сторони обвинувачення, тоді як із клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів має право звертатися і сторона захисту.

Також у процесі внесення запропонованих змін і доповнень необхідно врахувати, що ст. 132 КПК України встановлює, по суті, додаткові вимоги до клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів, що подається стороною захисту. Зокрема, до клопотання слідчого, прокурора про тимчасовий доступ до речей і документів додається витяг з Єдиного реєстру судових розслідувань щодо кримінального провадження, в рамках якого подається клопотання.

#### Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
2. Макаров М. Деякі аспекти розгляду слідчим суддею клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2015. № 5. С. 104–106.
3. Цивільний процесуальний кодекс України: в редакції Закону України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>
4. Макаров М.А. Судовий контроль у кримінальному процесі: теоретичні та правові основи : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2018. 495 с.
5. Федченко В.М. Проблемні питання застосування тимчасового доступу до речей та документів. *Актуальні проблеми кримінального права та процесу* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Кривий Ріг, 12 червня 2015 р. Київ : Дакор, 2015. С. 113–116
6. Лисаченко Є.І. Щодо постановлення слідчим суддею ухвали за результатами розгляду клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів. *Актуальні питання судової експертології, криміналістики та кримінального процесу* : матеріали Міжн. наук.-практ. конф., м. Київ, 05.11.2019 р. Київ : КНДІСЕ Мін'юсту України, 2019. С. 329–332.
7. Музиченко Т.О. Тимчасовий доступ до речей і документів: проблеми теорії та практики. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 12. С. 115–123.
8. Ухвала слідчого судді Солом'янського районного суду міста Києва від 25 березня 2014 р. у справі № 760/6158/14-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/49510022>.
9. Ухвала слідчого судді Деснянського районного суду міста Києва від 12 грудня 2019 р. у справі № 754/17522/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86722621>.
10. Фаринник В.І. Тимчасовий доступ до речей і документів у системі заходів забезпечення кримінального провадження. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. С. 340–346.
11. Лейба О.А. Застосування аналогії при подоланні прогалин у кримінальному процесуальному законодавстві України. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 4. С. 151–158.

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ В АСПЕКТІ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Чинне законодавство покладає на правоохоронні органи України відповідальність за дотримання законності, правопорядку і за боротьбу зі злочинністю, зокрема й корупцією. Наша країна перебуває на перехідному етапі суспільного розвитку, у нинішніх умовах правоохоронні органи об'єктивно позбавлені можливості належним чином виконувати свої правоохоронні та правозахисні функції щодо корупційних проявів. Це зумовлено багатьма чинниками, які включають систему соціально-економічних, політичних і духовних причин. За останні роки в Україні чимало уваги приділено правовому регулюванню боротьби з корупцією, яка є невід'ємною складовою частиною організованої злочинності. Водночас внутрішнім джерелом і рушійною силою цієї боротьби є діяльність правоохоронних органів.

У цій статті будуть розглянуті деякі аспекти боротьби правоохоронних органів із негативними наслідками злочинів, пов'язаних із корупційними проявами, які є складовою частиною організованої злочинності. Стабільно високий рівень корупції в Україні є однією з основних причин пробуксування необхідних реформ практично в усіх галузях діяльності держави. Це констатують численні урядові, неурядові та громадські міжнародні організації. Корупція в Україні є масштабною та багаторівневою. Це одна з головних проблем нашої держави, яка потребує першочергового вирішення, адже завдає непоправної шкоди як державі взагалі, так і конкретним громадянам зокрема.

Кожний корупційний прояв вимагає адекватного реагування з боку держави, але на особливу увагу заслуговують злочини, унаслідок учинення яких завдається колосальна матеріальна і моральна шкода. Потрібно зазначити, що характер завдання шкоди є досить специфічним, адже скоєнням корупційних злочинів особа завдає не лише матеріальну шкоду, але й підриває авторитет держави загалом. Корупціонер опосередковано може навіть спричинити моральну і фізичну шкоду життю і здоров'ю конкретної людини. Це залежить від виду корупційного злочину та сфери, у якій він учиняється. Отже, сьогодні питання щодо встановлення та компенсування завданої корупційним злочином шкоди є одним із пріоритетних завдань розслідування і невід'ємною складовою частиною протидії організованої злочинності.

**Ключові слова:** пріоритетні завдання розслідування, механізм учинення корупційних злочинів, встановлення та відшкодування шкоди.

Current legislation places law enforcement in Ukraine responsible for upholding the rule of law and the fight against crime, including corruption. Our country is in a transitional stage of social development, and in the current conditions, law enforcement agencies are objectively deprived of the opportunity to properly perform their law enforcement and human rights functions in relation to corruption. This is due to many factors, which include a system of socio-economic, political and spiritual reasons. In recent years, much attention has been paid in Ukraine to the legal regulation of the fight against corruption, which is an integral part of organized crime. At the same time, the internal source and driving force of this struggle is the activities of law enforcement agencies.

---

© МАЛЯРОВА В.О. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри криміналістики та судової експертології (Харківський національний університет внутрішніх справ)

© САВЧУК Т.І. – кандидат юридичних наук, доцент, старший викладач кафедри криміналістики та судової експертології (Харківський національний університет внутрішніх справ)

This article will consider some aspects of the fight of law enforcement agencies with the negative consequences of crimes related to corruption, which are part of organized crime. The consistently high level of corruption in Ukraine is one of the main reasons for the delay in the necessary reforms in almost all areas and spheres of state activity. This is stated by numerous governmental, non-governmental and public international organizations. Corruption in Ukraine is large-scale and multilevel. This is one of the main problems of our state, which needs to be addressed as a matter of priority because it causes irreparable damage to the state in general and to specific citizens in particular.

Every manifestation of corruption requires an adequate response from the state, but special attention should be paid to crimes, the commission of which causes enormous material and moral damage. It should be noted that the nature of the damage is quite specific because by committing a corruption crime a person not only causes material damage but also undermines the authority of the state as a whole. Corruption can even indirectly cause moral and physical harm to the life and health of a particular person. It depends on the type of corruption crime and the area in which it is committed. Thus, today the issue of establishing and compensating for the damage caused by a corruption crime is one of the priority tasks of the investigation and an integral part of combating organized crime.

**Key words:** *priority tasks of investigation, mechanism for committing corruption crimes, establishing and compensating for damage.*

**Вступ.** Корупція є невід’ємною складовою частиною організованої злочинності, одним із засобів, які вона використовує для досягнення злочинних цілей. Масштабність і багаторівневість корупції в Україні зробили її однією з головних проблем, які вимагають першочергового вирішення, адже завдають непоправної шкоди як державі взагалі, так і конкретним особам зокрема. Проблеми встановлення та компенсування шкоди, завданої злочином, були предметом дослідження таких учених: Р.С. Белкіна, Б.Л. Вашук, А.Ф. Волобуєва, Н.І. Газетдинова, В.Н. Глибко, А.М. Ерделєвського, О.В. Пчеліної, І.І. Татарінова й інших. У їхніх працях сформульовано низку принципово важливих положень. Також потребують додаткового дослідження питання, пов’язані із встановленням та компенсуванням шкоди, завданої корупційними злочинами.

**Постановка завдання.** Існують істотні відмінності в ефективності антикорупційних заходів у країнах із розвинутою демократією і в Україні. Вони насамперед пов’язані з різним рівнем соціально-економічного, політичного і культурного розвитку країн. Чималу роль відіграють також національні звичаї і традиції. Треба визнати, що національні морально-етичні та правові звичаї і традиції істотно впливають на характер, динаміку й ефективність антикорупційних заходів.

Особливу небезпеку становлять корупційні прояви, які містять ознаки злочинів та призводять до серйозних матеріальних збитків. Окрім того, характер завданої шкоди досить специфічний, адже скоєнням корупційного злочину особа завдає не лише матеріальної шкоди, але й підриває авторитет державних органів, установ і організацій, представником яких вона є. Залежно від виду корупційного злочину та сфери, у якій він учиняється, своїми злочинними діями зловмисник опосередковано може навіть спричинити фізичну шкоду життю і здоров’ю конкретної людини. Встановлення та компенсування завданої корупційним злочином шкоди є одним із найважливіших завдань розслідування, зокрема й в аспекті протидії організованій злочинності. Особлива складна ця діяльність правоохоронних органів під час розслідування корупційних проявів, пов’язаних із організованою злочинністю.

**Мета статті** – визначення, на основі аналізу наукових досліджень, слідчої і судової практики, особливостей встановлення, забезпечення компенсування та безпосереднього компенсування шкоди, завданої корупційними злочинами, з огляду на те, що вони є невід’ємною складовою частиною організованої злочинності.

**Результати дослідження.** Організована злочинність у сфері економіки фактично не може існувати без підтримки і тісної взаємодії із владними структурами. В українських умовах це значною мірою спричинено потребою легалізації значних сум грошей, здобутих організованими злочинними угрупованнями у процесі своєї злочинної діяльності [1]. Шкода від злочинних дій корупціонерів, якої завдають державі у сфері економіки, обертається величезними збитками. Водночас важко, а іноді неможливо оцінити у грошовому еквіваленті моральну і фізичну шкоду, завдану цими злочинами. Ідеться про такі негативні наслідки корупційних проявів, як недовіра громадян до державних структур, відокремлення держави і її органів від суспільства, загострення соціальних суперечностей, зростання рівня злочинності, зокрема таких її форм, як організо-

вана злочинність. Корупційні злочини підривають довіру громадян до держави, влади, правоохоронних органів, насамперед до поліції. Саме тому встановлення моральної, фізичної та майнової (матеріальної) шкоди є пріоритетним завданням досудового розслідування.

Юридична наука розділяє шкоду, завдану злочиним, на три види: моральну, фізичну та майнову (матеріальну). Моральна шкода як наслідок учинення злочину має немайновий характер і, відповідно до ч. 2 ст. 23 Цивільного кодексу України, виражається: 1) у фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; 2) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; 3) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку зі знищенням чи пошкодженням її майна; 4) у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи [2]. Фізична шкода – це спричинені внаслідок злочину негативні зміни фізичного й психічного здоров'я потерпілої особи, виражені в різних ступенях (смерть людини, завдання тяжких, середніх чи легких тілесних ушкоджень, порушення психічного стану особи, зміни в нормальному розвитку організму тощо) [3, с. 74–80]. Майнова шкода – це будь-яке зменшення або знищення майнового суб'єктивного права, охоронюваного законом інтересу або майнового блага, що спричиняє втрати в потерпілого [4, с. 196].

Компенсуванню у кримінальному провадженні підлягає моральна та майнова шкода, бо фізична шкода визначається як сукупність змін, які об'єктивно відбулися у стані людини внаслідок учинення кримінального правопорушення. До складових частин фізичної шкоди належать тілесні ушкодження, розлад здоров'я, фізичні страждання, а тому їх фактичне відшкодування неможливе. Витрати на відновлення фізичного здоров'я вираховуються у грошовому еквіваленті та відносяться до майнової шкоди. Ними є: оцінені у грошовому вигляді витрати на відновлення здоров'я потерпілого, а в разі його смерті – на поховання й виплати з підтримання матеріального добробуту і виховання непрацездатних членів сім'ї потерпілого та його неповнолітніх дітей; кошти, витрачені закладом охорони здоров'я на стаціонарне лікування особи, потерпілої від злочину [5, с. 144].

Кримінальний процесуальний кодекс України у ст. 127 «Відшкодування (компенсація) шкоди потерпілому» передбачає кілька шляхів компенсування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням або іншим суспільно-небезпечним діянням: 1) добровільно підозрюваним, обвинуваченим, а також за його згодою будь-якою іншою фізичною чи юридичною особою, вказуючи, що останні мають право на будь-якій стадії кримінального провадження компенсувати шкоду, завдану потерпілому, територіальній громаді, державі внаслідок кримінального правопорушення; 2) стягнена за рішенням суду за результатами розгляду цивільного позову у кримінальному провадженні; 3) компенсована потерпілому із державного бюджету України у випадках та в порядку, передбачених законом [6]. Очевидно, що законодавець до таких випадків відносить шкоду, завдану незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду (ч. 1 ст. 130 Кримінального процесуального кодексу).

Закон України «Про запобігання корупції» встановлює кілька шляхів відшкодування завданих збитків та відновлення порушених прав: 1) збитки, шкода, завдані державі внаслідок учинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку; 2) нормативно-правові акти, рішення, видані (ухвалені) з порушенням вимог закону, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на ухвалення чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування; 3) збитки, шкода, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта, який здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції, відшкодовуються з державного бюджету України в установленому законом порядку, а згодом можуть бути стягнуті в порядку регресу з особи, яка завдала збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, компенсуванням моральної шкоди); 4) кошти й інше майно, одержані внаслідок учинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації або спеціальній конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку [7].

Процес відшкодування збитків, завданих корупційним злочиним, по суті складається з таких етапів: встановлення шкоди, завданої злочиним; забезпечення компенсування такої шкоди; безпосереднє відшкодування. Під час дослідження економічних злочинів криміналістичне забез-

печення встановлення та компенсування шкоди полягає в розробленні криміналістичних рекомендацій, техніко-криміналістичних засобів і технологій їх застосування працівниками правоохоронних органів із метою оптимізації та полегшення діяльності із забезпечення компенсування шкоди, завданої економічним злочином [8, с. 186].

Перший крок для встановлення та компенсування шкоди здійснюється органами, які проводять розслідування, адже вказане завдання прямо передбачено у ст. 91 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) як обставина, яка підлягає доказуванню у кримінальному провадженні. Так, у п. 3 ч. 1 ст. 91 КПК визначено, що у кримінальному провадженні підлягає доказуванню вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням [6]. Вид шкоди та її розмір, виражений у майновому (грошовому) еквіваленті, становлять предмет цивільного позову. До того ж доказування виду й розміру завданої шкоди у кримінальному провадженні передбачає не лише обґрунтування цивільного позову з метою її відшкодування, а має передусім кримінально-правове значення. Це можна пояснити тим, що розмір завданої шкоди належить до об'єктивної сторони вчиненого кримінального правопорушення, визначає ступінь його суспільної небезпечності, а нерідко й кримінально-правову кваліфікацію [9, с. 369].

Встановлення шкоди, завданої корупційним злочином, полягає, по-перше, у встановленні предмета злочинного посягання, яким можуть бути грошові кошти в безготівковій та готівковій формах, матеріальні цінності та цінні папери. Крім того, з огляду на те, що в механізмі вчинення корупційних злочинів можуть використовуватися підприємства різних форм власності, завданою шкодою може виступати також упущена вигода, під якою в цивільному законодавстві визначено доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушено (ст. 22 Цивільного кодексу) [10]. Окрім матеріальної шкоди, як зазначалося раніше, встановленню також підлягає моральна шкода [11].

Окрім встановлення завданої злочином шкоди, перед правоохоронними органами також стоїть питання забезпечення її відшкодування. Держава повинна вживати заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення можливої конфіскації: а) доходів від корупційних злочинів або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів; б) майна, обладнання й інших засобів, які використовувались або призначалися для використання під час учинення корупційних злочинів [12]. Необхідними заходами щодо забезпечення цивільного позову на стадії досудового розслідування кримінальних проваджень мають бути: а) правильне визначення обсягу та розміру шкоди, завданої потерпілій особі; б) розшук, виявлення та повернення викраденого майна, що зберіглося у природі; в) виявлення знищеного чи пошкодженого майна та забезпечення повернення втраченого майна в природі або його грошового еквівалента в повному обсязі; г) забезпечення повного відшкодування потерпілому вартості викраденого майна в разі неможливості його повернення; ґ) забезпечення компенсування іншої шкоди, завданої кримінальним правопорушенням; д) накладення арешту на майно, інші цінності з метою компенсування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням; е) збереження майна й інших цінностей, необхідних для виконання судового рішення в разі задоволення позову про компенсування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням [13, с. 14].

З метою забезпечення відшкодування завданих злочином збитків органи, які здійснюють його розслідування, зобов'язані встановлювати: 1) місцезнаходження майна, готівкових та безготівкових грошових коштів, а також інших цінностей, здобутих злочинним шляхом; 2) наявність та місцезнаходження рухомого та нерухомого майна, готівкових та безготівкових грошових коштів, інших цінностей, що належать підозрюваному на праві власності; 3) наявність прав у підозрюваного на певні види майна або отримання прибутку від діяльності відповідних підприємств.

У ч. 2 ст. 170 КПК передбачено, що слідчий, прокурор повинні вжити необхідних заходів із метою виявлення та розшуку майна, на яке може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, зокрема шляхом витребування необхідної інформації в Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб [6]. Відповідно до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», співробітники вказаного органу здійснюють заходи з виявлення, розшуку, проведення оцінки активів за зверненням слідчого, детектива, прокурора, суду (слідчого судді) (п. 3 ч. 1 ст. 9). З метою виявлення та розшуку активів Національне агентство: 1) має вжити відповідно до звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури, судів заходів до виявлення та розшуку активів, взаємодіє із цими органами з метою накладення арешту на такі активи та їх конфіскації;



2) здійснює міжнародне співробітництво з відповідними органами іноземних держав у частині обміну досвідом та інформацією з питань, пов'язаних із виявленням, розшуком та управлінням активами; 3) забезпечує співробітництво з міжнародними, міжурядовими організаціями, мережами, діяльність яких спрямована на забезпечення міжнародного співробітництва у сфері виявлення, розшуку й управління активами, зокрема з Камденською міжвідомчою мережею з питань повернення активів (CARIN), та представляє Україну в цій організації [14].

Ураховуючи механізм учинення корупційних злочинів, з метою забезпечення відшкодування завданих збитків, виникає необхідність у міжнародному співробітництві з іноземними правоохоронними органами та міжнародними правоохоронними організаціями. Адже, по-перше, у вчиненні корупційних злочинів можуть бути задіяні міжнародні суб'єкти підприємницькою діяльності, по-друге, злочинні доходи, грошові кошти та майно підозрюваного виводяться за межі України.

Однак, крім витребування необхідної інформації в державних органів особами, що здійснюють розслідування корупційних злочинів, відомості щодо об'єктів, які були набуті злочинним шляхом, або інших об'єктів, які можуть бути використані для забезпечення компенсування шкоди, виявляються під час слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій. Це може бути інформація, отримана під час допитів свідків та самого підозрюваного, різного роду документи, виявлені під час оглядів і обшуків, чорнові записи з відповідними відомостями, а також інформація, отримана під час арешту й огляду кореспонденції, зняття інформації із транспортних телекомунікаційних мереж і електронних інформаційних систем, обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи, контролю за вчиненням злочину.

Варто зазначити, що процесуальна діяльність, спрямована на забезпечення компенсування шкоди, завданої корупційним злочином, найрезультативніше реалізується шляхом проведення тактичних операцій, спрямованих на вирішення вказаного завдання. До таких тактичних операцій можуть бути віднесені:

1. «Встановлення характеру і розміру шкоди, завданої кримінальним правопорушенням».
2. «Розшук викраденого майна».
3. «Ідентифікація та вилучення викраденого майна».
4. «Встановлення осіб, які несуть майнову відповідальність за спричинену шкоду, та залучення їх до кримінального провадження як цивільних відповідачів».
5. «Розшук, виявлення майна, що підлягає арешту, та звернення із клопотанням до слідчого судді з метою накладення на таке майно арешту».
6. «Збереження арештованого майна» [13, с. 15].

**Висновки.** Рамкова Конвенція ООН проти організованої злочинності від 21 липня 1997 р. у визначенні поняття організованої злочинності зазначає, що корупція поряд із насильством і залякуванням є одним із трьох основних засобів, які використовує організована злочинність для отримання прибутку, контролю території, зовнішніх та внутрішніх ринків, для продовжування своєї злочинної діяльності та проникнення в легальну економіку [15, с. 70]. Отже, встановлення та забезпечення компенсування шкоди, завданої корупційним злочином, що здійснюється у процесі всього розслідування слідчими, прокурорами та за їх дорученням оперативними співробітниками, є невід'ємною складовою частиною протидії організованій злочинності. Така діяльність включає значну кількість гласних та негласних слідчих (розшукових) дій, які найкраще реалізуються шляхом проведення тактичних операцій. З метою забезпечення відшкодування збитків вітчизняні правоохоронні органи можуть у рамках міжнародного співробітництва скористатися допомогою міжнародних правоохоронних органів та правоохоронних органів інших держав, а також взаємодіяти з Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кальман О.Г. Взаємозв'язок організованої злочинності та корупції у сфері економіки. *Вісник Академії правових наук*. Харків, 1997. № 4. С. 188–190.
2. Цивільний кодекс України : Закон від 16 січня 2003 р. № 435–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40–44. Ст. 356. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
3. Татарин І.І. Поняття і види шкоди, заподіяної злочином. *Європейські перспективи*. 2012. № 3. Ч. 3. С. 74–80.
4. Митрофанов І.І., Гайкова Т.В. «Шкода» та «збитки»: співвідношення понять. *Вісник Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського*. 2012. Вип. 2. С. 196–200.

5. Кримінальний процес : підручник / за заг. ред. В.В. Коваленка, Л.Д. Удалової, Д.П. Письменного. Київ : Центр учбової літератури, 2013. 544 с.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон від 13 квітня 2012 р. № 4651–VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № № 9–13. Ст. 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
8. Пчеліна О.В. Криміналістичне забезпечення встановлення характеру та розміру шкоди, завданої економічним злочином. *Право і безпека*. 2011. №1. С. 183–187.
9. Віденко Є.В. Цивільний позов у кримінальному провадженні України як «інструмент» захисту прав потерпілого. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 5. С. 368–370. URL: [http://www.pap.in.ua/5\\_2014/110.pdf](http://www.pap.in.ua/5_2014/110.pdf).
10. Цивільний кодекс України : Закон від 16 січня 2003 р. № 435–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40–44. Ст. 356. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
11. Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди : постанова Пленуму Верховного Суду України від 31 березня 1995 р. № 4. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0004700-95>.
12. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : міжнародний документ від 31 жовтня 2003 р., ратифіковано із заявами Законом № 251–V від 18 жовтня 2006 р., ВВР, 2006, № 50, ст. 496. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).
13. Татарин І.І. Забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням, на досудовому розслідуванні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів, 2015. 20 с.
14. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10 листопада 2015 р. № 772–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст. 2. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/772-19/print1489058007718601>.
15. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / упоряд. : М.І. Камлик та ін. ; за ред. Б.В. Романюка, М.І. Камлика. Київ, 1999. С. 70.

УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.41>

**ПЧЕЛІНА О.В.**

### **ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ТЕХНІКИ**

У статті наголошено на необхідності переглянути наукові підходи до структурування криміналістичної науки для максимального приближення її теоретичних розробок до практичних потреб правоохоронних органів і судово-експертних установ, а також забезпечення ефективного вирішення основного та спеціальних завдань криміналістики. З'ясовано, що найменше уваги нині приділяється впорядкуванню та розвитку такого розділу криміналістики, як криміналістична техніка, унаслідок чого чимало криміналістичних рекомендацій є застарілими та не відповідають фактичному техніко-криміналістичному забезпеченню правоохоронної та експертно-криміналістичної діяльності, а також досягненням науки і техніки. Здійснено аналіз сучасного стану системи криміналістичної техніки як розділу науки криміналістики, визначено перспективні напрями її розвитку. Констатовано, що напрацювання та досягнення криміналістичної техніки мають велике, особливо

---

© ПЧЕЛІНА О.В. – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального процесу та організації досудового слідства факультету № 1 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

практичне, значення як для оперативних працівників, слідчих (детективів), інспекторів-криміналістів, слідчих суддів (суду), захисників, так і для судових експертів. Встановлено, що сучасний стан вітчизняної криміналістичної техніки характеризується незадовільно, оскільки чимало її напрацювань залишилися на рівні досягнень «радянської науки». Зазначено, що має місце ситуація, коли окремі практичні підрозділи оснащені та використовують у своїй діяльності сучасні технічні засоби, зокрема ті, які були надані в рамках міжнародного співробітництва, а у криміналістичній техніці як розділі криміналістики відсутні будь-які рекомендації щодо способів застосування таких засобів у процесі кримінального провадження та судово-експертної діяльності. Встановлено, що фактичне техніко-криміналістичне забезпечення діяльності правоохоронних органів і судово-експертних установ перебуває на вищому рівні, аніж відповідні наукові розробки вітчизняної криміналістичної науки. Запропоновано змінити структуру криміналістичної техніки; оновити та вдосконалити криміналістичні технічні засоби, методи й алгоритм збирання та дослідження слідів кримінальних правопорушень; розробити криміналістичні рекомендації стосовно використання сучасних методів і засобів збирання та дослідження слідів злочину у кримінальному провадженні.

**Ключові слова:** *криміналістична техніка, розділ криміналістики, криміналістичні технічні засоби, криміналістичні рекомендації, збирання та дослідження слідів кримінального правопорушення, шляхи розвитку.*

In the article, it has been emphasized the need to review scientific approaches to the structuring of forensic science in order to bring its theoretical developments as close as possible to the practical needs of law enforcement agencies and forensic institutions, as well as to ensure effective solutions to basic and special problems of forensic science. It has been found that the least attention is paid to the regulation and development of such a section of forensics as forensic technique, as a result of which many forensic recommendations are outdated and do not correspond to the actual forensic support of law enforcement and forensic science, as well as achievements. The analysis of the current state of the system of forensic technique as a branch of forensic science has been carried out and the perspective directions of its development have been determined. It has been stated that the development and achievements of forensic techniques are important and especially practical for both operatives, investigators (detectives), forensic inspectors, investigating judges (courts), defense attorneys, and forensic experts. It has been established that the current state of domestic forensic technique is characterized by unsatisfactory. It has been noted that there is a situation when some practical units are equipped and use modern technical means, in particular, which were provided in the framework of international cooperation, and in forensic technique as a section of forensic science there are no recommendations on how to use such tools in criminal proceedings and forensic activities. It has been established that the actual technical and forensic support of law enforcement agencies and forensic institutions is at a higher level than the corresponding scientific developments of domestic forensic science. It has been proposed to change the structure of forensic equipment; update and improve forensic technical means, methods and algorithm for collecting and investigating traces of criminal offenses; develop forensic recommendations for the use of modern methods and means of collecting and investigating traces of crime in criminal proceedings.

**Key words:** *forensic technique, section of forensics, forensic technical means, forensic recommendations, collection and research of traces of criminal offense, ways of development.*

**Вступ.** У будь-якому суспільстві незалежно від рівня його розвитку трапляється вчинення протиправних діянь, зокрема високої суспільної небезпеки. З метою запобігання таким, своєчасного виявлення, повного, об'єктивного та всебічного розслідування держава в особі відповідних правоохоронних органів здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень. Щоб підвищити ефективність кримінального провадження й облегшити діяльність правоохоронних органів, наука розробляє відповідні технічні засоби, тактичні прийоми та рекомендації стосовно

способів виявлення, фіксації, вилучення, дослідження, оцінки та використання доказів. Зокрема, такі прикладні знання розробляються та вдосконалюються криміналістичною наукою. Ось чому вбачається актуальним питання про необхідність перегляду підходів до її структурування для максимального приближення її теоретичних розробок до практичних потреб правоохоронних органів і судово-експертних установ, а також забезпечення ефективного вирішення основного та спеціальних завдань криміналістики [1, с. 48].

Питання про систематизацію криміналістичних знань, стан і тенденції розвитку як структури криміналістики, так і окремих її розділів (підрозділів) досліджували у своїх працях такі вчені, як: Р.С. Белкін, О.М. Васильєв, А.Ф. Волобуєв, О.Ю. Головін, В.Г. Гончаренко, М.В. Данишин, О.О. Ейсман, В.А. Журавель, В.О. Коновалова, В.Є. Корноухов, С.П. Лапта, В.О. Образцов, Р.Л. Степанюк, В.В. Тищенко, В.Ю. Шепітько, М.П. Яблоков та інші. Проте, незважаючи на велику кількість наукових напрацювань, проблема систематизації криміналістичної науки досі залишається невирішеною. Навіть більше, наявність плюралізму думок з окресленої проблематики призводить до плутанини під час віднесення окремих криміналістичних учень до того чи іншого розділу криміналістики. Така ситуація призводить до складнощів, зумовлених відсутністю уніфікованого підходу до визначення системи криміналістики та її структурних елементів, як в освітньому процесі, під час викладання навчальної дисципліни «Криміналістика», так і у практичній діяльності правоохоронних і судових органів, суб'єктів, які надають правову допомогу, та судових експертів. Найменше уваги нині приділяється впорядкуванню та розвитку такого розділу криміналістики, як криміналістична техніка, унаслідок чого чимало криміналістичних рекомендацій застаріли та не відповідають фактичному техніко-криміналістичному забезпеченню правоохоронної та експертно-криміналістичної діяльності, а також досягненням науки і техніки.

**Постановка завдання.** Мета статті – здійснення аналізу сучасного стану системи криміналістичної техніки як розділу науки криміналістики, визначення перспективних напрямів її розвитку.

**Результати дослідження.** Криміналістика як наука розвивалася поступово. Причому на такий розвиток безпосередньо впливали стан науково-технічного прогресу, реформування кримінального та кримінального процесуального законодавства, а також реформування системи судових, правоохоронних органів і судово-експертних установ. Тому цілком логічним є те, що структура криміналістичної науки впродовж свого становлення та розвитку дещо видозмінювалася. Як зазначає щодо цього В.А. Журавель, об'єктивні закономірності розвитку науки криміналістики, істотні зміни уявлень про предмет її дослідження позначаються на трансформації поглядів науковців щодо її системи, оскільки дослідження нових сторін, властивостей об'єктів, що пізнаються, та їх результати не завжди укладаються в рамки традиційних розділів науки. Прагнення вчених розробити оптимальну, еталонну систему криміналістики зумовили появу в літературі різноманітних поглядів на її архітектуру [2, с. 130–131].

Так, існує декілька підходів до структурування криміналістичної науки. Перший полягає у виокремленні розділів криміналістики в тій послідовності, у якій вони історично виникали. Другий підхід інколи іменують сучасним, він полягає в зображенні розділів криміналістики в логічній послідовності, з урахуванням їхнього взаємозв'язку. Водночас науковці дотримуються різних позицій щодо виокремлення структурних елементів криміналістики, зокрема щодо їх кількості, назв і наповнення. Незважаючи на це, протягом останніх десятиліть «класична» система криміналістики залишається незмінною і представлена такими чотирма розділами, як: загальна теорія криміналістики (загальнотеоретичні положення, методологічні засади криміналістики), криміналістична техніка, криміналістична тактика, методика розслідування окремих видів (груп) кримінальних правопорушень (криміналістична методика) [3, с. 12–13; 4, с. 36–40; 5, с. 108–113].

На нашу думку, на особливу увагу заслуговує питання про сучасний стан і тенденції розвитку такого розділу криміналістики, як криміналістична техніка. Це пояснюється тим, що напруження та досягнення вказаного розділу мають велике, особливо практичне, значення водночас як для оперативних працівників, слідчих (детективів), інспекторів-криміналістів, слідчих суддів (суду), захисників, так і для судових експертів. Тобто здобутки вказаного розділу криміналістичної науки активно використовуються як під час здійснення досудового розслідування та судового розгляду (кримінального провадження), так і у процесі реалізації судово-експертної діяльності, зокрема під час проведення судових експертиз [1, с. 48–49].

Як відомо, криміналістика як прикладна наука повинна розвиватися, так би мовити, «на випередження». Це пов'язано з тим, що виникнення криміналістики як системи знань зумовлено соціальними завданнями держави: розробити новітні прийоми, засоби та методи боротьби зі зло-

чинністю. Отже, криміналістика, як слушно зауважує В.Ю. Шепітько, повинна реагувати на зміни злочинів, їхній витончений характер, появу нових видів і способів учинення злочинів. Навіть більше, ефективність розкриття та розслідування злочинів передбачає використання сучасних науково-технічних засобів, технічних і тактичних прийомів, методичних рекомендацій [6, с. 125; 7, с. 86]. Отже, і структурні елементи криміналістичної науки, зокрема криміналістична техніка, також повинні формуватися та розвиватися з дотриманням названого вище принципу. Тобто під час розробки відповідних технічних засобів і прийомів їх застосування повинні використовуватися новітні досягнення інших наук. Тому криміналістична техніка повинна надавати правоохоронним працівникам і судовим експертам технічні засоби та прийоми їх застосування, які відповідають сучасним досягненням науки і техніки. Проте, на превеликий жаль, сучасний стан вітчизняної криміналістичної техніки характеризується незадовільно, оскільки чимало її напрацьованих залишилися на рівні досягнень «радянської науки». Навіть більше, має місце ситуація, коли окремі практичні підрозділи оснащені та використовують у своїй діяльності сучасні технічні засоби, зокрема ті, які були надані в рамках міжнародного співробітництва. А у криміналістичній техніці як розділі криміналістики відсутні будь-які рекомендації щодо способів застосування таких засобів у процесі кримінального провадження та судово-експертної діяльності. Тобто фактичне техніко-криміналістичне забезпечення діяльності правоохоронних органів і судово-експертних установ перебуває на вищому рівні, аніж відповідні наукові розробки вітчизняної криміналістичної науки. Така ситуація є вкрай неправильною та потребує виправлення. Адже, як приклад, під час підготовки фахівців для підрозділів досудового слідства в рамках викладання дисципліни «Криміналістика» майбутніх «професіоналів» навчають використовувати «застарілі» технічні засоби, водночас залишають поза увагою сучасні технічні засоби [1, с. 49].

Зокрема, у всьому світі під час розслідування кримінальних правопорушень активно використовуються досягнення біометрії, оскільки за допомогою біометричних даних можна максимально достовірно встановити особу злочинця та факт її причетності до вчинення розслідуваного протиправного діяння. У вітчизняній криміналістичній техніці, на жаль, сучасні досягнення біометрики не впроваджені у криміналістичні знання. Як результат, у криміналістичній техніці не відображені особливості збирання та дослідження генетичного матеріалу особи (генетичних ознак особи – ДНК-профілів). Хоча в окремих пострадянських державах науковці доповнили криміналістичну техніку поряд із загальноприйнятими підрозділами таким ученням, як «Генетична ідентифікація особи» [4, с. 371–381].

На наш погляд, необхідність активного використання біометричних технологій у криміналістичній техніці є очевидною та безсумнівною. Проте можуть різнитися способи доповнення криміналістичної техніки напрацюваннями біометрії. Причому зумовлюються вони передусім розумінням термінів «біометричні дані» («біометричні параметри», «біометричні характеристики»). Так, В.П. Захаров і В.І. Рудешко наголошують на можливості та необхідності використання досягнень біометрії в діяльності правоохоронних органів і визначають біометричні дані як параметри індивідуума, за допомогою яких встановлюються подібності/відмінності між людьми та виокремлюється одна конкретна фізична особа з безлічі інших людей [8, с. 486]. Таке ж трактування терміна «біометричні характеристики людини» пропонують і В.А. Швець, А.О. Фесенко. На їхню думку, це передусім фізичні характеристики чи персональні поведінкові риси, за допомогою яких здійснюється ідентифікація людини [9, с. 100]. Тобто основний акцент робиться на тому, що біометричні дані є такими характеристиками особи, які, по-перше, характеризують її генетичні, одорологічні ознаки, властивості папілярних узорів, а також ознаки зовнішності, причому як статичні, так і динамічні, та субстанційні властивості, по-друге, дозволяють її ідентифікувати серед інших осіб.

З урахуванням вищенаведеного можна назвати два основні способи розвитку криміналістичної техніки: перший і найпростіший спосіб полягає в доповненні криміналістичної техніки таким ученням, як генотипоскопія (учення про генетичні ознаки людини й ідентифікацію особи за ними); другий – виокремити у структурі криміналістичної техніки такий підрозділ, як біометрія, до складу якого включити такі вчення: дактилоскопію, ДНК-профілювання (генетична ідентифікація особи), габітологію, одорологію тощо.

Поряд із відсутністю у криміналістичній техніці рекомендацій щодо засобів, способів і методів збирання та дослідження генетичних ознак людини під час виявлення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, стан криміналістичної техніки як розділу криміналістики є незадовільним і через те, що інші її структурні елементи, на жаль, містять рекомендації, які застарілі та не враховують новітніх досягнень науки та техніки. Зокрема, у дактилоскопії не розпо-

блений алгоритм безконтактного дактилоскопіювання особи за допомогою сканерів, наприклад портативних; у габітології не виокремлені та не схарактеризовані такі методи дослідження ознак людини, як сканування сітківки ока, райдужної оболонки ока, 3D-моделювання зовнішності особи тощо [1, с. 49]. Тому розвиток криміналістичної техніки полягає не тільки в перегляді її структури, але й в оновленні та вдосконаленні розроблених криміналістичних технічних засобів, методів і алгоритму збирання та дослідження слідів кримінального правопорушення. Водночас обов'язково варто використовувати (запозичувати, пристосовувати) досягнення науки та техніки, а також передовий досвід як вітчизняних, так і закордонних правоохоронних і судово-експертних установ.

**Висновки.** Отже, система криміналістичної техніки та її наповнення потребують змін з урахуванням реальних потреб правоохоронних органів і судово-експертних досягнень, передового закордонного досвіду техніко-криміналістичного забезпечення кримінального провадження та сучасних досягнень науки і техніки. Тому пропонуємо структуру криміналістичної техніки представити так: загальні положення криміналістичної техніки (техніко-криміналістичні засоби, підстави та способи їх застосування під час розслідування кримінальних правопорушень), судова фотографія, біометрія (дактилоскопія, ДНК-профілювання (генетична ідентифікація особи), габітологія, одорологія тощо), трасологія (сліди транспортних засобів, сліди знарядь злочину й інструментів), техніко-криміналістичне дослідження документів та письма, криміналістичне дослідження зброї, вибухотехніка. Водночас кожен із представлених підрозділів повинен містити рекомендації з використання сучасних методів і засобів збирання та дослідження слідів кримінальних правопорушень. Наприклад, для характеризування засобів фіксації варто запропонувати прийоми фіксації за допомогою квадрокоптерів (дрони) [1, с. 49].

#### Список використаних джерел:

1. Пчеліна О.В. Сучасний стан і тенденції розвитку криміналістичної техніки як розділу криміналістики. *Сучасний стан та перспективи розвитку економіки, обліку, фінансів та права* : збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції, м. Полтава, 26 березня 2020 р. : у 6-и ч. Полтава : ЦФЕНД, 2020. Ч. 2. С. 48–50.
2. Журавель В.А. Система криміналістики: традиційні підходи та новаторські пропозиції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 2 (89). С. 130–144.
3. Криміналістика : підручник : у 2-х т. Т. 1 / за заг. ред. А.Ф. Волобуєва, Р.Л. Степанюка, В.О. Малярової. Харків, 2018. 384 с.
4. Криміналістика : учебник / под ред. Н.П. Яблокова. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма ; Инфра-М, 2013. 752 с.
5. Біленчук П.Д., Семаков Г.С. Криміналістика. Кредитно-модульний курс : підручник / за ред. П.Д. Біленчука. 4-те вид., змін., допов. і доопр. Київ : ВД «Дакор», 2014. 520 с.
6. Шепитько В.Ю. Проблемы разработки, внедрения и использования инноваций в следственной деятельности. *Использование современных информационных технологий в правоохранительной деятельности и региональные проблемы информационной безопасности* : сборник материалов Международной научно-практической конференции. Калининград : Калининград. юрид. ин-т МВД России, 2006. Вып. VII. Ч. 1. С. 125–128.
7. Шепитько В.Ю. Проблемы разработки, внедрения и использования инноваций в следственной деятельности. *Вибрані твори* / В.Ю. Шепитько. Харків : Видавнича агенція «Апостіль», 2010. С. 85–89.
8. Захаров В.П., Рудешко В.І. Біометричні технології у XXI столітті та їх використання правоохоронними органами : посібник. 2-ге вид., доп. Львів : ЛьвДУВС, 2015. 492 с.
9. Швець В.А., Фесенко А.О. Основні біометричні характеристики, сучасні системи та технології біометричної аутентифікації. *Ukrainian Scientific Journal of Information Security*. 2013. Т. 19. № 2. С. 99–111.

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 340.132.626

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.42>

КОПИТОВА О.С.

СУДОВІ РІШЕННЯ ЯК РЕЗУЛЬТАТ ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДУ:  
ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття присвячена огляду теоретичних аспектів визначення судових рішень у правозастосовчій діяльності судів та їх видів. *Метою* статті є розкриття сутності структури і значення рішення суду, яким завершується судове правозастосування в широкому розумінні, враховуючи також стадії оскарження судового рішення. *Методи дослідження*: порівняльно-правовий, діалектичний, метод моделювання. Пріоритетом дослідження стали рішення суду у так званому «цивілістичному» процесі (господарське, цивільне й адміністративне судочинство), якими є ухвали, рішення суду й постанови. *Результати дослідження*. Констатовано, що конституційний постулат відповідальності держави перед людиною за свою діяльність найяскравіше вбачається в судовому захисті. Зроблено висновок, що в рішенні отримують захист права та інтереси сторін, а також інших заінтересованих осіб (третьох осіб, які заявляють самостійні вимоги тощо). Обстоюється позиція, що ухвалення правильного судового рішення можливо лише тоді, коли суд буде мати ясне уявлення про сутність ухвалюваного правозастосовчого акта. Сутність судового рішення є головною ознакою, що характеризує судове рішення як правовий інститут і визначає його місце серед інших актів державних органів. Констатовано, що ухвалення рішення у справі є не ординарною, рядовою стадією процесу застосування права, а посідає заключне, а відтак найбільш значуще становище в механізмі судового правозастосування. Найбільш поширеними видами судових рішень є інтуїтивні, раціональні, рутинні, селективні, адаптивні, інноваційні, а також строкові судові рішення, які у практичній площині являють собою симбіоз видів, адже у чистому виді окремих видів судових рішень майже не зустрічаються. Доведено, що рішення суду в конкретній справі завжди виступає засобом захисту суб'єктивного права учасників судового процесу і одночасно – засобом об'єктивного захисту права, існування якого в механізмі правового регулювання визначається державою як певний елемент правопорядку. Обґрунтовується, що суд під час вирішення правового конфлікту усуває із правовідносин елемент невизначеності, який ускладнював нормальне функціонування правопорядку. Побічним ефектом ухвалених справедливих судових рішень поновлюється нормальна діяльність суспільства в цілому. Тобто акт правосуддя є засобом досягнення того соціального компромісу, без якого є неможливим нормальне суспільне життя.

**Ключові слова:** *судове рішення, акт правосуддя, правозастосування, класифікація судових рішень, інноваційні судові рішення, селективні судові рішення.*

The article is devoted to theoretical aspects of the definition of judicial decisions in law enforcement vessels and their types. *The purpose* of this article is to discover the nature of the structure and significance of the court's decision, which ends with judicial enforcement taking into account also the stages of appeal against court decisions in civil

law process. *Research methods*: comparative-legal, dialectic, the method of modeling. Priority of the research was the decision of the court in the civil process (commercial, civil and administrative proceedings – in general), which are definitions, court decisions and regulations. *The results of the study*. It was stated that the constitutional principle of state liability before the individual for its activities most clearly seen in the judicial protection. We conclude that the court's decision protected the rights and interests of the parties and other interested persons (third parties with independent claims and the like). Advocated the position that the adoption of correct judicial decisions is possible only when the court will have a clear idea about the nature of the adopted enforcement act. The essence of judicial decisions is the main feature which characterizes the judicial decision as a legal institution and determines its place among other acts of state bodies. It was noted that the decision in the case is not an ordinary, run of the mill step in the process of application of law, and is final, therefore, the most important position in the mechanism of judicial enforcement. The most common types of judgments are intuitive, rational, routine, selective, adaptive, innovative, and urgent legal decisions in the practical implementation of a symbiosis of types, because in its pure form is a separate form of court rulings almost never occur. It is proved that the decision of the court in a particular case is always a means of protection of subjective rights of participants of judicial process and at the same time – means objective the protection of the law. The existence of the latter in the mechanism of legal regulation is determined by the state as a particular element of the rule of law. The court in the resolution of legal conflicts resolves of the relations an element of uncertainty, which impede the normal functioning of the rule of law. Side effect taken a fair judicial decisions resumes the normal operation of society as a whole. That is, the act of justice is a means to achieve social compromise, which is essential to normal social life.

**Key words:** *judgement, justice, law enforcement, classification of judicial decisions, innovative judicial decisions, selective judicial decisions.*

**Постановка проблеми.** Проблема ухвалення судових рішень є актуальною і продовжує набувати ще більшої актуальності в силу того, що ефективність цієї стадії є умовою результативності правозастосовчої діяльності судових органів і підвищує дієвість правової системи в цілому [28, с. 118].

Проблеми природи судового рішення належать до числа тих, які протягом багатьох десятиліть не втрачають своєї актуальності, вони обговорюються на сторінках правової літератури постійно, з різним ступенем інтенсивності та ефективності серед процесуалістів. Чимало монографічних робіт присвячено загальнотеоретичним проблемам судових рішень у цивільному судочинстві. Серед них роботи таких вчених, як Н.Б. Зейдер, О.Т. Боннер, М.Г. Авдюков, М.О. Гурвич, Д.І. Полумордвінов, П.І. Радченко, М.Й. Штефан, Н.О. Чечина, Н.І. Ткачов, І.М. Зайцев, Г.В. Фазікош та інші [12; 1; 8; 19; 30; 29; 23; 11; 25]. Окремі загальнотеоретичні аспекти правового режиму певних видів судових актів досліджувалися як в українській, так і в зарубіжній юридичній літературі із цивільного процесуального та господарського/арбітражного процесуального права, зокрема це праці Безрукова А.М., Григор'євої В.В., Загайнової С.К., Кота О.В., Рожкової М.О. та ін. [4; 6; 10; 16; 21; 22]. Щодо судових актів у адміністративному судочинстві, то переважна більшість наукових досліджень була присвячена загальнотеоретичним проблемам правового регулювання державно-владної діяльності, питанням сутності актів, що приймалися у процесі здійснення управлінської діяльності (В.Д. Бакуменко, В.В. Богущкий, А.П. Коренєв, В.В. Конопльов, Б.Г. Литвак, Ю.Р. Мірошніченко, В.П. Чабан та ін.) [3; 5; 17; 18; 27].

У цій статті визначаємо **метою** розкриття сутності структури і значення судового рішення, ухваленням якого завершується судове правозастосування (в широкому розумінні, враховуючи також стадії оскарження судового рішення).

**Виклад основної частини дослідження.** Зважаючи на те, що судові рішення у кримінальному процесі мають виняткові особливості, порівняно із судовими рішеннями у так званому «цивільстичному» процесі, головну увагу у цій статті зосередимо на судових рішеннях у «цивільстичному» процесі (господарське, цивільне й адміністративне судочинство), якими є ухвали, рішення суду й постанови. Найбільш глобальні проблеми правозастосування проявляються саме на ґрунті правового конфлікту зіткнення позицій сторін, а тому наукова увага буде максимально



зосереджена на дослідженні особливостей судових рішень, що ухвалюються за результатами судового розгляду в позовному провадженні так званого «цивільістичного» процесу.

Нагадаємо, що згідно зі ст. 3 Конституції України «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». Зазначений конституційний постулат знайшов своє подальше конституційне регулювання, зокрема, у ст. 55 та розділі VIII Основного Закону України [15].

Цитовані положення Конституції України зумовлюють необхідність розкриття існування механізму їх ефективної реалізації, зокрема в частині захисту прав і законних інтересів осіб від будь-яких посягань. Судовий захист, що гарантується державою, займає особливе місце в такому механізмі. Організація такого захисту у вигляді створення надійної незалежної судової влади є пріоритетним завданням держави як правової.

Оскільки правосуддя здійснюється різними видами судочинства, важливим є те, що кожний вид судочинства має за мету за допомогою різних методів вирішити спір і надати захист порушеному, невизнаному чи оспорюваному праву. Вирішуючи правовий конфлікт, суд усуває із правовідносин елемент невизначеності, який ускладнював нормальне функціонування правопорядку, і як загальний наслідок, поновлює нормальну діяльність суспільства в цілому. Іншими словами, акт правосуддя, що ухвалюється судом від імені держави у встановленому законом порядку, є засобом досягнення того соціального компромісу, без якого є неможливим нормальне суспільне життя. Сприйняття суспільством значення судової діяльності зі здійснення правосуддя, визначається, перш за все, справедливістю судових рішень [19, с. 11].

Необхідність дослідження сутності і характеристик судового рішення як акта судової влади видається доречним розпочати з аналізу позиції тих особливостей, які впливають на його справедливість. Зокрема, законодавець у процесуальних кодексах визначає, що «судове рішення повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим» (ч. 1 ст. 236 ГПК України, ч. 1 ст. 263 ЦПК України, ч. 1 ст. 242 КАС України) [20].

Аналізуючи види судових рішень, необхідно зважати на галузі законодавства, норми яких застосовуються судами в судових справах, найменування власне судового акта, а також функції, які він виконуватиме, оскільки це безумовно впливає на юридичні наслідки ухвалення судового рішення. Ухвалення судового рішення виступає самостійною (завершальною) стадією судового правозастосування, і у цьому процесі важливого значення набуває, як справедливо підкреслюють І.А. Чертова та І.С. Юринська, класифікація судових рішень із підстав, що характеризує процедуру їх прийняття [28, с. 122–123]. Наводячи певну класифікацію судових рішень, дослідниці перш за все звертаються до строків прийняття рішення, оскільки від цього залежить функціональне значення рішення. За цією шкалою судові рішення ними класифікуються на початкові, проміжні та підсумкові, залежно від стадії судового процесу. Інакше кажучи, продовжують І.А. Чертова та І.С. Юринська, ухвалення судового рішення не зводиться до одиначного випадку, а являє собою багатостадійну і багаторазову послідовність вирішення конкретних питань протягом всього судочинства, підсумок яких буде виражений в резолютивній частині судового акта. За рівнями прийняття судових рішень їх можна класифікувати на інтуїтивні, логічні і раціональні, кожен із яких характеризує різний рівень знань про досліджувані фактичні обставини [28, с. 123].

Коротко проілюструємо класифікацію судових рішень, сформовану І.А. Чертовою та І.С. Юринською, яка видається важливою і концентровано корисною для подальшого розкриття цілей нашого дослідження. Учені виокремлюють, зокрема, інтуїтивні, раціональні, рутинні, селективні, адаптивні й інноваційні судові рішення, в підсумку наголошуючи на комбінаторності прояву усіх судових рішень, адже у чистому виді вони майже не зустрічаються [28, с. 122–123].

Інтуїтивні рішення приймаються без порівняння між собою переваг і недоліків кожної альтернативи, без логічного обґрунтування і раціонального мислення. Інтуїція як вид розумової діяльності, як наголошують І.А. Чертова та І.С. Юринська, сприяє формулюванню версій, але не становить основу для прийняття рішення. Знання і досвід переводять інтуїтивне рішення на більш обґрунтований рівень (логічні рішення). Формально-логічна конструкція використовується для прогнозу можливих наслідків альтернатив та їх обґрунтування за допомогою логічних правил [28, с.123]. Раціональні ж рішення є результатом багатоетапного аналітичного процесу. Разом із тим, продовжують вчені, раціональний вибір не виключає використання логіки та інтуїції, які завжди активно залучені в процес прийняття рішень. У процесі прийняття раціонального судового рішення поєднуються рівні використання логіки й інтуїції [28, с.123].

Розмірковуючи над особливим статусом і значенням рішень ВС у єдності судової практики, розвитку судової і правової системи загалом, важливими є селективні й інноваційні судові рішення. Такі рішення, на думку І.А. Чертової та І.С. Юринської, становлять особливий класифікаційний ряд – за ступенем розробленості процесу прийняття рішення [28, с. 123]. Також у цьому критерії ними виділяються рутинні, адаптаційні та інноваційні рішення, які, з-поміж управлінських правозастосовчих рішень інших гілок влади, належать також і до судових залежно від наявності або відсутності стандартних методик прийняття рішень. Рутинні рішення характеризуються добре відомими способами дій для вирішення проблеми, що виникла. Такі запрограмовані рішення типові для неодноразово повторюваних ситуацій, що приймаються згідно з раніше виробленою правозастосувачем певною послідовністю етапів. Однак повторювані ситуації в судовій практиці зустрічаються досить рідко, при цьому навіть схожі ситуації можуть включати унікальні обставини. Нові або унікальні ситуації вимагають від правозастосувача розробки нових процедур прийняття рішення. До рутинних ми відносимо процесуальні ухвали судів щодо руху справи, які не передбачають перешкоджання у справі (залишення без руху на усунення недоліків, ухвали про вирішення клопотань, ухвали про виправлення технічних опісок тощо).

Якщо йдеться про правильне застосування норм матеріального права чи встановлення факту порушення норм процесуального права судом касаційної інстанції, важливими є селективні рішення, які, на відміну від рутинних, передбачають вибір однієї альтернативи з певного набору способів дій. У таких випадках презюмується, що множинність альтернатив добре відома особі, яка ухвалює рішення, від неї потрібно всього лише вибрати одну з них. Адаптивні рішення приймаються в умовах, коли ситуація змінюється, і тому потрібна деяка модифікація відомих варіантів з урахуванням особливостей нової ситуації. Найбільш складними, пишуть І.А. Чертова та І.С. Юринська, є інноваційні рішення, які приймаються в умовах, коли проблема не може бути розв'язана за допомогою відомих способів дій або їх модифікацій і вимагає розробки принципово нових рішень, не використовуваних раніше.

Отже, ухвалення рішення у справі є не ординарною, рядовою стадією процесу застосування права. Ухвалення рішення є стадією, що займає заключне, а відтак найбільш значуще становище в механізмі судового правозастосування. Ухвалення рішення уособлює в собі фінал всього процесу правозастосування і характеризує правозастосування як таке. Від ухвалення рішення залежить наступний розвиток правових відносин [2, с. 91; 28, с. 119]. Аспекти й сутність характеристик судового рішення постійно відчувало і відчуває увагу з боку вчених різного періоду. Поширеною думкою в юридичній літературі є визнання судового рішення як синоніму акта правосуддя. Також ще в радянській процесуальній доктрині сформована й інша позиція: судові рішення розглядається у двох самостійних аспектах: як акт правосуддя і як процесуальний документ, що його оформлює [26; 8], яку ми поділяємо.

Зокрема, український вчений і діючий суддя ВС О.С. Ткачук справедливо наголошує [24, с. 327], що «судове рішення як акт правосуддя є конститутивно-атрибутивною ознакою судової влади, складовою напрямків реалізації та вдосконалення механізмів судової влади з точки зору її легітимності та конституювання у демократичному суспільстві. У такому аспекті очевидною убачається застарілість пануючих у літературі теоретичних підходів до визначення сутності та значення судового рішення, а також вимог, яким воно має відповідати. Очевидною стає необхідність вироблення нових підходів до вивчення цієї проблематики, що були б сфокусовані не лише на таких загально визначених вимогах до судового рішення, як законність, обґрунтованість, повнота, визначеність тощо. Нові підходи мають надати можливість побачити нові горизонти в дослідженні цієї проблематики, пов'язані з необхідністю інтерпретації судового рішення як елементу моделі справедливого судочинства в контексті основоположного принципу верховенства права. Цей принцип відповідає таким характеристикам, як легітимність і правосудність, що є одним із визначальних чинників довіри суспільства до судової влади» [24, с. 327].

Н.С. Зміївська зазначає ряд критеріїв проявів і значень судового рішення [13, с. 75]. Зокрема, пише вчена, судові рішення як акт правосуддя є формою закріплення такого результату судової практики, як вирішення судом конкретної справи. Судові рішення утворюють найбільшу за обсягом групу судових актів, а значить, аналіз природи судового рішення є невід'ємною складовою частиною вироблення вченою про судову практику. По-друге, продовжує вчена, в будь-якому випадку саме з ухваленням судових рішень у конкретних справах пов'язане здійснення судовою практикою інтерпретаційної і правотворчої функцій. Адже саме правозастосовна діяльність і необхідність вирішення певного спору сигналізують судовій системі про необхідність заповнення певної прогалини в законодавстві, вирішення юридичної колізії, створення правової позиції

тощо. Невипадково інтерпретаційні акти вищих судів в Україні часто побудовані на аналізі конкретних судових рішень. По-третє, на думку Н.С. Зміївської, не слід забувати, що судові рішення, як вже вказувалося, і самі можуть мати правотворче значення, пошук якого безпосередньо пов'язаний із вивченням питання структури судового рішення [13, с. 75].

Отже, в кожній судовій справі завдання правосуддя конкретизуються по відношенню до обставин конкретної справи в рішенні – акті правосуддя, яким суд вирішує справу по суті. У рішенні отримують захист права та інтереси сторін, а також інших заінтересованих осіб (третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги тощо). Вважаємо, що ухвалення правильного судового рішення можливо лише тоді, коли суд буде мати ясне уявлення про сутність ухвалюваного акта правосуддя (правозастосувального акта). Сутність судового рішення є питанням головної ознаки, що характеризує судові рішення як правовий інститут і визначає його місце серед інших актів державних органів. Сутність судового рішення як найважливішого судового акта не може бути зрозумілим поза завданнями, формою та змістом судової діяльності [26, с. 12]. У разі повного задоволення позову в рішенні отримують захист права та інтереси позивача, порушені чи оспорювані відповідачем. Під час відмови в позову захист отримують права та інтереси відповідача від безпідставних посягань позивача. У випадку частково задоволення позову рішенням в окремій частині захищаються права позивача, в іншій – права відповідача. Захист прав і законних інтересів сторін одночасно є захистом інтересів держави. Держава зацікавлена в тому, що взаємовідносини сторін були приведені у відповідність із законом і що рішення суду отримали захист дійсні права і законні інтереси сторін. Суд у кожному випадку, допомагаючи здійсненню прав та виконанню обов'язків, що випливають із правовідношення, укріплює правопорядок у державі [26, с. 12].

**Висновки.** Конституційний постулат відповідальності держави перед людиною за свою діяльність найяскравіше вбачається в судовому захисті. Констатовано, що в рішенні отримують захист права та інтереси сторін, а також інших заінтересованих осіб (третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги тощо).

Ухвалення правильного судового рішення можливо лише тоді, коли суд буде мати ясне уявлення про сутність такого правозастосовного акта, що ухвалюється. Сутність судового рішення є головною ознакою, що характеризує судові рішення як правовий інститут і визначає його місце серед інших актів державних органів. Ухвалення рішення у справі є не ординарною, рядовою стадією процесу застосування права, а посідає заключне, а відтак – найбільш значуще становище в механізмі судового правозастосування.

Найбільш поширеними видами судових рішень є інтуїтивні, раціональні, рутинні, селективні, адаптивні, інноваційні, а також строкові судові рішення, які у практичній площині являють собою симбіоз видів, адже у чистому виді окремий вид судових рішень майже не зустрічаються. Рішення суду в конкретній справі завжди виступає засобом захисту суб'єктивного права учасників судового процесу і одночасно – засобом об'єктивного захисту права, існування якого в механізмі правового регулювання визначається державою як певний елемент правопорядку.

Суд під час вирішення правового конфлікту усуває із правовідносин елемент невизначеності, який ускладнював нормальне функціонування правопорядку. Побічним ефектом ухвалених справедливих судових рішень поновлюється нормальна діяльність суспільства в цілому. Тобто акт правосуддя є засобом досягнення того соціального компромісу, якого вимагає нормальне суспільне життя і без якого воно неможливе.

#### Список використаних джерел:

- Авдюков М.Г. Судебное решение. Москва : Госюриздат, 1959. 190 с.
1. Аверин А.В. Судебное правоприменение и формирование научно-правового сознания судей : дисс... докт.юр.наук. Саратов, 2004. 336 с.
  2. Бакуменко В.Д. Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень : автореф. дис... докт. наук з держ. упр. Київ, 2001. 36 с.
  3. Безруков А.М. Преюдициальная связь судебных актов. Москва: ВолтерсКлувер, 2007. 144с.
  4. Богущий В.В. Акты государственного управления : текст лекций. Харків, 1996. 20 с.
  5. Григор'єва В.В. Правовий режим судового рішення у господарському процесі : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.04. Дніпро, 2009. 18 с.
  6. Гурвич М.А. Решение советского суда в искомом производстве. Москва: ВЮЗИ, 1955. 128с.
  7. Гурвич М.М. Решение советского суда в искомом производстве. Москва, 1955. 128 с.
  8. Загайнова С.К. О прецедентно-правоприменительной природе судебных актов в гражданском и арбитражном процессе. *Государство и право*. 2009. № 10. С. 14–20.

9. Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. Москва : Волтерс Клувер, 2007. 400 с.
10. Зайцев И.М. Процессуальные функции гражданского судопроизводства. Саратов. 1990. 170 с.
11. Зейдер Н.Б. Судебное решение по гражданскому делу. Москва : Юрид.лит., 1966. 192 с.
12. Зміївська Н.С. Судова практика як джерело формування та розвитку права (загально-теоретичний аналіз) : дис...канд. юрид. наук. Харків, 2012. 208 с.
13. Конопльов В.В. Управлінські рішення в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: сутність та організаційно-правові питання підготовки і прийняття : монографія. Сімферополь : Вид-во Кримськ. юрид. ін-ту ХНУВС, ВДМ «Таврія», 2006. 356 с.
14. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : zakon.rada.gov.ua/go/254к/96.
15. Кот О. В. Судові акти в господарському процесі України : дис...канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2011. 213 с.
16. Литвак Б.Г. Управленческое решение. Москва : Изд-во ЭКМОС, 1998. 247 с.
17. Мирошниченко Ю.Р. Організаційно-правові засади підготовки та прийняття державно-політичних рішень. Харків : Фактор, 2004. 224 с.
18. Пономаренко В.А. Мотивированность судебного решения в гражданском и арбитражном процессе : дисс...канд. юрид. наук. Москва, 2007. 191 с.
19. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовт. 2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
20. Рожкова М.А. К вопросу о законной силе актов арбитражного суда. *Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации*. 2003. № 5. С. 69–75.
21. Рожкова М.А. Судебный акт и динамика обязательства. Москва : Статут, 2003. 140 с.
22. Ткачев Н.И. Законность и обоснованность постановлений по гражданским делам. Саратов, 1987. 203 с.
23. Ткачук О.С. Реалізація судової влади у цивільному судочинстві України: структурно-функціональний аспект : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». Харків, 2019. 547 с.
24. Фазикош Г.В. Судове рішення в цивільному судочинстві : дис... канд. юрид. наук : 12.00.03 ; Національна академія імені Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 248 с.
25. Хахалева Е.В. Обоснованность решения суда общей юрисдикции : дисс...канд. юрид. наук. Київ, 2005. 193 с.
26. Чабан В.П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2002. 144 с.
27. Чертова Н.А., Юринська И.С. Механизм принятия судебного решения: теоретические аспекты. *Вестник Северного (Арктического) федерального университета. серия: гуманитарные и социальные науки*. 2015. С. 118–124.
28. Чечина Н.А. Нормы права и судебное решение. Ленинград : ЛГУ, 1961. 192 с.
29. Штефан М.Й., Заворотько П.П. Особи, які беруть участь у справі. Київ, 1967. 75 с.

## ВИНИКНЕННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ ТА АНАЛІЗ ЗАСОБІВ ЗАДЛЯ ЙОГО ЗАПОБІГАННЯ І ВРЕГУЛЮВАННЯ

У науковій статті розглянуто основні проблематичні питання щодо уникнення, виникнення конфлікту інтересів, засобів запобігання йому під час здійснення судової діяльності судьями в українській правовій системі та судоустрої.

Проаналізовано й узагальнено методи запобігання конфліктам інтересів, що виникають у діяльності суддів, зокрема під час здійснення ними правосуддя, та врегулювання таких конфліктів.

Проаналізовано роль Вищої ради правосуддя, а також роль Вищої кваліфікаційної комісії суддів у розгляді випадків відповідальності суддів, які не змогли б самостійно вийти із ситуації, коли потрапили в пастку конфлікту інтересів. А також наслідки не уникнення або невчасного уникнення судьями конфлікту інтересів, види відповідальності суддів у такому разі.

Акцентовано значущість та необхідність звернення суддів до Ради суддів України, коли вже склалася ситуація з конфліктом інтересів і суддя не може врегулювати його самостійно.

Доведено доцільність правильного розуміння змісту інституту запобігання конфлікту інтересів та врегулювання його, визначено поняття «конфлікт інтересів». Через реалізацію нормативно-правової бази, зокрема Закону України від 2014 року «Про запобігання корупції», досягнуто реалізацію вміння виокремлювати два види конфлікту інтересів у діяльності судді – реального конфлікту інтересів та потенційного конфлікту інтересів, які свідчать про наявність в особи (судді) приватного інтересу у сфері видів судової діяльності, у якій суддя виконує свої службові чи представницькі повноваження, що могли б вплинути на об'єктивне чи неупереджене ухвалення рішення, наслідками якого може бути вплив на незалежність і неупередженість рішення судді в майбутньому.

У статті визначено комплекс чинників, які зумовлюють успішність реалізації законодавчих актів, що спрямовані на забезпечення нормативно-правової основи процесуального права в запобіганні конфлікту інтересів (урегулювання його) у діяльності суддів або в разі їх відводу в судовому процесі.

**Ключові слова:** *конфлікт інтересів, діяльність суддів, правове врегулювання, особистий інтерес, інформування сторін.*

The scientific article considers the main problematic issues regarding the emergence and means of preventing or avoiding conflicts of interest in the course of judicial activity by judges in the Ukrainian legal system and judicial system.

Methods of prevention and settlement of conflicts of interest that arise in the activities of judges, in particular, in the course of their administration of justice, are analyzed and generalized.

The role of the High Council of Justice is analyzed, as well as the role of the High Qualifications Commission of Judges in considering cases of liability of judges who would not be able to get out of a situation where they are trapped in a conflict of interest. As well as the consequences of not avoiding, or untimely avoidance by judges of conflict of interest and types of liability of judges in this case.

The importance and necessity of appeals of judges to the Council of Judges of Ukraine are highlighted, when a situation of conflict of interest has already arisen and the judge is not able to resolve it independently.

The expediency of correct understanding of the content of the institute of prevention and settlement of conflict of interests and definition of the concept of conflict of interests is proved. Through the implementation of the legal framework, in particular, the Law of Ukraine of 2014 "On Prevention of Corruption" achieved the ability to distinguish two types of conflict of interest in the activities of a judge – a real conflict of interest and a potential conflict of interest in the field of judicial activity in which a judge exercises his or her official or representative powers, which could influence the objective or impartial adoption of certain decisions, the consequences of which may affect the independence and impartiality of the judge's decision in the future.

The article identifies a set of factors that determine the success of the implementation of legislation aimed at ensuring the legal basis of procedural law in preventing and resolving conflicts of interest in the activities of judges or in case of their removal in court.

**Key words:** *conflict of interest, activity of judges, legal settlement, personal interest, informing parties.*

**Вступ.** У статті висвітлено актуальні питання, пов'язані з виникненням конфлікту інтересів у діяльності суддів. Досліджено та проаналізовано засоби для запобігання йому і врегулювання його. Розглянуто основні типові ситуації, пов'язані з виникненням конфлікту інтересів у діяльності суддів.

Питання про вчасне запобігання конфлікту інтересів суддів і запобігання такому є актуальним. На початку дослідження проблематики варто зазначити, що конфлікт інтересів передбачає наявність суперечності між службовими й особистими, приватними інтересами судді. Зараз це питання надзвичайно непокоїть суспільство та громадськість, є окремим об'єктом антикорупційної політики нашої країни.

Незважаючи на актуальність зазначеного явища, вивчення запропонованої теми не є популярним у наукових колах, однак питання про запобігання конфлікту інтересів і врегулювання його досить активно досліджується в галузі юриспруденції.

Правове регулювання правил щодо запобігання конфлікту інтересів здійснюється за допомогою чинних нормативно-правових актів держави та створення низки нових, досконалих нормативно-правових актів, наприклад, Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII «Про запобігання корупції», Законом України від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII «Про судоустрій та статус суддів», процесуальними законами, як-от Цивільний процесуальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України тощо.

До розгляду питань в аспекті виникнення та засобів врегулювання конфлікту інтересів залучено наукові праці із зазначеної проблематики, до якої звертались І.Г. Лопушинська, І.П. Мосцова, О.В. Токар-Остапенко, а також використовувались періодичні видання інтернет-ресурсів.

Невідомі достеменно шляхи врегулювання всіх конфліктів інтересів, але точно можна визначити їх типологію й основні ознаки. Це все допоможе в подальшій розробці способів їх нейтралізації.

**Постановка завдання.** Метою статті є виявлення основних аспектів виникнення і перебігу конфлікту інтересів у роботі судді, створення і побудова алгоритму для їх подолання крізь призму нормативно-правової бази. У процесі написання статті також необхідно виокремити головні аспекти відповідальності суддів за порушення правил запобігання конфлікту інтересів і врегулювання його.

**Результати дослідження.** Розпочинаючи проведення дослідження проблематики, що представлена в науковій статті, необхідно визначити основні напрями, які визначають науковці та юридичні співтовариства щодо розуміння основних понять, пов'язаних із конфліктом інтересів, який може виникати між суб'єктами, що виконують свої службові та представницькі повноваження, або впливає на вчинення чи невчинення дій під час виконання цих повноважень.

Конфлікт інтересів може виникнути під час виконання повноважень суб'єктами судової влади, а саме в суддів. Тому одним з питань у статті є визначення сутності поняття «конфлікт інтересів», аналіз нормативно-правових актів щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності суддів і врегулювання його, виявлення та розгляд ознак наявності конфлікту інтересів у їхній діяльності. Оскільки виникнення конфлікту інтересів досліджується через дії судді, варто розуміти, що конфлікт інтересів має бути врегульований у порядку, визначеному відповідним процесуальним законом. А також визначити ті дії судді в ситуаціях, коли конфлікт інтересів не може бути врегульований у порядку, визначеному процесуальним законом.

Для правильного розуміння змісту інституту запобігання конфлікту інтересів і врегулювання його насамперед варто визначити сенс ключового поняття – «конфлікт інтересів». Відповідно до Закону України від 2014 р. «Про запобігання корупції», виокремлюють його два види: реальний конфлікт інтересів – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, які б впливали на об'єктивне або неупереджене ухвалення рішень, у даному разі із суддею, та потенційний конфлікт інтересів, який свідчив би про наявність в особи приватного інтересу у сфері, де вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що могли б вплинути на об'єктивне чи неупереджене ухвалення певних рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання цих повноважень. Варто звернути увагу на те, що приватний інтерес судді може вплинути на незалежність і неупередженість рішення судді в майбутньому. Отже, можна сформулювати узагальнене визначення цього терміна. Конфлікт інтересів – це ситуація, у якій суддя під час розгляду справи має якийсь особистий інтерес, але це не завжди може означати винесення неправосудного рішення, тобто не завжди може негативно впливати на правосудну діяльність судді.

З конфліктом інтересів досить тісно пов'язані такі негативні явища, як зловживання службовим становищем, фаворитизм, непотизм (кумівство), корупція, що розвивається на їхній підставі. Ситуація конфлікту інтересів містить, крім іншого, і моральну складову частину, оскільки багато в чому вона залежить від рівня моралі та культури державних службовців, від їхнього вміння ухвалювати належні рішення. Моральні зусилля державного службовця, яким є особа, згідно із Законом України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу», повинні бути підкріплені чіткою правовою регламентацією його діяльності, комплексом заходів щодо попередження таких ситуацій, їх недопущення або мінімізації шкідливих для особистості, суспільства і держави наслідків.

І.П. Лопушинський уважає, що конфлікт інтересів виявляється в завданні майнової шкоди третім особам, зокрема й унаслідок порушення різних умов конкуренції або доступу до державних ресурсів і послуг [7, ст. 12].

Авторитет суду та судових рішень формується в суспільній свідомості шляхом оцінювання поведінки судді як у службовій діяльності, так і поза нею. Професійна діяльність суддів зобов'язує їх показувати і пропагувати високі моральні якості в суспільстві. Також варто зазначити, що така поведінка має бути не тільки в залі судових засідань, а й поза нею. Відповідні положення визначено Кодексом суддівської етики, затвердженим XI черговим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 р. та міжнародними стандартами, що регламентують діяльність суддів [5].

Правове регулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів закріплене в багатьох нормативно-правових актах. Насамперед у Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII, Законі України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII, процесуальних законах – Цивільному процесуальному кодексі України, Кримінальному процесуальному кодексі України, Господарському процесуальному кодексі України, Кодексі адміністративного судочинства України.

З метою запобігання конфлікту інтересів і врегулювання його судді застосовують окремі рішення Ради суддів України, якими роз'яснена позиція Ради щодо досліджуваної проблематики в діяльності суддів, а саме: рішення від 4 лютого 2016 р. № 2 «Про Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів»; рішення від 12 травня 2016 р. № 36 «Щодо роз'яснення про наявність чи відсутність конфлікту інтересів у діяльності суддів»; рішення від 4 листопада 2016 р. № 75 «Про роз'яснення щодо наявності конфлікту інтересів»; рішення від 4 листопада 2016 р. № 77 «Щодо наявності конфлікту інтересів у проведенні таємного голосування в суді»; рішення від 8 червня 2017 р. № 34 «Про роз'яснення деяких питань щодо конфлікту інтересів у діяльності суддів»; рішення від 7 вересня 2017 р. № 46 «Щодо роз'яснення деяких питань щодо конфлікту інтересів у діяльності суддів»; рішення від 7 грудня 2017 р. № 75 «Про роз'яснення щодо повноважень РСУ як єдиного компетентного органу, до якого звертаються судді у випадку конфлікту інтересів» [9].

Крім того, судді можуть звертатися до Методичних рекомендацій з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняних до них осіб, затверджених рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 липня 2016 р. № 2 за відсутності правил, якими врегульовуються конкретні ситуації з конфліктом інтересів. Варто зазначити, що головним законодавчим актом, що регулює відносини у сфері виникнення конфлікту інтересів у діяльності судді, є Закон України «Про запобігання корупції». Його дія поширюється на визначене коло суб'єктів. До цих суб'єктів віднесено суддів, суддів Конституційного Суду України; Голову Вищої ради правосуддя (далі – ВРП), його заступника, членів ВРП, інспекторів, посадових осіб

секретаріату; Голову Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ), його заступника, членів ВККСУ, інспекторів, посадових особи секретаріату цієї Комісії; посадових осіб Державної судової адміністрації України, присяжних (під час виконання ними обов'язків у суді) [3].

Велике значення для запобігання конфлікту інтересів у діяльності суддів та врегулювання його мають положення ст. 1 та розд. 5 Закону України «Про запобігання корупції», де зазначено головні методи врегулювання конфлікту інтересів. У ч. 1 ст. 35 наявне посилення на спеціальні норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів», щодо застосування до суддів як спеціальних суб'єктів конфлікту інтересів під час здійснення ними правосуддя. Згідно із цими нормами, для суддів встановлено спеціальний порядок дій у разі конфлікту інтересів із метою його врегулювання, визначено Раду суддів України як єдиний орган, уповноважений на формування правил контролю за дотриманням суддями законодавства про конфлікт інтересів, передбачено відповідальність суддів за недотримання вимог законодавства про врегулювання конфлікту інтересів.

Під час вивчення даної теми не можна залишити поза увагою питання визначення властивостей конфлікту інтересів суддів. Спираючись на аналіз законодавства України, можна виділити його дві головні ознаки:

1. Наявність приватного інтересу судді.
2. Посадові повноваження судді.

Приватним інтересом є будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зокрема й зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, також тими, що виникають у зв'язку із членством або діяльністю у громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [3, ст. 1].

Приватний інтерес може бути майновим і немайновим. У результаті дослідження майнового приватного інтересу можна дати таке визначення: це інтерес, що пов'язаний із майном, яким володіє суддя, особистими, сімейними, майновими зобов'язаннями, дружніми, цінними паперами, позаслужбовими банківськими вкладами, кредитами, стосунками судді.

Немайновий інтерес, за визначенням Закону, є інтересом, пов'язаним з особистими, сімейними, дружніми й іншими позаслужбовими стосунками судді. До цієї групи інтересів відносять стосунки судді із близькими особами та членами сім'ї в розумінні норм антикорупційного законодавства, а також само стосунки із друзями, знайомими, спілкування судді в соціальних мережах.

У всіх випадках судді зобов'язані діяти таким чином, щоб слугувати прикладом доброчесності для своїх колег і учасників судових проваджень, громадськості, вони несуть відповідальність за вирішення питань, які безпосередньо пов'язані з їхнім приватним інтересом, таким чином, щоб максимально запобігати конфлікту інтересів під час їх обрання / призначення на посаду судді та у процесі виконання ними функцій зі здійснення правосуддя [1].

Більшість конфліктів інтересів суддів можуть бути врегульовані в порядку, визначеному нормами процесуального права. До головних ознак таких конфліктів варто відносити тільки реальний конфлікт інтересів; не віднесення та застосування ч. 10 ст. 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якою на суддів покладено обов'язок повідомляти Раду суддів України в разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів не пізніше наступного робочого дня з моменту виникнення такого конфлікту інтересів у письмовій формі [4]; якщо порушуються правила запобігання конфлікту інтересів і врегулювання його, застосовується лише дисциплінарна відповідальність за Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Випадки реального конфлікту інтересів, що може бути врегульований способом, передбаченим процесуальним законом, доцільно класифікувати залежно від приватного інтересу судді й обставин судової справи, що надійшла судді до розгляду. Тому це – конфлікт інтересів, пов'язаний з майновим інтересом, а саме: володінням суддею цінними паперами емітента, який є учасником у справі, що надійшла судді до розгляду, або банківським вкладом, кредитом банківської установи, яка є учасником у справі, що надійшла судді до розгляду.

Говорячи про конфлікт інтересів, пов'язаний із немайновим інтересом – особистими, дружніми або іншими позаслужбовими стосунками з особою, яка виконує роботу, що оплачується за трудовим або цивільно-правовим договором із підприємством, установою, організацією, що виступає учасником у справі, яка перебуває у провадженні судді або розглянута суддею попередньої судової інстанції одноособово, або у складі колегії. Неможливо не згадати, коли суб'єктами немайнових інтересів із виникненням конфлікту інтересів є суддя в одній судовій установі і розглядає справи однакової юрисдикції, суддя у відставці і бере участь у справі як сторона, представник сторони, інший учасник справи або зацікавлена особа, коли особа надавала експертний висновок у справі, яку розглядає суддя, коли особа обіймає посаду прокурора, заступника прокурора обласної прокуратури (участь у справі як прокурор немає значення) [10].



У разі виникнення конфлікту інтересів під час безпосереднього розгляду справи судьями до його врегулювання варто застосовувати вимоги Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського процесуального, Цивільного процесуального чи Кримінального процесуального кодексів України, а саме норми, якими передбачено підстави відводу судді.

Способи врегулювання конфлікту інтересів визначені порядком роботи Ради суддів України. До цих способів належать: самовідвід та відвід у порядку, передбаченому процесуальним законодавством; розкриття інформації про конфлікт інтересів, якщо після такого розкриття сторонами процесу або іншими зацікавленими особами йому не було заявлено відвід [9].

У процесуальному законодавстві не передбачено, що суддя має детально розповісти обставини приватного інтересу сторонам до того, як буде вирішено необхідність відводу. Сторони повинні бути проінформовані про приватні інтереси судді, щоби мати змогу реалізовувати свої процесуальні права. Розкриття інформації, зумовлене потребою в обговоренні проблемних питань, що можуть стати причиною відводу, безпосередньо до початку судового процесу, а не після. Це все відбувається з метою унеможливлення змарнування всіх зусиль у разі, коли суддю доведеться відвести у зв'язку з виникненням конфлікту інтересів.

Також варто зазначити, що про причини передачі справи іншому судді сторони мають бути проінформовані, це здійснюється з метою запобігання довільній передачі справ. Наявність конфлікту інтересів може бути однією із причин для подання апеляції.

Кодекс суддівської етики наголошує, що неупереджений розгляд справ є основним обов'язком судді. Суддя має право заявити самовідвід у випадках, передбачених процесуальним законодавством. Суддя не повинен зловживати правом на самовідвід [5, ст. 15].

Щоби врегулювати конфлікт суддів, під час здійснення правосуддя безпосередньо керуються положеннями процесуальних законів, залежно від їхньої юрисдикції, як уважає І.Г. Мостова. Насамперед це закони, що містять правила застосування права про самовідвід і відвід суддів. До таких належать: Кодекс адміністративного судочинства, Господарський процесуальний, Кримінальний процесуальний та Цивільний процесуальний кодекси України [8].

Для унеможливлення зловживання правом на відводи, судьям варто дослідити міру приватного інтересу, під час надходження справи заздалегідь визначити питання про розкриття інформації про можливі причини конфлікту інтересів як один із способів запобігання йому й врегулювання такого конфлікту, чекати після цього реакції сторін і осіб, що є зацікавленими у справі. Якщо після того, коли всім сторонам була розкрита ця інформація, жодна не заявила про відвід судді, то такий конфлікт вважається врегульованим. Такий спосіб дуже популярний у країнах Європи.

Також варто приділити значну увагу питанню щодо алгоритму дій суддів під час таких ситуацій. По-перше, суддя повинен чинити все можливе для запобігання виникненню конфлікту інтересів. По-друге, в умовах реального конфлікту інтересів суддя не має здійснювати жодних дій та виносити рішення у справі, що передбачено його повноваженням, згідно із законодавством. По-третє, уживати відповідних заходів для самостійного врегулювання конфлікту інтересів. По-четверте, у разі появи сумнівів щодо наявності конфлікту інтересів, а також способів його врегулювання суддя має звертатися за роз'ясненням до відповідного органу – Ради суддів України. По-п'яте, уживати необхідних заходів для ліквідації наслідків конфлікту інтересів.

Важливим аспектом у дослідженні даної теми є розгляд дій у разі виникнення конфлікту інтересів, який не може бути врегульований процесуальним законодавством. Прикладом такого можуть бути ситуації з виникненням реального і потенційного конфлікту інтересів у діяльності судді, коли вони трапляються поза межами безпосередніх функцій суддів зі здійснення правосуддя. Необхідно виділити дві основні ознаки таких конфліктів. По-перше, здійснення суддею, окрім свої посадових обов'язків, також адміністративних обов'язків у суді, оскільки адміністративними посадами в суді вважаються посади голови суду та заступника (заступників) голови суду [4, ст. 20] По-друге, робота в одній судовій установі суддів та їхніх близьких осіб. Для того, щоб уникнути конфлікту інтересів, судьям, які обіймають адміністративні посади в суді, варто дотримуватися таких правил [10]:

1. Повідомляти про потенційний конфлікт інтересів судді до Ради суддів України або подавати добровільні Декларації про приватні інтереси, наявність яких може вплинути на об'єктивність і неупередженість під час ухвалення рішень [9, ст. 8].

Декларування приватних інтересів має бути обґрунтоване, згідно із принципом розумності. Судьям треба скласти перелік близьких осіб, з якими приватний інтерес судді може входити в суперечність із посадовими й адміністративними обов'язками судді, для цього можна керуватися Декларацією про родинні стосунки судді. Не потрібно декларувати всіх сусідів, знайомих, одно-

класників. У декларацію включається інформація суто про найочевидніші та найвагоміші приватні інтереси, які потенційно можуть вплинути на об'єктивність та неупередженість ухвалення рішень.

2. За можливості уникати працевлаштування близьких осіб, стосунки з якими можуть впливати на конфлікт інтересів судді, в одній судовій установі.

У разі, коли близькі особи судді вже працюють у тому ж суді, варто дослідити їхні посади та посадові обов'язки. Для конфлікту інтересів, який не врегульовується способом, визначеним процесуальним законом, мають значення адміністративні посади, які стосуються всіх суддів суду, а саме: посади судового розпорядника, архіваріуса, працівників кадрового відділу суду, консультанта суду, керівника апарату.

Алгоритм дій судді в ситуації, коли конфлікт інтересів не може бути врегульований нормами процесуально права, вважається розглянутим і досягнутим із позиції ужиття всіх можливих заходів для недопущення виникнення конфлікту або коли не вчинено жодних дій у рамках своїх службових повноважень, у разі, коли конфлікт інтересів вже виник. Тепер у разі визначеного реального чи потенційного конфлікту інтересів у письмовій формі необхідно повідомляти про це Раду суддів України не пізніше наступного робочого дня [4, ч. 10 ст. 133]. Саме в Раді суддів України має бути роз'яснено таким суб'єктам, яких саме необхідних заходів треба вжити для самостійного врегулювання конфлікту інтересів. У разі появи сумнівів щодо існування конфлікту інтересів або щодо способу його врегулювання суддя також має звертатися за роз'ясненням до відповідного органу – Ради суддів України. Судді мають виконувати всі рішення Ради суддів України, що безпосередньо пов'язані з алгоритмом дій щодо врегулювання конфлікту інтересів, тому варто вживати необхідних заходів для ліквідації наслідків конфлікту інтересів.

Дослідивши основні аспекти виникнення і шляхи врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, необхідно звернути значну увагу на відповідальність, до якої можуть бути притягнуті судді, які зігнорували основні правила щодо запобігання таким конфліктам і врегулювання їх.

За порушення правил запобігання конфлікту інтересів суддів і врегулювання таких чинним законодавством встановлено два види відповідальності – дисциплінарну й адміністративну [4, ст. 106; 6, ст. 172–7].

Головною ознакою, за допомогою якої обирають вид відповідальності, до якої може бути притягнуто суддю за порушення правил запобігання конфлікту інтересів і врегулювання такого, є характер конфлікту. Порушення зазначених суддею під час відправлення правосуддя (конфлікт, який урегульовується способом, визначеним процесуальним законом) призводить до дисциплінарної відповідальності, встановленої Законом України «Про судоустрій та статус суддів». На відміну від зазначеного, порушення правил запобігання конфлікту інтересів, який виникає в діяльності судді поза відправленням правосуддя і який не може бути врегульований визначеним процесуальним законом способом, призводить до адміністративної відповідальності відповідно до норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за порушення правил запобігання конфлікту інтересів і врегулювання його існує низка підстав. Однією з головних підстав є порушення правил щодо відводу або самовідводу судді. Також однією з вагомих підстав для притягнення судді до цього виду відповідальності є виникнення таких ситуацій, коли суддя своєю неналежною поведінкою порочить звання судді чи підриває авторитет правосуддя, саме в аспекті чесності, невідчужуваності і відповідності способу життя судді його статусу або в разі прояву неповаги судді до інших учасників процесу. Зважаючи на ситуативний характер виникнення конфлікту інтересів суддів, варто зазначити ще одну з підстав, як-от неповідомлення або несвочасне повідомлення Раду суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді. Усі ці дії можуть стати головними причинами притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Суб'єктом, що може здійснювати дисциплінарне стягнення із суддів, є Вища рада правосуддя. Такі свої повноваження вона здійснює у встановленому ст. 131 Конституції України та законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя» порядку.

Адміністративна відповідальність суддів встановлена ст. 172–7 КУпАП, положення якої передбачають відповідальність за адміністративні правопорушення в разі порушення суддею правил запобігання конфлікту інтересів та врегулювання останнього, а саме: відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів [6, ч. 1 ст. 172–7]; відповідальність за вчинені дії чи ухвалені рішення в умовах реального конфлікту інтересів [6, ч. 2 ст. 172–7]; дії, передбачені в ч. 1 або ч. 2 ст. 172–7 КУпАП, скоєні особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення [6, ч. 3 ст. 172–7]. Основним видом адміністративних санкцій, що застосовуються за статтею, є накладення штрафу. Додатковим – позбавлення права обіймати певні посади або

займатися певною діяльністю строком на один рік. Якщо суддю було притягнуто до адміністративної відповідальності, то це не звільняє його від обов'язку врегулювати конфлікт інтересів, за порушення правил врегулювання якого його було піддано відповідальності.

Заходами зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів уважаються усунення від виконання завдання, учинення дій, ухвалення рішення чи участі в його ухваленні. Таке рішення ухвалюється різними способами залежно від того, який характер має конфлікт інтересів. Якщо тимчасовий характер, тоді, за умови можливості залучення до ухвалення такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників, рішення ухвалює керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації. Якщо конфлікт інтересів має постійний характер, рішення ухвалює керівник органу або відповідного структурного підрозділу, де працює особа. Керівник органу або відповідного структурного підрозділу, де працює особа, за своїм рішенням може накладати обмеження такої особі, якщо конфлікт інтересів пов'язаний із доступом до інформації, має постійний характер, а також за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження і можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівнику органу, підприємства, установи, організації. Можуть бути застосовані обмеження службових повноважень, але така міра покарання для суддів не передбачена, згідно зі ст. 56 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», суддя може бути звільнений із посади, або його повноваження припинені.

**Висновки.** Отже, можна зробити висновок, що конфлікт інтересів, тобто суперечність між приватними та службовими інтересами судді, непокоїть громадськість, є окремим об'єктом антикорупційної політики держави. Хоча конфлікт інтересів не варто ототожнювати з корупцією, зростає розуміння того, що неадекватне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та державними обов'язками службових осіб стає джерелом корупції. Результативна політика запобігання конфліктам інтересів не може полягати суто в забороні суддям мати приватні інтереси. Безпосереднє завдання полягає в підтриманні доброчесності й об'єктивності під час ухвалення ними судових рішень. Законодавче врегулювання конфлікту інтересів має переважно превентивний характер і орієнтоване на створення ефективних механізмів запобігання корупції, як зазначає О.В. Токар-Остапенко [11], із твердженням якого варто погодитись.

Також зазначимо, що питання про запобігання виникнення конфлікту інтересів має бути вирішене самим суддею. Це здійснюється шляхом розгляду спірних питань або інформування сторін про можливу зацікавленість судді до початку судового процесу.

#### Список використаних джерел:

1. Конфлікт інтересів: де він є і що з ним робити. URL: <https://www.anticorruption.in.ua/instructions/konflikt-interesiv-de-vin-i-shcho-z-nim-robiti.html>.
2. Роз'яснення окремих положень щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у Національній гвардії України. URL: <http://ngu.gov.ua/ua/konflikt-interesiv>.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>.
5. Кодекс суддівської етики, затверджений XI черговим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 р. URL [https://court.gov.ua/userfiles/Kodex%20sud%20etiki\(1\).pdf](https://court.gov.ua/userfiles/Kodex%20sud%20etiki(1).pdf).
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>.
7. Лопушинський І.П. Конфлікт інтересів на державній службі: проблеми законодавчого регулювання в Україні. *Наукові праці Черноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія «Державне управління»*. 2010. Т. 130. Вип. 117. С. 11–18. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2010\\_130\\_117\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2010_130_117_4).
8. Мостова І.Г. Конфлікт інтересів у діяльності суддів: особливості врегулювання. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/insh/konflikt-interesiv-u-diyalnosti-suddiv-osoblivosti-vregulyuvannya.html>.
9. Про роз'яснення деяких питань щодо конфлікту інтересів : рішення Ради суддів України № 40 від 5 липня 2019 р.
10. Справи про адміністративні правопорушення; порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63285168>.
11. Токар-Остапенко О.В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні. Київ : НІСД, 2013.

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.44>

ГАНЬБА О.Б.

**ОСНОВНІ ПІДХОДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ  
З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ І СВІТОВИХ ДЕРЖАВ**

У статті на основі дослідження практичної діяльності та теоретичних джерел щодо забезпечення прикордонної безпеки сучасних держав сформульовані три основні підходи реалізації прикордонної політики з урахуванням аналізу її втілення окремими європейськими державами та Україною зокрема. Аналізуються та аргументуються недоліки одних і переваги інших підходів. Обґрунтовується доцільність і раціональність колективного забезпечення прикордонної безпеки сучасними європейськими та світовими державами. Характеризуються та аргументуються переваги для України міжнародно-інтеграційного підходу забезпечення колективної прикордонної безпеки із суміжними державами ЄС під організуючою та координуючою діяльністю Європейської Агенції FRONTEX. Наголошено, що прикладом успішного застосування міжнародно-колективного підходу із забезпечення спільної прикордонної безпеки є прикордонна співпраця за програмою Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), США та Канади, Росії та Монголії, а також інших країн. З'ясовано, що наочним прикладом раціонального втілення у прикордонну практику міжнародного інтегративного підходу щодо ефективного забезпечення прикордонної безпеки є країни Балтії – Литва, Латвія та Естонія, які вже давно є членами ЄС, тому встигли накопичити і втілити в національну практику європейські досягнення щодо забезпечення колективної прикордонної безпеки. Зроблено такі висновки: кожна держава в питаннях забезпечення національної безпеки обирає та формує власний підхід до реалізації прикордонної політики, в якому віддзеркалюються її національні особливості; найкращий ефект у забезпеченні прикордонної безпеки дають колективні підходи (міжнародно-колективний та міжнародно-інтеграційний підходи); обґрунтування переваг для України міжнародно-інтеграційного підходу щодо забезпечення колективної прикордонної безпеки підтверджується практикою проведення спільних операцій із представниками Європейської Агенції FRONTEX.

**Ключові слова:** *підходи до забезпечення прикордонної безпеки, прикордонна безпека, прикордонна політика, ефективність прикордонної безпеки, правовідносини у сфері прикордонної безпеки, Європейська Агенція з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX).*

In the article, based on the study of practical activity and theoretical sources on border security of modern states, three main approaches to the implementation of border policy are formulated, taking into account the analysis of its implementation by some European states and Ukraine in particular. The disadvantages of some and the advantages of other approaches are analyzed and argued. The expediency and rationality of the collective provision of border security for modern European and world states is substantiated. The advantages for Ukraine of the international-integration approach of providing collective border security with neighboring EU countries under the organizing and coor-

dinating activity of the European Agency FRONTEX are characterized and argued. It is emphasized that the successful implementation of the international collective approach to the common border security is the cross-border cooperation under the program of the European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM), the USA and Canada, Russia and Mongolia, as well as other countries. Baltic countries – Lithuania, Latvia and Estonia, which have long been members of the EU, have become a clear example of the rational implementation of the international integrative approach to border security in the practice of international integration, so they have managed to accumulate and translate European achievements into national practice. border security. It is concluded that: Each state, in matters of national security, chooses and shapes its approach to the implementation of border policy, which reflects its national characteristics; Collective approaches (international-collective and international-integration approaches) have the best effect in ensuring border security; the substantiation of the advantages for Ukraine of the international-integration approach in providing collective border security is confirmed by the practice of joint operations with the representatives of the European Agency FRONTEX.

**Key words:** *approaches to border security, border security, border policy, border security effectiveness, border security legal relations, European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX).*

**Вступ.** Агресивна політика Російської Федерації (далі – РФ) щодо України стала катализатором суттєвого погіршення стану загальноєвропейської безпеки, причиною гальмування розвитку добросусідських відносин, що загрожує ескалацією конфронтації між провідними державами Європи та світу і може спровокувати бажання зміни державних кордонів. Тому на сучасному етапі розвитку української держави з урахуванням її прагнення до європейської інтеграції важливо запозичити міжнародний досвід і, насамперед, держав Європейського Союзу (далі – ЄС) та Сполучених Штатів Америки (далі – США) щодо забезпечення прикордонної безпеки як складника національної безпеки з метою його узагальнення та формування на його основі дієвих механізмів реагування на нові загрози та виклики [1, с. 173; 2, с. 15–16].

Правотворча діяльність з оновлення чинного законодавства щодо регламентації правових відносин у сфері прикордонної безпеки України має ґрунтуватися на кращих здобутках європейської та світової теорії і практики, що дасть змогу гармонізувати й уніфікувати його положення та принципи з міжнародним законодавством із забезпечення ефективності колективної безпеки держав ЄС та інших суміжних з Україною держав.

Окремі питання аналізу й узагальнення передового досвіду щодо регламентації та реалізації змісту правовідносин у сфері прикордонної безпеки сучасних держав світу досліджували такі науковці, як М.О. Будаков, К.Є. Войтовський, С.В. Дрьомов, В.А. Кириленко, О.Г. Мельников, А.О. Місюра, С.П. Мосов, О.С. Передерій, В.Г. Пилипчук, О.О. Резнікова, О.Г. Трембовецький, О.М. Шинкарук, І.В. Яковюк та ін.

Однак накопичення його кількісних і якісних складових частин потребує подальшого аналізу та систематизації задля підвищення рівня ефективності прикордонної безпеки України з урахуванням політичних, економічних, військових та інших реалій сьогодення.

**Постановка завдання.** Метою статті є характеристика основних світових підходів щодо забезпечення прикордонної безпеки, аналіз їх переваг і недоліків з урахуванням досвіду окремих європейських і світових держав.

Реалізація визначеної мети зумовила необхідність вирішення таких завдань:

- сформулювати сутнісно-семантичне визначення основних трьох підходів щодо забезпечення прикордонної безпеки сучасних держав світу;
- проаналізувати й аргументувати переваги колективних підходів щодо забезпечення прикордонної безпеки на прикладі організації прикордонної діяльності окремих держав ЄС, України та інших держав сучасного світу;
- узагальнити переваги для України міжнародно-інтеграційного підходу щодо забезпечення колективної безпеки із суміжними державами ЄС під егідою Європейської Агенції з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) (далі – Європейська Агенція FRONTEX).

**Результати дослідження.** В умовах сучасної діяльності прикордонних служб різних держав світу, на нашу думку, сформувалися три основні підходи щодо застосування охоронно-захисних заходів із забезпечення прикордонної безпеки:

1) національно-автономний підхід, який передбачає застосування тільки власних національних заходів із забезпечення охорони та захисту власного державного кордону шляхом комплексного використання військових, оперативних, розвідувальних, контррозвідувальних, інформаційних та інших можливостей в інтересах забезпечення безпеки кордону. Цей підхід характерний для Ізраїлю, Ісландії, Північної Кореї, Куби та інших держав, що зумовлено географічними, політичними, етнорелігійними та іншими факторами. Недолік такого підходу в тому, що він передбачає розрахунок тільки на власні національні людські, інтелектуальні й матеріальні ресурси у справі забезпечення охоронно-захисних відносин власної прикордонної безпеки;

2) міжнародно-колективний підхід. Він передбачає колективне застосування охоронно-захисних заходів спільними зусиллями кількох суміжних держав на основі попередніх взаємних домовленостей, скріплених двосторонніми або багатосторонніми міжнародними нормативно-правовими актами. Такий підхід передбачає попередню реалізацію дипломатичних, політичних, правових, організаційних та інших заходів підготовчого характеру, які впроваджуються суміжними державами-партнерами для забезпечення надійної прикордонної безпеки.

До зазначених заходів можна зарахувати: будівництво спільних пунктів пропуску та інших об'єктів інфраструктури; налагодження взаємоузгодженого спільного прикордонно-митного контролю; належне технічне оснащення спільної ділянки кордону; створення органів швидкого реагування для превенції та прискання транскордонних злочинів, а також нейтралізації їх наслідків; удосконалення системи взаємообміну інформацією та колективної діяльності з аналізу ризиків для підвищення ефективності спільного прикордонного контролю тощо [3, с. 138].

Прикладом успішного застосування міжнародно-колективного підходу із забезпечення спільної прикордонної безпеки є прикордонна співпраця за програмою Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), США та Канади, Росії та Монголії, а також інших країн;

3) міжнародно-інтеграційний підхід, який передбачає використання координаційних, організаційних та інших зусиль наднаціонального міждержавного органу з питань забезпечення колективної прикордонної безпеки, яким на європейському континенті є Європейська Агенція з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) [4; 5].

Наочним прикладом раціонального втілення в прикордонну практику міжнародного інтеграційного підходу щодо ефективного забезпечення прикордонної безпеки є країни Балтії – Литва, Латвія та Естонія, які вже давно є членами ЄС, тому встигли накопичити і втілити в національну практику європейські досягнення щодо забезпечення колективної прикордонної безпеки. Вони, зокрема, успішно здійснили адаптацію прикордонного законодавства до вимог ЄС, гармонізували візову та міграційну політику до вимог ЄС, внесли зміни та доповнення в національне законодавство з метою його адаптації до моделі інтегрованого управління кордонами, забезпечили у своїх державах створення сучасних прикордонних служб правоохоронного типу, скасували внутрішній прикордонний контроль на своїх кордонах та посилили його на зовнішніх кордонах ЄС, налагодили плідну співпрацю з Європейською Агенцією FRONTEX, розширили повноваження посадових осіб своїх прикордонних підрозділів, наділивши їх оперативно-розшуковими функціями, значно покращили систему добору кадрів прикордонної поліції тощо [3, с. 128].

Проте найбільш актуальним для України є досвід країн Балтії в удосконаленні та реалізації інформаційних відносин і запобіганні інформаційній війні проти власних держав із боку РФ. Так, Латвія у 2015 р. з метою обмеження поширення та вкорінення негативних інформаційних відносин у своєму інформаційному просторі та забезпечення власної інформаційної безпеки наклала штраф на «Перший балтійський канал», що ретранслює російські програми в країнах Балтії, за його односторонню позицію висвітлення окремих політичних подій і намагання виправдати російську агресію в Україні. У 2014 р. Латвія встановила тримісячну заборону на ретрансляцію російського каналу «РТР» за розміщення інформації, в якій порушувалося законодавство про електронні медіа та спотворювалася інформація в окремих матеріалах щодо ситуації в Україні, яка містила ознаки військової пропаганди. У 2016 р. на шість місяців було заборонено ретрансляцію та поширення програм цього ж телеканалу за неодноразове повторення у телепередачі В. Соловйова того, що «Україна є територією, окупованою нацистами та фашистами, з якими неможливий діалог, оскільки Україна є агресором». Литва за аналогічні інформаційні порушення депортувала кореспондента і знімальну групу ВГТРК (Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания), заборонила трансляцію каналу «РТР Планета», REN TV Baltic (Lietuva), а в 2014 р. на три місяці було заборонено трансляцію телеканалу «НТВ Мир» [6, с. 14–15].

Доречно зазначити, що завдяки системним зусиллям українських державних органів упродовж 2014–2019 рр. на території України вдалося обмежити мовлення 86 іноземних телеканалів, з яких 74 мають пряме російське походження [7], обмежити доступ на наш медіапростір російських телесеріалів та кінофільмів, посилити контроль за друкованою літературою та вилучати ті видання, які містять інформацію, що загрожує національній безпеці України. Також вдалося запровадити економічні санкції щодо окремих російських соціальних мереж, застосувати точкове висилання з території держави співробітників російських пропагандистських медіа тощо. Це дало відчутний результат в ідеологічному протистоянні з РФ та витісненні регресивних ідеологічних правовідносин з українського ідеологічно-інформаційного простору [8, с. 49].

Про дієвість та ефективність зазначених заходів свідчить факт жорсткої критики їх із боку РФ, яка вважає такі заходи дискримінацією російських засобів масової інформації.

Позитивним підґрунтям започаткування співпраці України з Європейською Агенцією FRONTEX стало підписання Робочої домовленості щодо встановлення оперативного співробітництва між Державною прикордонною службою України (далі – ДПСУ) і Європейським Агентством з менеджменту оперативного співробітництва на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС (FRONTEX) 11 червня 2007 р. в Люксембурзі під час засідання міністрів юстиції та внутрішніх справ із питань юстиції, свободи і безпеки (ЮСБ) у форматі Україна – Трійка ЄС [4; 9; 10]. Основними напрямками такого співробітництва було визначено такі: удосконалення роботи з аналізу ризиків та обміну інформацією з метою підвищення ефективності прикордонного контролю на спільному кордоні між Україною та суміжними державами ЄС; активізація співпраці у сфері спільної підготовки та навчання кадрів; розширення співпраці у дослідницькій сфері; координація проведення спільних оперативних заходів та пілотних проектів на кордоні, їх належне технічне забезпечення тощо.

Варто зазначити, що співпраця ДПСУ з Європейською Агенцією FRONTEX нині є досить результативною. Так, у 2018 р. вона була спрямована на спільну оцінку безпекової ситуації, проведення спільного аналізу ризиків на східних кордонах ЄС, щомісячний обмін відкритою статистичною інформацією та зумовила змогу 32 представників ДПСУ взяти участь у 10 спільних операціях FRONTEX («Координаційні пункти», «Ключові точки. Сухопутна ділянка», «Гнучкі оперативні заходи» на сухопутних кордонах України та країн-членів ЄС; «Алексіс», «Вега. Діти», «Ключові точки. Авіа», «Координаційні пункти. Авіа» в авіаційних пунктах пропуску; морських операціях «Посейдон», «Мінерва» та «Теміс») [4].

Узагальнюючи результати аналізу згадано розглянутих трьох підходів застосування охоронно-захисних заходів із забезпечення реалізації відносин у сфері прикордонної безпеки, можна назвати такі переваги другого та третього підходів, які найбільш прийнятні для сучасної України: 1) колективні безпекові заходи дають змогу Україні значно економити фінансові витрати на посилення прикордонної безпеки в умовах функціонування кризової економіки; 2) застосування таких колективних заходів сприяє запозиченню позитивного передового європейського досвіду в питаннях підвищення ефективності реалізації правових відносин у національній сфері прикордонної безпеки; 3) колективні підходи застосування безпекових заходів сприяють однорідному, уніфікованому, технічному оснащенню державного кордону для всіх суміжних держав; 4) вони також сприяють кращому спільному аналізу ризиків у сфері колективної безпеки та використанню його результатів; 5) колективні зусилля із забезпечення європейської прикордонної безпеки сприяють подальшій уніфікації та гармонізації законодавства України та ЄС із питань такого забезпечення; 6) зазначена уніфікація та гармонізація зі свого боку сприятиме розробці спільними нормотворчими органами суміжних держав досконалих теоретичних моделей регулятивних, охоронних і захисних правовідносин і їх практичній апробації в повсякденній діяльності з охорони спільного державного кордону; 7) колективні підходи сприятимуть ефективній підготовці національних прикордонних кадрів за кращими уніфікованими світовими стандартами, що приведе до якісного виконання ними своїх службових повноважень; 8) колективна співпраця суміжних держав ЄС та України уможливить не тільки якісний обмін оперативною інформацією, а й створення єдиної інформаційної прикордонної системи загального користування держав-учасниць; 9) колективні безпекові заходи сприятимуть виробленню заінтересованими державами спільної політики реагування на загрози та виклики у сфері прикордонної безпеки європейських держав.

**Висновки.** Узагальнюючи викладене, можна дійти таких висновків:

– кожна держава в питаннях забезпечення національної безпеки обирає та формує власний підхід щодо реалізації прикордонної політики, в якому віддзеркалюються її національні особливості;

– найкращий ефект у забезпеченні прикордонної безпеки дають колективні підходи (міжнародно-колективний та міжнародно-інтеграційний підходи);  
– обґрунтування переваг для України міжнародно-інтеграційного підходу щодо забезпечення колективної прикордонної безпеки підтверджується практикою проведення спільних операцій із представниками Європейської Агенції FRONTEX.

#### Список використаних джерел:

1. Цевельов О.Є. Державне реагування на загрози національній безпеці у сфері безпеки державного кордону України : дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.05 / Хмельницький університет управління та права. Хмельницький, 2017. 313 с.
2. Передерій О.С., Кулачок-Тітова Л.В. Пріоритети діяльності правоохоронних органів України в світлі договірних зобов'язань України і Європейського Союзу. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Право*. 2017. Вип. 23. С. 15–18.
3. Прикордонна безпека України: становлення, сучасний стан, проблеми і перспективи : монографія / О.М. Шинкарук та ін. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2018. 188 с.
4. Європейська Агенція з прикордонної та берегової охорони (FRONTEX). URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/vropeyska-agenciya-z-pitan-upravlinnya-operativnim-spivrobotnictvom-na-zovnishnih-kordonah-derzhav-chleniv-vropeyskogo-soyuzu-frontex/>.
5. Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management. URL: [https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/IBM/EU\\_IBM\\_Brochure\\_EN.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/IBM/EU_IBM_Brochure_EN.pdf)
6. Міжнародний досвід боротьби із сепаратизмом: висновки для України : аналіт. доп. / О.О. Резнікова, А.О. Місюра, С.В. Дрьомов, К.Є. Войтовський. Київ : НІСД, 2016. 52 с. (Національна безпека, вип. 12).
7. За шість років Нацрада обмежила мовлення 74 російських каналів. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2891143-za-sist-rokiv-nacrada-obmezila-movlenna-74-rosijskih-kanaliv.html>.
8. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». Київ : НІСД, 2018. 688 с.
9. Засідання міністрів з питань юстиції, свободи і безпеки (ЮСБ) у форматі Україна – Трійка ЄС відбудеться в Люксембурзі 11 червня. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/ukrayina-triika-yes-zasidannya-ministriv-z-pitan-yusb.html?authstate=6>.
10. Кабінет Міністрів схвалив проект Плану дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/965211.html>.

УДК 341.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.45>

ЮРАХ В.М.

### МІЖНАРОДНИЙ РІВЕНЬ ВИВЧЕННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФУНКЦІОНУВАННІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ОРГАНІЗАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ

Стаття присвячена огляду діяльності Організації Об'єднаних Націй щодо забезпечення та підтримки права громадськості на участь в управлінні державними справами. Розглянуто низку відповідних міжнародних документів. Приділена увага принципам GIFT. У висновку підкреслено, що Організація Об'єднаних Націй розробляє послідовну політику підтримки участі громадськості в управлінні державними справами, у процесі ухвалення рішення на офіційному рівні ще з 1969 року, водночас участь громадськості сприймається на рівні Організації Об'єднаних Націй як частина належного управління, елемент соціального й економічного розвитку держав, чинник стримування корупції в органах державної влади. Зроблено

© ЮРАХ В.М. – кандидат юридичних наук (Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України)



висновок, що діяльність міжнародних організацій у світлі сучасної кризи довіри громадян до влади спрямована на вирішення цієї проблеми шляхом запровадження широкої участі громадськості як у процесах ухвалення рішень, так і у функціонуванні органів державної влади загалом. Механізм участі натеper уже досить добре розроблений, прописаний в низці як обов'язкових, так і необов'язкових міжнародних документів. Узагальнюючи викладені рекомендації, хотілося б серед них виділити найбільшою мірою такі: для залучення громадськості потрібно просвіщати людей щодо питання, яке планується розглядати; доцільно набирати різнопланових учасників, щоб уникнути ситуації, коли участь беруть постійно ті самі групи громадян, які мають визначені інтереси; процес участі повинен бути приємним для учасників, залишати позитивні враження; участь громадськості не повинна бути самоціллю, важливо, щоб вона була поєднана з експертними знаннями й об'єктивними даними; органи виконавчої влади повинні забезпечувати зворотний зв'язок, зокрема вони повинні пояснювати, як участь громадськості вплинула на плани, бюджети і результати роботи, водночас органи виконавчої влади мусять отримувати враження самих громадян, які брали участь, тобто збирати відгуки громадськості про те, наскільки успішним був цей процес з погляду громадськості. Урахування цих рекомендацій на практиці сприятиме підвищенню рівня довіри громадськості до органів виконавчої влади.

**Ключові слова:** *участь громадськості, управління державними справами, міжнародний досвід, ООН, GIFT.*

The article focuses on the review of the UN's activities regarding to the provision and support of the community's right for the participation in public affairs management. A range of the related international documents has been studied. The GIFT principles have also been paid attention to. Conclusions emphasized that the UN has developed the consistent policy to support the community's participation in public affairs management, in decision-making at the official level since 1969, and, in so doing, the community's participation is perceived at the UN's level as a part of proper governance, an element of social and economic development of countries, a factor of curtailing corruption in public authorities. It is concluded that the activities of international organizations in the light of the current crisis of public confidence in the authorities are aimed at solving this problem by introducing broad public participation both in decision-making processes and in the functioning of public authorities as a whole. The mechanism of participation is already well-developed, spelled out in a number of both mandatory and optional international instruments. In summarizing the recommendations outlined, I would like to highlight the most of them: public involvement requires awareness of the issue to be addressed; it is advisable to recruit diverse participants in order to avoid situations where the same groups of citizens who pursue certain outlined interests take part in it; the process of participation should be pleasant for the participants, leave positive and pleasant impressions; public participation should not be an end in itself, it is important that it be coupled with expert knowledge and objective data; executive authorities should provide feedback, in particular, they should explain how public participation has influenced plans, budgets, and performance, and executive authorities should be given the impression of the citizens themselves, that is, collect feedback from the public about the extent to which this process was successful from the public's point of view. Taking these recommendations into practice will help to increase public confidence in the executive.

**Key words:** *public participation, public affairs management, international experience, UN, GIFT.*

**Вступ.** Традиційно під час вивчення міжнародного рівня регулювання участі громадськості у функціонуванні органів державної влади увагу привертає діяльність Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН). Саме завдяки цій організації було ухвалено Загальну декларацію прав людини, у ст. 21 якої вперше на міжнародному рівні було проголошено право кожної людини брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо або опосередковано, через обраних представників [1]. Ця організація опікується питаннями розвитку, підтримання й усунення загроз

демократії в різних країнах, водночас застосовує досить «м'які» засоби, зокрема проголошує, що демократія не є чимось, чого в ідеалі можна абсолютно досягти й утримувати це в постійному стані, до того ж немає універсальної ідеальної моделі демократії, вона для різних народів та держав є різною, проте водночас ООН підкреслює, що в основі демократії є три основні принципи незалежно від різновидів форм, яких вона може набувати. Цими принципами є участь населення, колективне обговорення і політична рівність.

**Постановка завдання.** Отже, у даному дослідженні маємо на меті здійснити огляд діяльності ООН щодо забезпечення та підтримки права громадськості на участь.

Діяльність ООН була предметом наукових праць таких учених, як: Л.Б. Архипова, Я.М. Вільчак, С.А. Войтович, О.Г. Зайцева, Д.І. Фельдман, С.О. Малінін, О.О. Шибасва, О.М. Шпакович та інших, проте в ракурсі, що пропонується в даному дослідженні, вона ще не вивчалася.

**Результати дослідження.** У кожному десятилітті розвитку ООН триває пропаганда і забезпечення участі громадськості в управлінні державними справами. Генеральна Асамблея ООН ще з 1969 р. встановила, що участь населення є невід'ємним елементом розвитку, водночас заявила в Декларації про соціальний прогрес і розвиток, що всі елементи суспільства повинні брати участь у підготовці та здійсненні національних планів і програм соціально-економічного розвитку, а в резолюції Економічної і соціальної ради № 1746 (LIV) від 16 травня 1973 р. урядам, зокрема щодо національного досвіду у справі досягнення далекоюсяжних цілей, рекомендується вжиття відповідних заходів на всіх рівнях для забезпечення більш активної участі всього населення, зокрема й робітників, у розробленні, підготовці та здійсненні політики і програм економічного і соціального розвитку [2]. У структурі ООН діє Фонд демократії ООН [3], який надає підтримку проектам, що підсилюють голос громадянського суспільства, заохочують верховенство права та права людини, стимулюють участь усіх груп у демократичних процесах. У керівній записці Генерального секретаря ООН із питань демократії поряд із забезпеченням доступу всіх груп населення до виборів, підкреслюється таке: «Але участь громадян не закінчується періодичними виборами. Важливо, щоб громадяни були залучені й активно брали участь у всіх процесах управління, включаючи обговорення державних рішень і розробку, здійснення, моніторинг та оцінку державної політики та її результатів, форм участі, які активно підтримує ООН» [4, с. 6].

У Декларації тисячоліття на міжнародному рівні вживається поняття «благі управління» (ст. 3, 5) [5], яке ще в 1997 р. було вжито у Програмі розвитку ООН. Однією з 8 обов'язкових характеристик благаго управління, згідно з рекомендаціями Економічної та соціальної комісії ООН в Азії та Тихоокеанському регіоні [6, с. 2], є участь (інші такі: підзвітність, прозорість, верховенство права, орієнтація на консенсус, результативність та ефективність, рівноправність та інклюзивність, чуйність).

На 7-му Глобальному форумі ООН із питань формування уряду нового типу, який відбувся у Відні у 2007 р., було ухвалено Віденську декларацію про зміцнення довіри до уряду. У цій Декларації сформульовано низку рекомендацій щодо шляхів зміцнення довіри до державних органів. Зокрема: забезпечення легітимності уряду; установлення пріоритетів у наданні послуг і забезпеченні доступу до них; підвищення прозорості та підзвітності в цілях боротьби з корупцією; розширення доступу до ІКТ; підтримка ефективного залучення громадянського суспільства; заохочення конструктивної зацікавленості вільних засобів масової інформації (далі – ЗМІ); наближення уряду до народу; створення умов для розвитку партнерських зв'язків між державним і приватним секторами; сприяння новаторським методам реформування державного сектора; відновлення довіри у країнах, які переживають кризовий або постконфліктний період [7, с. 30].

У концептуальному документі 2013 р. зазначається, що вигоди участі громадськості для урядів дуже актуальні сьогодні в контексті узгодженого на міжнародному рівні порядку денного в галузі розвитку, включаючи цілі, сформульовані в Декларації тисячоліття, та ініціативи в галузі управління розвитком на період після 2015 р. Справді, громадськість є основним ресурсом для урядів у досягненні загальних цілей у галузі розвитку. Зміцнення довіри між тими, кого вони представляють, має життєво важливе значення для легітимності і всеосяжності рішень, що ухвалюються від їхнього імені, до того ж участь громадськості допомагає пріоритетизації діяльності в галузі розвитку і відповідного розподілу ресурсів. Із цих причин до порядку денного в галузі розвитку на період після 2015 р., «спрямованого на реалізацію майбутнього, якого ми бажємо для всіх», чітко зазначено, що досягнення інклюзивного економічного, соціального, стійкого і мирного розвитку залежить від активної участі громадськості та залучення громад і громадян у процес розробки політики. «Суспільство для всіх» має бути оснащено відповідними механізмами, які дозволяють громадянам брати участь у процесах ухвалення рішень, що впливають на їхнє

життя, і в кінцевому підсумку формувати їхнє спільне майбутнє. Урядам пропонується вжити заходів, включаючи структурні зміни й інституційні механізми, які сприятимуть внеску населення в зусилля в галузі розвитку, і організувати навчальні програми для поширення серед державних посадових осіб і місцевих керівників знань і навичок в області заохочення і підтримки ефективної участі населення в національних, регіональних та місцевих планах і програмах розвитку [2, с. 3]. Далі в цьому документі вказується, що «транспарентний і підзвітний уряд може впливати на стримування корупції в державних секторах, і в результаті суспільства можуть отримувати більшу вигоду з державних доходів, що стягуються від їхнього імені та наданих ними як податки. Окрім того, участь громадськості, як і раніше, сприятиме викоріненню бідності <...> Звідси необхідність тіснішого залучення громадян до державних справ» [2, с. 4].

Одним із базових елементів і основним засобом забезпечення участі громадськості є доступ до інформації. ООН приділяє ретельну увагу і цьому питанню. У 2013 р. були ухвалені Керівні принципи ООН щодо відкритих публічних даних із метою залучення громадян [8]. У 2017 р. на 72-й сесії Генеральної Асамблеї ООН у спеціальній доповіді, присвяченій питанням доступу до інформації, було зауважено, що для ефективності роботи міжнародних організацій необхідно дозволяти громадськості здійснювати пильніший контроль за їхньою діяльністю, брати в ній активнішу участь [9]. У цій же доповіді окреслено низку рекомендацій для міжнародних організацій, серед яких привертає увагу пропозиція «почати процес проведення жорсткої політики щодо доступу до інформації. Як мінімум організаціям необхідно вибрати і призначити координаторів із питань доступу до інформації для координації процесу ухвалення такої політики; почати здійснення багатостороннього процесу для залучення громадянського суспільства, зокрема ЗМІ і держав-членів, до визначення ключових елементів політики щодо доступу до інформації; забезпечити, щоб така політика охоплювала: ініціативний, чіткий пошук і безпечне розкриття інформації; чіткі правила щодо того, яка інформація не може підлягати розголошенню; ефективні механізми для розгляду скарг та апеляцій; ефективні системи здійснення, огляду і моніторингу» [10, с. 225]. З викладеного можна зробити такий проміжний висновок: забезпечення доступу до інформації на міжнародному рівні сприймається через такий механізм: (1) наявність координатора з питань доступу до інформації, тобто конкретної відповідальної особи; (2) розробка чіткої політики щодо доступу до інформації, тобто вона має бути чітко визначеною, мати чітко сформульовані правила та межі розголошення інформації; (3) розробка такої політики має відбуватися за участі різних суб'єктів, зокрема й ЗМІ, тобто цей процес повинен бути багатостороннім, а не імперативним та «поданим згори»; (4) реалізація такої політики має бути забезпечена системою оскарження та контролю, зокрема з боку громадськості.

У 2012 р. Генеральна Асамблея ООН ухвалила Резолюцію 67/218, в якій для підвищення транспарентності, участі та підзвітності в бюджетній (фіскальній) політиці було схвалено принципи високого рівня участі (розроблені Глобальною ініціативою щодо забезпечення бюджетної прозорості (GIFT)). Ці принципи розподілені на два блоки: доступ до бюджетно-фінансової інформації й управління бюджетно-фінансовою інформацією. У першому блоці проголошено таке: (1) кожний має право запитувати, отримувати та поширювати інформацію про бюджетно-податкову політику. У національних правових системах має бути встановлена чітка презумпція загальнодоступності бюджетно-податкової інформації без дискримінації. Винятки мають бути чітко визначені в нормативно-правовій базі, але водночас повинна бути реальна можливість їх оскаржити шляхом механізмів незалежного та своєчасного розгляду, який не потребує значних витрат; (2) уряди повинні доводити до відомості громадськості чіткі та вимірювані цілі загальної бюджетно-податкової політики, регулярно звітувати про прогрес в їх досягненні, пояснювати причини відхилення від планів; (3) громадськості повинна надаватися якісна фінансова та нефінансова інформація щодо попередньої, поточної та прогнозованої діяльності в бюджетно-податковій сфері, про її ефективність, бюджетні ризики та державні активи і пасиви. Це має відбуватися відповідно до міжнародних стандартів, уніфіковано, мати роз'яснення та погодження розходжень. Достовірність фінансових даних повинна бути підтвердженою; (4) уряди повинні повідомляти про поставлені цілі та завдання, про результати використання довірених їм ресурсів, а також уживати заходів з оцінки та розкриття очікуваних та фактичних соціальних, економічних і екологічних результатів.

Другий блок містить такі принципи (скорочено): (5) усі фінансові операції мають відбуватися на законних засадах, водночас усі нормативно-правові акти мають бути доступними, а їх реалізація має підлягати незалежній перевірці; (6) треба чітко виокремити державний сектор, а фінансові відносини із приватними сектором мають відбуватися відкрито, за дотримання чітких

правил і процедур; (7) функції та обов'язки щодо податкових надходжень, боргових обов'язків, споживання ресурсів, інвестицій та управління державними ресурсами мають бути розподілені між трьома гілками влади, між національними та всіма субнаціональними рівнями управління, між державним сектором та іншою частиною громадського сектора, а також усередині самого державного сектора; (8) питання оподаткування мають перебувати тільки у сфері повноважень законодавчої влади; (9) вищий контролюючий орган повинен бути наділений незалежністю від виконавчої влади та мати повноваження, доступ до інформації та ресурси для проведення ревізії та публічного надання звіту щодо використання державних коштів; (10) громадяни повинні мати право, також вони та всі недержавні суб'єкти повинні мати реальну можливість безпосередньої участі в публічних обговореннях і дискусіях із питань формування та реалізації бюджетно-податкової політики [11].

Після схвалення принципів високого рівня щодо принципу 10 було очевидно, що відсутні керівні вказівки щодо того, яким чином державні органи повинні безпосередньо взаємодіяти із громадськістю в управлінні державними ресурсами. Щоб допомогти заповнити цю прогалину, у 2012 р. GIFT розпочинає широку програму вивчення й аналізу різних практик країн світу щодо участі громадськості в бюджетній політиці (мається на увазі розробка не тільки державного бюджету, а будь-якого бюджету – на рівні окремого державного органу ухвалення рішень про розподіл наявних фінансових ресурсів). Усе це в сукупності дозволило цій організації запропонувати ще один документ «Принципи участі громадськості в бюджетній політиці». Набір цих принципів має служити орієнтиром для розробників бюджетної політики й інших зацікавлених сторін в їхніх зусиллях із підвищення ефективності роботи уряду і довіри громадськості. Також у документі підкреслюється, що «державні органи мають прагнути до того, щоб громадяни та недержавні суб'єкти мали ефективні можливості для безпосередньої участі в публічних обговореннях і дискусіях щодо розробки та здійснення бюджетної політики», дотримуючись викладених принципів.

Отже, до них належать: (1) відкритість: надавати повну інформацію про цілі, сферу охоплення, обмеження, передбачувані результати, процес і терміни, а також про фактичні результати участі і наступні кроки, реагувати на них; (2) інклюзивність: активно використовувати численні механізми для охоплення і забезпечення безпечного простору для всіх, включаючи традиційно виключені та вразливі групи й окремих осіб, а також голоси, які рідко чути, без дискримінації за будь-якою ознакою, водночас розглядати внесок громадськості на об'єктивній основі незалежно від джерела; (3) повага самовираження: надання можливості формулювати свої інтереси про-своєму і вибирати засоби взаємодії, які вони воліють, визнаючи водночас, що можуть існувати групи, які мають право виступати від імені інших; (4) своєчасність: надання громадськості досить часу в рамках бюджетного і політичного циклів для внесення вкладу на кожному етапі; забезпечувати завчасну участь, поки ще залишається відкритим ціла низка варіантів; коли необхідно, забезпечення більш ніж одного раунду участі; (5) доступність: сприяння участі громадськості шляхом поширення повної фіскальної інформації і всіх інших відповідних даних у форматах і з використанням механізмів, які легко доступні, зрозумілі і можуть використовуватися повторно і перетворюватися; (6) прозорість: надання всієї відповідної інформації для підтримки участі громадськості, виділення й інформування ключових варіантів політики і компромісів, виявлення потенційних соціальних, економічних і екологічних наслідків, урахування різних думок; забезпечення своєчасного та конкретного зворотного зв'язку щодо внеску громадськості; інформування щодо того, які рекомендації були включені, або причини, з яких не включені в офіційну політику; (7) пропорційність: використовувати поєднання механізмів взаємодії, пропорційних масштабу і впливу проблеми; (8) сталість: постійна і регулярна участь у цілях розширення обміну знаннями і взаємної довіри із плином часу; інституціоналізація участі громадськості, де це доречно й ефективно; регулярний огляд і оцінка досвіду для покращення майбутньої участі; (9) взаємодоповнюваність: забезпечення механізмів участі громадськості та залучення громадян мають доповнювати і підвищувати ефективність існуючих систем управління та підзвітності; (10) взаємність: усі державні і недержавні суб'єкти, які беруть участь у діяльності із залучення громадськості, повинні відкрито говорити про свою місію, інтереси, які вони прагнуть просувати, і про те, кого вони представляють; повинні дотримуватися будь-яких погоджених правил участі; повинні співпрацювати для досягнення цілей участі [12].

Варто відзначити, що бюджетний процес у даних принципах-рекомендаціях розуміється як загальний процес у справі розподілу фінансових ресурсів на будь-якому рівні органу виконавчої влади. Розуміння громадськістю того, куди та як витрачаються їхні кошти, суттєво впливає на підвищення рівня довіри громадян до органів виконавчої влади. Прозорість у цьому процесі забез-

печу підтримку функціонування органу виконавчої влади. А залучення громадськості до ухвалення рішень щодо того, яким чином потрібно витратити фінансові ресурси на етапі їх розподілу, загалом робить громадськість певною мірою відповідальною за участь в управлінні державними справами в цьому сегменті, що однозначно підвищує легітимність таких рішень і діяльність таких органів. Викладені принципи GIFT рекомендуються і ЄС разом з ОЕСР Україні як орієнтир у поширенні участі громадськості та забезпеченні прозорості в діяльності органів державної влади [13].

**Висновки.** Коротко узагальнюючи викладене вище, можна зауважити таке: (1) ООН розробляє послідовну політику підтримки участі громадськості в управлінні державними справами, у процесах ухвалення рішень на офіційному рівні ще з 1969 р.; (2) участь громадськості сприймається на рівні ООН як частина належного управління, елемент соціального й економічного розвитку держав, чинник стримування корупції в державних органах влади; (3) базовим засобом забезпечення реалізації участі громадськості є надання доступу до інформації, зокрема відкриття публічних даних із метою залучення громадян; водночас у своїх доповідях ООН не обмежує участі громадськості, зазначає, що участь громадськості повинна поширюватися і на міжнародні організації, зокрема й ООН, що допоможе їй працювати ефективніше; участь громадськості в діяльності ООН сама організація вбачає як пильніший контроль із боку громадськості, активнішу залученість до її діяльності; (4) визнаючи, що демократія буває різною, не існує єдиної ідеальної моделі для всіх країн, ООН підкреслює, що будь-яка демократія базується на трьох основних принципах, серед яких одним із принципів визначено участь громадськості (два інші – це колективне обговорення, політична рівність); (5) на сучасному етапі розвитку держав погляд на участь громадськості трансформувався, зокрема через те, що держави переживають кризу довіри населення до органів влади, численна кількість доповідей та рекомендацій ООН стосуються розвитку транспарентного та підзвітного уряду (у широкому розумінні – усіх державних органів влади, особливо виконавчої), який допоможе відновити чи побудувати довіру громадян; участі громадськості в цьому процесі відновлення та побудови довіри відводиться двояка роль – як елементу, що сприятиме довірі, та як чиннику, що виступатиме індикатором її відновлення; (6) важлива роль у побудові довіри відводиться участі громадськості в бюджетній політиці, оскільки ця «чутлива» сфера значною мірою впливає на ставлення громадськості до органів державної влади, сумісна та спільна діяльність із визначення пріоритетів розподілу коштів, відкритий доступ до інформації з витрат, обґрунтоване ухвалення рішень – усе це в сукупності поліпшує як рівень взаємодії, так і загальний рівень довіри та відповідальності громадян.

Можемо зробити також узагальнюючий висновок про те, що діяльність міжнародних організацій у світлі сучасної кризи довіри громадян до влади спрямована на вирішення цієї проблеми шляхом запровадження широкої участі громадськості як до процесів ухвалення рішень, так і до функціонування органів державної влади загалом. Механізм участі натеper уже досить добре розроблений, прописаний в низці як обов'язкових, так і необов'язкових міжнародних документів. Узагальнюючи викладені рекомендації, хотілося б серед них виділити найбільшою мірою такі: (1) для залучення громадськості потрібно просвіщати людей щодо питання, яке планується розглядати; (2) доцільно набирати різнопланових учасників, щоб уникнути ситуації, коли участь беруть постійно ті самі групи громадян, які мають окреслені інтереси; (3) процес участі повинен бути приємним для учасників, залишати позитивні враження; (4) участь громадськості не повинна бути самоціллю, важливо, щоб вона була поєднана з експертними знаннями й об'єктивними даними; (5) органи виконавчої влади повинні забезпечувати зворотний зв'язок, зокрема вони повинні пояснювати, як участь громадськості вплинула на плани, бюджети і результати роботи, водночас органи виконавчої влади мусять отримувати враження самих громадян, які брали участь, тобто збирати відгуки громадськості про те, наскільки успішним був цей процес з погляду громадськості. Урахування цих рекомендацій на практиці сприятиме підвищенню рівня довіри громадськості до органів виконавчої влади.

#### Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
2. UN-DESA : Developing capacity for participatory governance through e-participation: engaging citizens in policy and decision-making processes using ICTs. Division for Public Administration and Development Management (DPADM) Development Management Branch. 2013. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/CONCEPT%20PAPER%20e-Participation%2001.30.13.pdf>.

3. United Nations Democracy Fund. URL: <https://www.un.org/democracyfund/>.
4. Guidance Note of the UN Secretary-General on Democracy. *United Nations*. URL: [https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/un\\_sg\\_guidance\\_note\\_on\\_democracy.pdf](https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/un_sg_guidance_note_on_democracy.pdf).
5. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй від 8 вересня 2000 р. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_621](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_621).
6. What is Good Governance? *United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*. 2009. 3 p. URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.
7. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства : дослідження, проєкт на замовлення Координатора проєктів ОБСЄ в Україні. 136 с. URL: <https://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true>.
8. Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement : United Nations. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf>.
9. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression: Seventy-second session Item 73 (b) of the provisional agenda. Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms : United Nations, General Assembly. A/72/350 18.08.2017. URL: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/72/350](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/350).
10. Ярмол Л.В. Свобода вираження поглядів та проблеми юридичного забезпечення її реалізації в Україні (загальнотеоретичне дослідження) : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2018. 494 с.
11. Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере: принципы высокого уровня в отношении прозрачности, участия и подотчетности в бюджетно-налоговой сфере : Global Initiative for fiscal transparency. 2012. 5 p. URL: <http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-RUS.pdf>.
12. Principles of Public Participation in Fiscal Policy. *Global Initiative for fiscal transparency*. 2015. 6 p. URL: [http://fiscaltransparency.net/PP\\_Approved\\_in\\_General\\_13Dec15.pdf](http://fiscaltransparency.net/PP_Approved_in_General_13Dec15.pdf).
13. Ukraine Handbook on Transparency and Citizen Participation: Strengthening institutional frameworks for local governance, Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/ukraine-handbook-on-transparency-and-citizen-participation-en/16807893c3>.

**РЕЦЕНЗІЇ**

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.2.46>

**ЛОШИЦЬКИЙ М.В.**

**РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ П.О. КОМІРЧОГО  
«ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ:  
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА»<sup>1</sup>**

У сучасних умовах спроб побудови справді правової держави в нашій країні на перший план висуваються завдання з реального забезпечення прав і свобод, законних інтересів людини та громадянина. Очевидно, що це завдання найбільшою мірою виконується в межах правоохоронної сфери України, адже вона саме для цього створена й функціонує. На вдосконалення її діяльності спрямована також триваюча нині реформа державної служби, яка певним чином була посилена у 2019 році. Водночас маємо констатувати, що якість роботи й ефективність захисту та забезпечення зазначених прав і свобод, а також правопорядку в державі досі не перебуває на належному високому рівні, а правова безпека в Україні поки що не може конкурувати за показником надійності і стабільності з провідними європейськими державами. З огляду на це очевидно, що для досягнення поставлених цілей щодо вдосконалення функціонування публічної служби у правоохоронній сфері необхідна науково вивірена теорія такої служби, загальне бачення того, куди та в який спосіб розвиток цієї служби сьогодні рухається з урахуванням усіх проведених реформ. Також необхідно визначити, що сьогодні лежить в основі цієї служби, якими є її завдання, форми й методи роботи. Окреслені питання П.О. Комірчий намагається розкрити в монографічному дослідженні на тему «Публічна служба в правоохоронній сфері України: теорія та практика». Вважаємо, що це йому вдалося зробити на гідному рівні.

Робота характеризується системністю, ясною логікою побудови й викладу матеріалу, обґрунтованістю отриманих висновків і положень. Вражає величезна кількість опрацьованих джерел (зокрема, їх близько 1000), що свідчить про ґрунтовний авторський підхід, усесторонність та обізнаність ученого з різними сферами прояву публічної служби як у нашій країні, так і за кордоном.

Серед важливих позитивних рис роботи, на які варто звернути увагу, можна виокремити такі: наведення чіткої структури публічної служби у сфері правоохорони в Україні; розроблення питань кадрового забезпечення персоналу публічної служби у сфері правоохорони; рекомендації щодо подальшого вдосконалення національного адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу у правоохоронній сфері України, з урахуванням проаналізованого автором зарубіжного досвіду (а саме досвіду країн Європейського Союзу та деяких пострадянських країн) щодо досліджуваного питання. Так, наприклад, автор справедливо зазначає, що в деяких розвинених країнах питання регулювання публічної служби у правоохоронній сфері зосереджені в одному нормативно-правовому акті (законі), при цьому в ньому визначено всі засади цієї служби. Тому вчений цілком обґрунтовано пропонує створити та прийняти окремий законодавчий акт, який буде врегульовувати діяльність публічної служби у правоохоронній сфері України, – Закон України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України». Розроблення проекту цього закону, на його думку, доцільно здійснювати в межах тієї моделі, що використана в Угорщині.

Окрім того, учений наводить такі основні напрями подальшого здійснення реформи публічної служби у правоохоронній сфері України: 1) підвищення авторитету публічної служ-

<sup>1</sup> Комірчий П.О. Публічна служба в правоохоронній сфері України: теорія та практика : монографія. Київ : Видавничий дім «Освіта України» ; ФОП Маслаков ; Національна академія внутрішніх справ, 2020. 476 с.

би у правоохоронній сфері та мінімізацію толерантності корупції у правоохоронних органах; 2) системне вдосконалення організаційних засад публічної служби у правоохоронній сфері; 3) системну оптимізацію механізмів управління й координації публічної служби у правоохоронній сфері; 4) системну оптимізацію механізму контролю публічної служби у правоохоронній сфері. Щодо кожного із цих напрямів автор надає детальні рекомендації.

Отже, представлене до рецензування монографічне дослідження характеризується важливою теоретичною значущістю для подальшого розвитку науки адміністративного права, а також здійснює суттєвий внесок у розроблення рекомендацій щодо практичного втілення подальших реформ у правоохоронній сфері нашої країни, що підтверджує їх актуальність і необхідність.

Можемо стверджувати, що монографія П.О. Комірчого «Публічна служба в правоохоронній сфері України: теорія та практика» заслуговує на публічне оприлюднення та увагу.



## ЗМІСТ

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

<b>ЗВАРИЧ Р.В.</b> ОСНОВНІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРАВА В СУЧАСНІЙ ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ.....	3
<b>КРАВЧЕНКО Т.А.</b> ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ІДЕЇ ЛЕГІТИМНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІЙ ТРАДИЦІЇ.....	9
<b>МУДРАК В.В.</b> ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ.....	15
<b>РАДАНОВИЧ Н.М.</b> ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ ЗАГАЛЬНОДОЗВІЛЬНОГО ТИПУ ЮРИДИЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	20
<b>ТОВПИГА Л.М., ПЕНДЮРА М.М.</b> ІННОВАЦІЇ В ПОЛЦЕЙСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....	25

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

<b>ДРОБОТОВ С.А.</b> ПОЛІТИЧНИЙ ВИМІР НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	31
<b>ЛАРИН Є.О.</b> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ: ДОСВІД І ПІДХОДИ ЗАРУБІЖНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ.....	37

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

<b>БОРОВСЬКА І.А.</b> ВІДШКОДУВАННЯ СУДОВИХ ВИТРАТ СТОРОНИ, НА КОРИСТЬ ЯКОЇ УХВАЛЕНЕ СУДОВЕ РІШЕННЯ В СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА .....	44
<b>БРАТЕЛЬ О.Г., БЛЯНСЬКА Н.В.</b> ОСТАТОЧНІСТЬ СУДОВОГО РІШЕННЯ В ЦИВІЛЬНІЙ СПРАВІ В КОНТЕКСТІ ВИЧЕРПНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ЮРИДИЧНОГО ЗАХИСТУ.....	50
<b>ВЕРЕНКІЮТОВА О.В.</b> ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ЗДІЙСНЕННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ СМЕРТЮ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ.....	57
<b>КОРОЄД С.О.</b> ПИТАННЯ ВЧИНЕННЯ СУДОМ ОКРЕМИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ДІЙ У ПЕРІОД ЗУПИНЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ В ЦИВІЛЬНІЙ СПРАВІ У ЗВ'ЯЗКУ З ПРИЗНАЧЕННЯМ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ.....	62
<b>МИСИШИН А.В.</b> ВИЗНАННЯ ТА ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ІНОЗЕМНИХ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ОРГАНІВ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ ЗА УГОДОЮ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ.....	67
<b>РИМ Т.Я.</b> ЗМІНА ТА ПРИПИНЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЯК СПОСІБ ЗАХИСТУ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ.....	72
<b>САКСОНОВ В.Б.</b> ЗВИЧАЙ ЯК РЕГУЛЯТОР ВІДНОСИН ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ В УКРАЇНІ.....	77

**ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

<b>ДАНЕЛІЯ Т.С.</b> ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МОРСЬКОЇ ДОКТРИНИ УКРАЇНИ.....	83
<b>КУЗЬМІНА М.М.</b> РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ВІДНОВЛЮВАЛЬНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ.....	88

**ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

<b>ГНАТЕНКО К.В.</b> ДО ПИТАННЯ ГАРАНТУВАННЯ Й ОХОРОНИ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ.....	93
<b>ЛЮБИМОВ О.К.</b> УНІВЕРСАЛЬНА МОДЕЛЬ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....	98

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

<b>АСАНОВА Л.М.</b> ДІЛОВОДСТВО ЯК ЗАСІБ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ.....	104
<b>БУРЧЕНКО Ю.В.</b> ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ КАРАНТИНУ.....	116
<b>ГУРІН Д.М.</b> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ.....	121
<b>ДИСЬКА Д.Г.</b> МІСЦЕ ЗАКЛАДУ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗІ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ.....	128
<b>ДОЦЕНКО О.С.</b> ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ.....	135
<b>ЄРМАК В.В.</b> ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАДАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ.....	140
<b>ЖОГОВ В.С.</b> ІНТЕЛЕКТУАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ЗМІСТ.....	146
<b>ЛЕБЕДИНСЬКА О.Ю.</b> ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ АУДИТОРСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	153
<b>ЛИТВИНЕНКО А.А.</b> ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ТА НОРМАТИВНОГО ЗМІСТУ «ЧУТЛИВИХ» ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ.....	160
<b>ЛІСНІЧЕНКО А.С.</b> ПРОБЛЕМАТИКА ВИЗНАЧЕННЯ СКЛАДУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	173
<b>НАЗАРЕНКО Є.С.</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ З БОКУ ГРОМАДСЬКОСТІ.....	178
<b>НЕДАЙХЛІБ О.В.</b> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ГАЛУЗІ ПОХОРОННОЇ СПРАВИ.....	184
<b>РОССИЛЬНА О.В.</b> ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАСАД ПЕРСОНАЛІЗОВАНОЇ МЕДИЦИНИ В УКРАЇНІ: ОГЛЯД.....	190
<b>САДЧЕНКО М.М.</b> ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	196
<b>ТІМАШОВ В.О., ОХРИМЕНКО А.Ч.</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ УСТАНОВ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ .....	207
<b>ШУМ М.С.</b> ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАЦІВНИКІВ АПАРАТУ СУДУ.....	212

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;  
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

<b>ВОЙТЕНКО А.В.</b> ДОВЕДЕННЯ ДО САМОГУБСТВА: КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА.....	219
<b>КАМБУР Н.В.</b> СУБ'ЄКТИ СПЕЦІАЛЬНО-КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ПРОФІЛАКТИКИ КОРИСЛИВО-НАСИЛЬНИЦЬКОЇ ЗЛОЧИННОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ У ПІВДЕННОМУ РЕГІОНІ УКРАЇНИ.....	223
<b>ПОПОВИЧ О.В.</b> ФІНАНСУВАННЯ ДІЙ, УЧИНЕНИХ З МЕТОЮ НАСИЛЬНИЦЬКОЇ ЗМІНИ ЧИ ПОВАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ АБО ЗАХОПЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ЗМІНИ МЕЖ ТЕРИТОРІЇ АБО ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ, У СИСТЕМІ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	228

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;  
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

<b>АКСЬОНОВ В.В., ЮРЧИК О.М.</b> ПРАВОВИЙ СТАТУС СУДОВОГО ЕКСПЕРТА-АВТОТЕХНІКА ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В СУДОВОМУ ПРОЦЕСІ.....	234
<b>КАЗЬМІРОВА І.В.</b> РОЗГЛЯД АБО ПОВЕРНЕННЯ КЛОПОТАННЯ ПРО ТИМЧАСОВИЙ ДОСТУП ДО РЕЧЕЙ І ДОКУМЕНТІВ: ПРОЦЕСУАЛЬНА НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ.....	240
<b>МАЛЯРОВА В.О., САВЧУК Т.І.</b> ДЕЯКІ ПИТАННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ В АСПЕКТІ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ.....	245
<b>ПЧЕЛІНА О.В.</b> ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ТЕХНІКИ.....	250

**СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА**

<b>КОПИТОВА О.С.</b> СУДОВІ РІШЕННЯ ЯК РЕЗУЛЬТАТ ПРАВАЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДУ: ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ.....	255
<b>НЕСТЕРЧУК Л.П.</b> ВИНИКНЕННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ ТА АНАЛІЗ ЗАСОБІВ ЗАДЛЯ ЙОГО ЗАПОБІГАННЯ І ВРЕГУЛЮВАННЯ.....	261

**МІЖНАРОДНЕ ПРАВО**

<b>ГАНЬБА О.Б.</b> ОСНОВНІ ПІДХОДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ І СВІТОВИХ ДЕРЖАВ.....	268
<b>ЮРАХ В.М.</b> МІЖНАРОДНИЙ РІВЕНЬ ВИВЧЕННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФУНКЦІОНУВАННІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ОРГАНІЗАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ.....	272

**РЕЦЕНЗІЇ**

<b>ЛОШИЦЬКИЙ М.В.</b> РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ П.О. КОМІРЧОГО «ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА».....	279
---	-----

CONTENTS

**THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW;**

**HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES**

<b>ZVARYCH R.V.</b> BASIC FORMS OF THE IMPLEMENTATION OF LAW FUNCTIONS IN A MODERN DEMOCRATIC STATE .....	3
<b>KRAVCHENKO T.A.</b> HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE IDEA OF THE LEGITIMACY OF THE PUBLIC AUTHORITY WITHIN THE STATE AND LEGAL TRADITION .....	9
<b>MUDRAK V.V.</b> LEGAL NATURE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE AREA OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN UKRAINE.....	15
<b>RADANOVYCH N.M.</b> BASIC DIRECTIONS OF THE GUARANTEE OF GENERAL PERMISSIVE TYPE OF LEGAL REGULATION BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE.....	20
<b>TOVPYHA L.M., PENDIURA M.M.</b> INNOVATIONS IN THE POLICE ACTIVITIES.....	25

**CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW**

<b>DROBOTOV S.A.</b> POLITICAL DIMENSION OF THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE .....	31
<b>LARIN YE.O.</b> LEGAL REGULATION OF THE EXERCISE OF THE RIGHT TO INFORMATION: EXPERIENCE AND APPROACHES TO THE FOREIGN CONSTITUTIONALISM .....	37

**CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS;**

**FAMILY LAW; PRIVATE INTERNATIONAL LAW**

<b>BOROVSKA I.A.</b> CLAIM COSTS REIMBURSEMENTS TO A PARTY WHICH WON A COURT CASE IN THE SYSTEM OF PRINCIPLES OF CIVIL PROCEEDINGS .....	44
<b>BRATEL O.H., BILIANSKA N.V.</b> THE FINALITY OF THE JUDGEMENT IN A CIVIL CASE IN THE CONTEXT OF THE EXHAUSTIBILITY OF THE NATIONAL LEGAL REMEDIES.....	50
<b>VERENKIOTOVA O.V.</b> THE LEGAL GROUNDS FOR COMPENSATION OF DAMAGE CAUSED BY THE DEATH OF A NATURAL PERSON.....	57
<b>KOROIED S.O.</b> THE ISSUE OF TAKING INDIVIDUAL PROCEDURAL ACTIONS BY THE COURT IN THE CONTEXT OF A TEMPORARY SUSPENSION OF A CIVIL PROCEEDING DUE TO COMMISSIONING OF EXPERT EVIDENCE.....	62
<b>MYSYSHYN A.V.</b> CONFESSION AND ADHERENCE TO THE DECISIONS OF FOREIGN JURISDICTIONAL BODIES THROUGH THE PRISM OF UKRAINE'S OBLIGATIONS UNDER THE UKRAINE–EUROPEAN UNION ASSOCIATION AGREEMENT.....	67
<b>RYM T.YA.</b> CHANGE AND TERMINATION OF INVESTMENT LEGAL RELATIONS AS A WAY OF PROTECTING CIVIL RIGHTS AND INTERESTS .....	72
<b>SAKSONOV V.B.</b> TRADITION AS A REGULATOR OF THE CIVIL LAW RELATIONS IN UKRAINE.....	77

**COMMERCIAL LAW, COMMERCIAL PROCEDURAL LAW**

<b>DANELIIA T.S. GENERAL CHARACTERISTICS OF MARITIME DOCTRINE .....</b>	<b>83</b>
<b>KUZMINA M.M. REGIONAL POLICY OF THE STATE IN THE AREA OF RENEWABLE ENERGY.....</b>	<b>88</b>

**LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW**

<b>HNATENKO K.V. ON THE ISSUE OF GUARANTEEING AND PROTECTION OF CIVIL RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS TO SOCIAL PROTECTION.....</b>	<b>93</b>
<b>LIUBYMOV O.K. UNIVERSAL MODEL OF THE LEGAL STATUS OF A PUBLIC SERVANT UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE.....</b>	<b>98</b>

**ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE;  
FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW**

<b>ASANOVA L.M. RECORD-KEEPING AS A MEANS FOR MAKING MANAGERIAL DECISION.....</b>	<b>104</b>
<b>BURCHENKO YU.V. CONCEPT AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR THE BREACH OF QUARANTINE REQUIREMEN.....</b>	<b>116</b>
<b>HURIN D.M. STATUTORY REGULATION OF THE PROVISION AND TERMINATION OF A REFUGEE STATUS.....</b>	<b>121</b>
<b>DYSKA D.H. POSITION OF A HIGHER EDUCATION INSTITUTION WITH A SPECIFIC LEARNING ENVIRONMENT IN THE SYSTEM OF HIGHER EDUCATION.....</b>	<b>128</b>
<b>DOTSENKO O.S. CONCEPT AND VALUE OF ORGANIZATIONAL SUPPORT OF ORGANIZED CRIME PREVENTION IN UKRAINE .....</b>	<b>135</b>
<b>YERMAK V.V. STATE CONTROL OVER THE COMPLIANCE WITH THE NATIONAL POLICY ON HOUSING AND UTILITIES SERVICES BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES.....</b>	<b>140</b>
<b>ZHOHOV V.S. INTELLECTUAL PROPERTY AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE REGULATION: THEORETICAL AND LEGAL CONTENT .....</b>	<b>146</b>
<b>LEBEDYNSKA O.YU. PROBLEMS AND PROSPECTS OF REFORMING STATE AUDITOR SERVICES OF UKRAINE .....</b>	<b>153</b>
<b>LYTVYENENKO A.A. ON THE ISSUE OF DEFINITION AND NORMATIVE CONTENT OF “SENSITIVE” PERSONAL DATA.....</b>	<b>160</b>
<b>LISNICHENKO A.S. CHALLENGES OF DEFINING THE SCOPE OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE LAW.....</b>	<b>173</b>
<b>NAZARENKO YE.S. ADMINISTRATIVE PRINCIPLES OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE BY THE PUBLIC .....</b>	<b>178</b>
<b>NEDAIKHLIB O.V. ORGANIZATIONAL AND LEGLA SUPPORT OF THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN FUNERAL BUSINESS .....</b>	<b>184</b>
<b>ROSSYLNA O.V. LEGAL PROBLEMS OF IMPLEMENTING FUNDAMENTALS.....</b>	<b>190</b>
<b>SADCHENKO M.M. THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF INVESTMENT ACTIVITIES .....</b>	<b>196</b>

<b>TIMASHOV V.O., OKHRIMENKO A.CH. ADMINISTRATIVE SUPPORT OF ACTIVITIES OF SCIENTIFIC RESEARCH EXPERT FORENSIC ESTABLISHMENTS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE .....</b>	<b>207</b>
<b>SHUM M.S. CONCEPT AND FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE STATUS OF COURT ADMINISTRATION STAFF.....</b>	<b>212</b>
<b>CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW</b>	
<b>VOITENKO A.V. FORCIBLE SUICIDE: CRIMINAL LAW CHARACTERISTICS.....</b>	<b>219</b>
<b>KAMBUR N.V. SUBJECTS OF SPECIAL CRIMINOLOGICAL PREVENTION OF LUCRATIVE-VIOLENT CRIME IN THE SOUTH REGION OF UKRAINE.....</b>	<b>223</b>
<b>POPOVYCH O.V. THE FINANCING OF ACTIONS COMMITTED FOR A FORCIBLE CHANGE OR OVERTHROW OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OR SEIZURE OF STATE POWER. CHANGE OF THE LINES OF TERRITORY OR BORDER OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF CRIMES VS THE FUNDAMENTALS OF THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE.....</b>	<b>228</b>
<b>CRIMINAL PROCEDURE AND FORENSIC SCIENCE; LEGAL EXPERTISE; OPERATIVE INVESTIGATIVE ACTIVITY</b>	
<b>AKSONOV V.V., YURCHYK O.M. LEGAL STATUS OF A FORENSIC EXPERT-MOTOR MECHANIC DURING THE PRE-TRIAL INVESTIGATION IN JUDICIAL PROCEEDINGS .....</b>	<b>234</b>
<b>KAZMIROVA I.V. CONSIDERATION OR REJECTION OF A REQUEST FOR TEMPORARY ACCESS TO ITEMS AND DOCUMENTS: PROCEDURAL UNCERTAINTY.....</b>	<b>240</b>
<b>MALIAROVA V.O., SAVCHUK T.I. SOME ISSUES OF INVESTIGATING CORRUPTION CRIMES IN THE ASPECT OF ORGANIZED CRIME PREVENTION .....</b>	<b>245</b>
<b>PCHELINA O.V. DEVELOPMENT PROSPECTS OF CRIMINAL INVESTIGATION TECHNIQUE .....</b>	<b>250</b>
<b>JUDICIARY; PROSECUTION AND ADVOCACY</b>	
<b>KOPYTOVA O.S. JUDICIAL DECISIONS AS A RESULT OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITY OF THE COURT: GENERAL PROVISIONS .....</b>	<b>255</b>
<b>NESTERCHUK L.P. ORIGIN OF CONFLICT OF INTERESTS I N THE ACTIVITIES OF JUDGES AND ANALYSIS OF MEANS FOR ITS PREVENTION AND REGULATION .....</b>	<b>261</b>
<b>INTERNATIONAL LAW</b>	
<b>HANBA O.B. BASIC APPROACHES TO GUARANTEEING NEAR-BORDER SAFETY TAKING INTO ACCOUNT THE EXPERIENCE OF SOME EUROPEAN AND WORLD STATES .....</b>	<b>268</b>
<b>YURAKH V.M. INTERNATIONAL LEVEL OF THE STUDY AND REGULATION OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE FUNCTIONING OF STATE BODIES: THE UNITED NATIONS.....</b>	<b>272</b>
<b>REVIEWS</b>	
<b>LOSHYTSKYI M.V. REVIEW OF P.O. KOMIRCHYI'S MONOGRAPH "PUBLIC SERVICE IN LAW ENFORCEMENT SYSTEM OF UKRAINE: THEORY AND PRACTICE .....</b>	<b>279</b>

## НОТАТКИ

# НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 2, 2020

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – С.Ю. Калабухова

Підписано до друку 09.04.2020. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 30,62. Ум.-друк. арк. 33,48.

Наклад 300 прим. Зам. № 0820/218.

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](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)