



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК  
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 6, 2019



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2019

# НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць  
Випуск 6, 2019  
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 № 11 від 22.10.2019 р.).

**Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права»  
включено до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися  
результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів  
доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін на підставі  
Наказу МОН України від 11 липня 2016 року № 820 (Додаток 12).**

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

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

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

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.  
Випуск 6. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2019. – 358 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, 2019

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

УДК 340; 342.7  
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.1>

**КРУГОВА С.С.**

**РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ РІВНОСТІ ПРАВ І СВОБОД  
ЖІНОК ТА ЧОЛОВІКІВ У СВІТІ ТА НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ**

У статті проаналізовано специфіку генезису становлення рівності прав і свобод жінок та чоловіків у світі. Визначено авторську етапізацію досліджуваної проблематики. Охарактеризовано особливості кожного з періодів. Також розкрито зміст становлення рівності прав і свобод жінок та чоловіків на території України. Наведено періодизацію вказаного напрямку дослідження. З'ясовано, що значення ідей гендерної рівності в епоху Відродження полягає передусім у тому, що вони зародились, жили та розвивались і надалі, внаслідок чого знайшли відгук у наступних поколіннях європейської інтелігенції. Як наслідок цього вже наприкінці XVIII століття розпочався процес закріплення прав жінок у законодавстві. По суті, із настанням ери прав людини розпочалась і ера зрівнювання жінок у правах із чоловіками, яка триває і донині. Визначено, що на українських землях, на відміну від Західної Європи, жінки наділялись широким обсягом прав та свобод ще в IX–XIV столітті. Звичайно, при цьому варто враховувати, що йдеться про права жінок серед вільних підданих Київської Русі, адже за наявності елементів патріархального рабства холопи не були суб'єктами правових відносин. На цей час розвиток рівності прав чоловіків та жінок в Україні полягає передусім в поширенні цього принципу на окремі сфери. Зроблено висновок, що рівноправність жінок та чоловіків є історично притаманною для українського народу. Навіть у ті часи, коли в розвинених державах світу жінки були фактично позбавлені будь-яких прав, на українських землях жінки брали участь в управлінні державою, могли володіти майном, наділялись рядом прав у сімейних правовідносинах тощо. Після входження українських земель до складу Російської імперії та Австро-Угорської імперії, під впливом законодавства цих держав та релігійних канонів рівноправ'я було втрачене. Однак соціалістичний режим знову повернув права жінкам, які за часів незалежності України лише розширились і зараз фактично є такими самими, як і у чоловіків. У дослідженні продемонстровано, що гендерна рівність є історичною особливістю українського народу. Саме тому важливо, щоб в сучасних умовах це досягнення не було втрачене.

**Ключові слова:** *рівність прав і свобод, права жінок, права чоловіків, ретроспектива, гендерна рівність.*

In the article the specifics of the genesis of the formation of equality of rights and freedoms of women and men in the world are analyzed. The author's staging of the researched problems is determined. The peculiarities of each of the periods are described. The content of the formation of equality of rights and freedoms of women and men on the territory of Ukraine is also revealed. The periodization of the specified direction of research is given. It was found that the significance of the ideas of gender equality in the

Renaissance lies primarily in the fact that they originated, lived and developed further, as a result of which they found a response in the next generations of the European intelligentsia. As a result, the process of enshrining women's rights in law began at the end of the 18th century. In fact, with the advent of the human rights era, the era of equalization of women's rights with men began, which continues to this day. It is determined that in the Ukrainian lands, in contrast to Western Europe, women were endowed with a wide range of rights and freedoms in the IX–XIV centuries. Of course, it should be borne in mind that we are talking about the rights of women among the free subjects of Kievan Rus, because in the presence of elements of patriarchal slavery, slaves were not subjects of legal relations. Today, the development of equality of rights of men and women in Ukraine is primarily the extension of this principle to certain areas. It is concluded that equality of women and men is historically inherent in the Ukrainian people. Even at a time when women in the developed world were virtually deprived of any rights, in the Ukrainian lands women participated in governing the state, could own property, were given a number of rights in family relationships, and so on. After the Ukrainian lands became part of the Russian Empire and the Austro-Hungarian Empire, under the influence of the legislation of these states and religious canons, equality was lost. However, the socialist regime has restored the rights of women, which have only expanded since Ukraine's independence, and are now virtually the same as men. The study demonstrates that gender equality is a historical feature of the Ukrainian people. That is why it is important that in modern conditions this achievement is not lost.

**Key words:** *equality of rights and freedoms, women's rights, men's rights, retrospective, gender equality.*

**Вступ.** Побудова в Україні демократичної, соціальної і правової держави потребує забезпечення прав і свобод громадян. Це свідчить про важливість пошуку коректних співвідношень у зв'язку суспільства, держави і прав людини. Одним із першочергових напрямів вирішення цієї задачі є врегулювання питання рівності прав і свобод жінок та чоловіків, адже, як свідчить досвід усіх розвинених держав світу, основні права й обов'язки жінок, які визначають їх становище у суспільстві, міру юридичної свободи та відповідальності, створюють необхідні умови для всебічного розвитку особи, задоволення її інтересів та потреб, мають відповідати аналогічним основним правам чоловіків.

Становище жінки в Україні та в світі порівняно із чоловіками все ще залишається складним. Залишаються проблемними питання рівня оплати праці та попиту на робочу силу тощо у тих галузях промисловості, де традиційно переважають жінки. Дотепер актуальними залишаються гендерні стереотипи щодо переважного зайняття жінкою господарськими справами сім'ї та виховання дітей. Як наслідок, це позначається на просуванні жінок по службі, зменшенні їх конкурентоспроможності на ринку праці, адже поки жінки займаються вихованням дітей, чоловіки самоудосконалюються та зростають як фахівці. Незважаючи на очевидні фізіологічні відмінності чоловіків та жінок, різниця у становищі між обома статями є більшою мірою стереотипною, що негативно позначається на можливостях самореалізації жінки у суспільстві. Саме тому для нашого дослідження важливим питанням є встановлення ретроспективи становлення рівності прав і свобод жінок та чоловіків у світі та на території України, адже лише повне розуміння усіх світових процесів, пов'язаних із гендерною рівністю, дозволить забезпечити відповідну рівність прав і в Україні.

**Стан дослідження.** Тією чи іншою мірою це питання розглядалось більшістю дослідників гендерної рівності. Відзначимо внесок у розробку наукової теорії гендерної рівності таких вчених, як І.П. Андрусяк, Н.Б. Болотіна, Н.О. Бондаренко, І.М. Грабовська, Н.В. Грицяк, О.Р. Дашковська, Т.Р. Деметрадзе, Т.Ю. Журженко, В.І. Івченко, А.І. Кормич, Т.М. Краснопольська, Н.В. Лавриненко, К.Б. Левченко, О.В. Литвинчук, Т.О. Марценюк, Т.М. Мельник, О.А. Мірошніченко, С.М. Оксамитна, Т.В. Омельченко, Н.М. Оніщенко, О.М. Рудік, О.М. Рулнава, С.М. Сергеева, Т.І. Фулей, В.В. Черняхівська та інших дослідників. Більшість таких праць не мають комплексний характер і присвячені лише окремим аспектам становлення прав і свобод жінок та чоловіків у світі та на території України, наприклад, прийняттю тих чи інших нормативно-правових актів. Також наявні праці, присвячені розвитку гендерної рівності в Україні, або у світі. Разом із тим комплексних досліджень, присвячених одночасно світовим та національним процесам, сьогодні фактично немає.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження ретроспективи становлення рівності прав і свобод жінок та чоловіків у світі та на території України.

**Результати дослідження.** Дуже довгий час проблеми рівності прав жінок та чоловіків взагалі не розглядалися на науковому рівні. Так, С.М. Сергеева вказує на те, що не можна встановити якусь конкретну дату, із якої розпочався розвиток рівноправ'я чоловіків та жінок у світі [1, с. 284]. Неоднозначне ставлення до прав та свобод жінки було зафіксоване ще у працях давньогрецьких вчених. Так, Н.О. Бондаренко посилається на праці різних мислителів, сутність думок кожного із яких дійсно відрізняється суттєвим чином. Так, Сократ стверджував, що трьома речами, які можна вважати щастям, є те, що ти людина, а не дика тварина; що ти грек, а не варвар; що ти чоловік, а не жінка [2, с. 88]. Так само Арістотель вважав жінок менш розвиненими, ніж чоловіків, а тому мислитель наголошував на тому, що відносини в сім'ї мають будуватись на основі панування чоловіка над жінкою. При цьому дослідник підкреслював, що жінка не є рабом чоловіка і займає суспільне становище вище від рабів, адже жінки, на його думку, є здатними до прийняття суспільно-політичних рішень [2, с. 88]. Про спірність таких підходів, навіть абстрагуючись від сучасних поглядів, свідчить те, що сучасники цих мислителів розглядали гендерне питання інакше. Так, Платон у праці «Держава» розвивав ідею про рівноправність чоловіків і жінок: «Однакові природні властивості зустрічаються у живих істот тієї й іншої статі і за своєю природою як жінки, так і чоловіка можуть брати участь в усіх справах» [2, с. 88]. Проте одразу варто відзначити, що таку рівноправність Платон розглядав лише у контексті правителів та стражів, а простого населення ці погляди не стосувались. У рівноправність статей Платон вкладав рівне виховання жінок із чоловіками, навчання їх військовій справі. Разом із тим окремі сфери, згідно поглядів Платона, мали бути повністю розділеними між чоловіками та жінками. Наприклад, винятково жінки мали б займатись вихованням малолітніх, наглядом за шлюбами та навчанням молоді. Своєю чергою чоловіки мали займатись державними справами [2, с. 88]. Отже, незважаючи на те, що Платон все ж розділяв чоловіків та жінок і надав останнім менший обсяг прав, очевидно, що цей мислитель цінував здібності жінок і звертав увагу на необхідність наділення їх відповідним становищем у суспільстві.

Таким чином, серед античних мислителів-класиків домінували дві, по суті, протилежних позиції:

- 1) жінки відрізняються від чоловіків і мають перебувати у залежному становищі від останніх;
- 2) жінки наділені природою такими самими здібностями, як і чоловіки, але сфери їх діяльності все таки варто розділяти.

Обидва підходи є тотожними за своїм змістом у тій частині, що усіма мислителями визнавалась необхідність розрізняти права чоловіків і жінок. З іншого боку, їх внесок у розвиток гендерної рівності полягає у тому, що вони першими підняли питання рівності жінки і чоловіка та висловили думки про можливість участі жінок у громадському житті.

Також внесок зазначених дослідників посилюється тим, що довгий період після цього ідеї рівності прав і свобод жінок та чоловіків не піднімалися взагалі. Як зазначається у науковій літературі, до ХХ століття майже у всіх країнах світу у законах було закріплено підпорядкування жінок чоловікам. Чоловік мав панівне становище в сім'ї, майнові права також належали чоловікові, батьки вирішували, з ким візьме шлюб їхня донька. Своєю чергою жінки не мали права на фінансову незалежність, не розпоряджались власністю, не отримували без дозволу чоловіка паспорт, не вибирали місце проживання. Законодавство багатьох європейських країн передбачало обов'язковий офіційний дозвіл чоловіка на працевлаштування його дружини [3, с. 106]. На становище жінок у суспільстві навіть не вплинули суттєво революції кінця ХVІІІ століття, які вплинули позитивно на закріплення в законодавствах держав основних прав та свобод людини. С.М. Сергеева та О.І. Семиколенова звертають увагу на те, що зміни щодо забезпечення прав жінок почали відбуватися у правовій системі тогочасної Європи після Французької революції 1789 року. Так, у 1789 році Олімпія де Гуж виголосила ідею рівності у «Декларації прав жінки та громадянки». Її вислів «Якщо жінки мають право виходити на ешафот, то вони можуть виходити й на трибуну» став гаслом для багатьох жінок світу. Величезним досягненням Французької революції став Декрет 1792 року про дієздатність жінок, які досягли 21 року. Узаконення розлучень у Франції, а потім і в інших країнах, підірвало підмурки сімейного деспотизму чоловіків [1, с. 284; 3, с. 106]. Схожі ідеї поширювались і в Англії. Наприклад, Марія Вольстонкрафт у своїй праці «На захист прав жінок» у 1792 році докладно описала становище неучтва і рабської покірності, на яке через соціальні забобони і систему виховання були приречені жінки. Вчена проаналізува-

ла «гідності жіночого характеру», підкресливши, що вони є результатом чоловічого погляду на жінок; критикувала погляди, які полягали у тому, що жінкою треба керувати; критикувала законодавство, яке закріплювало підлегле становище жінок [2, с. 90–91]. Не зважаючи на те, що ідеї рівності жінок та чоловіків отримали своє законодавче закріплення лише наприкінці XVIII століття, варто звернути увагу на те, що така концепція на той момент вже декілька століть розглядалась у тогочасному суспільстві. Так, ще в епоху Відродження в Європі відбулись революційні зміни в культурному обличчі і в суспільній свідомості. У той період розпочалося формування однакового ставлення до чоловіків та жінок, що стало об'єктивною передумовою для виникнення ідеї жіночої рівноправності. Жінки почали залучатись до обговорення наукових і літературних тем, до жінки, її розуму і духовного світу проявлялась повага у різноманітних творах. Мале коло освічених жінок зумовило виникнення руху за жіночу освіту. Разом із тим ідеї рівноправності мали занадто абстрактний характер і були далекими до втілення навіть серед знаті і коронованих персон [2, с. 89]. Значення ідей гендерної рівності в епоху Відродження полягає передусім у тому, що вони зародились, жили та розвивались і надалі, внаслідок чого знайшли відгук у наступних поколіннях європейської інтелігенції. Як наслідок цього, вже наприкінці XVIII століття розпочався процес закріплення прав жінок у законодавстві. По суті, із настанням ери прав людини розпочалась і ера зрівнювання жінок у правах із чоловіками, яка триває і донині.

Окрім Франції, в означений період відбувалась зміна поглядів щодо цього питання й у інших державах. Наприкінці XIX – на початку XX століття у законодавство низки держав під впливом масових жіночих рухів починали додаватись норми, які приділяли увагу захисту прав жінок. Переважно країни переглядали норми законодавства, особливо ті, що стосувались економічної сфери, оскільки все більше жінок були задіяні у промисловості, працюючи по 14 годин на заводах і фабриках [3, с. 106]. Жінки поступово залучались до промислового виробництва та були одним із об'єктів революцій культурних. Як наслідок відбувалось розширення їх соціально-економічних прав, а також почав змінюватись сам підхід ідей про становище жінки у суспільстві. Це дозволило жінкам із часом розраховувати на соціальний статус, загалом співставний в основних параметрах із чоловічим. Вони отримали рівні права у спадкуванні майна, право на розлучення, а також на обмеження батьківської влади над неповнолітніми дітьми.

При цьому звернемо увагу на те, що відповідні зміни вносились не лише країнами Європи, а й іншими державами світу. Наприклад, у 1893 році жінки здобули громадянські права у Новій Зеландії. В 1902 році аналогічні процеси відбулись в Австралії. Серед європейських держав одними із перших розширили права жінок Фінляндія у 1906 році, Норвегія в 1913 році та Данія. Все більша кількість країн змінювала своє законодавство і надавали жінкам додаткові права. Прикладом таких прав є виборчі права, яких раніше у жінок не було взагалі. Також права жінок отримали своє закріплення на рівні міжнародних угод. У 1902 році в Гаазі було прийнято конвенції, що врегулювали питання колізій у національних законодавствах щодо шлюбу, розлучення та опіки над неповнолітніми. Більшою мірою такі законодавчі нововведення були спрямовані проти торгівлі жінками: Договір про боротьбу з торгівлею білими рабнями 1904 року, Конвенція про боротьбу з торгівлею білими рабнями 1910 року та Женевська конвенція про заборону торгівлі жінками і дітьми 1921 року [1, с. 284]. Остаточно ідея наявності у жінки основних прав та свобод закріпилась у суспільстві після закінчення першої світової війни, у якій жінки взяли активну участь.

Таким чином, на світовому рівні ідея рівноправності жінок та чоловіків почала формуватися у період з кінця XVIII – початок XX століття. Виділимо такі особливості цього періоду у контексті становлення рівності прав і свобод жінок та чоловіків:

- 1) права жінок були розширені, особливо у частині соціально-економічних, політичних, спадкових та сімейних прав;
- 2) права жінок отримали своє нормативне закріплення, причому як на національних рівнях, так і на міжнародно-правовому;
- 3) змінився сам підхід до розуміння ролі жінок у суспільстві (зокрема, розпочалась боротьба із жіночим рабством);
- 4) фактично у цей період рівноправ'я встановлювалось за наступними напрямками: боротьба із злочинністю, спрямованою проти жінок; удосконалення національних законодавств в частині розширення прав жінок; залучення жінок до праці та виборів; розширення прав жінок як члена сім'ї.

Наступний етап становлення рівності прав і свобод жінок розпочався після другої світової війни. На науковому рівні цей період у розумінні розвитку ідей рівноправ'я розглядається у двох

аспектах: у контексті прийняття найважливіших міжнародних законів, що розпочали епоху захисту прав жінок, та у контексті формування ідейних концепцій щодо прав жінок та їх місця в суспільстві.

У 1945 році було створено Організацію Об'єднаних Націй, до статуту якої були включені положення щодо недопущення будь-яких дискримінацій. У тому числі положення цього нормативно-правового акту містять формулювання щодо рівноправ'я чоловіків та жінок [4]. Один із перших кроків ООН полягав у прийнятті Загальної декларації прав людини [5], у статті 2 якої було встановлено, що «Кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища» [5]. Нормативно-правові акти Організації Об'єднаних Націй, а також акти Міжнародної організації праці, по суті, і формують сьгодні нормативно-правову основу забезпечення рівноправності чоловіків та жінок. Варто першочергово виділити такі нормативно-правові акти: Конвенцію МОП про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності від 29.06.1951 року №100, Конвенцію ООН про політичні права жінок від 20.12.1952 року, Конвенцію МОП про охорону материнства (переглянуту в 1952 році) від 28.06.1952 року № 103, Конвенцію ООН про громадянство заміжньої жінки від 29.01.1957 року, Конвенцію МОП про дискримінацію в галузі праці та занять від 25.06.1958 року № 111, Конвенцію ООН про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти від 14.12.1960 року, Конвенцію ООН про згоду на взяття шлюбу, шлюбний вік та реєстрацію шлюбу від 10.12.1962 року, Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18.12.1979 року, яка є ключовим нормативно-правовим актом з погляду захисту індивідуальних та колективних прав жінок.

Зазначені нормативно-правові акти суттєво розширили права жінок у політичній сфері, зокрема, було закріплено право жінок на участь у виборах, а також на набуття громадянства свого чоловіка. В соціально-економічній сфері жінки отримали право на рівну оплату праці із чоловіками за виконання аналогічної роботи, на особливі умови праці для матерів, а також на заборону дискримінації жінок під час реалізації ними права на працю. В галузі освіти було встановлено заборону будь-яких дискримінацій, у тому числі і за статевою ознакою. Тобто було закріплено рівне право чоловіків та жінок на здобуття освіти. Ще однією сферою, у якій відбулось розширення прав жінок, є сімейна сфера. Так, сьгодні шлюб може укладатись лише у разі взаємної згоди обох сторін, а отже, шлюб не може бути укладено у разі відсутності на те волі жінки. Також було прийнято міжнародне законодавство, спрямоване на боротьбу із дискримінаціями жінок.

Тобто на підставі усього вищезазначеного ми можемо зробити висновок, що у період з 50-х до 80-х років ХХ століття поступово відбувалось зрівнювання у правах чоловіків та жінок. Звернемо увагу на те, що попри те, що рівноправність чоловіків та жінок у досліджуваний період була встановлена фактично в усіх розвинених країнах, окремі держави довгий час не запроваджували відповідний принцип у національному законодавстві. Наприклад, лише у 1971 році після тривалих дискусій жінкам у Швейцарії було надано виборче право. Відповідно, аналогічні норми були прийняті в Ліхтенштейні лише в 1984 році [1, с. 285]. Порівняно із попередніми історичними епохами права жінок були суттєво розширеними. Трудові права жінок були зрівняні із правами чоловіків. Так само у сімейних відносинах ролі чоловіка та жінки зрівнялись, і було остаточно закріплено виборче право жінок. При цьому розширення прав жінок не було здійснене за рахунок звуження прав чоловіків. У чоловіків залишився, по суті, той самий обсяг прав, а жінки, відповідно, отримали ті права, які раніше належали винятково чоловікам.

Таким чином, зробимо висновок, що становлення рівності прав і свобод чоловіків та жінок на цьому етапі його розвитку (від моменту закінчення другої світової війни до 80-х років ХХ століття) характеризується такими особливостями:

1) у зазначений період було прийнято міжнародне законодавство, яке фактично урівняло у правах чоловіків та жінок;

2) було суттєво розширено соціально-економічні, політичні, освітні та сімейні права жінок;

3) виникли ідейно-політичні течії, які у тому числі мали на меті зрівнювання у правах чоловіків та жінок (лібералізм, фемінізм, соціалізм).

Сучасний етап становлення рівності прав і свобод жінок та чоловіків у світі характеризується прийняттям законодавства про гендерну рівність на національних рівнях. Так, у 90-х роках ХХ століття Швеція, Голландія, Ісландія, Норвегія, Фінляндія, Польща, Литва, Японія, Франція та багато інших країн світу прийняли такі національні закони [3, с. 109]. Не є винятком і Україна, у якій відповідне законодавство також було прийняте та приймається і до сьгодні саме у зазначе-

ний період. Також відзначимо те, що у зазначений період після IV Всесвітньої конференції ООН у 1995 році зі становища жінок у термінологічний обіг увійшло поняття «гендер», «гендерний» для віддзеркалення соціальної нерівності між чоловіком і жінкою [2, с. 94]. Для становлення рівності прав і свобод чоловіків та жінок це означало визнання факту об'єктивного існування двох різних статей як нерозривних частин людства, суспільства і сім'ї. І чоловіки, і жінки характеризуються індивідуальними фізіологічними можливостями, які потребують урахування під час правового регулювання їх статусу у суспільстві.

В Україні питання, пов'язані із рівністю прав і свобод жінок та чоловіків, довгий період не були актуальними взагалі. Так, у ранньофеодальний період Русі (кінець IX – початок XIV ст.) статус жінки в давньоруському праві був набагато вищим, ніж, наприклад, у римському чи давньогерманському, де жінка, дочка, дружина та мати завжди перебували під опікою чоловіка і були позбавлені правоздатності. Своєю чергою на Русі жінка в шлюбі зберігала за собою все своє майно, яке і після смерті чоловіка не включалося у спільну спадщину, а вдова ставала повноправною головою сім'ї. Жінки могли мати особисту власність незалежно від громади, володіли правом на придане та спадок. Ще в дохристиянський період у дружин було своє майно, а княгині та інші знатні жінки володіли великими статками, містами, селами. Наприклад, княгині Ользі належало власне місто. Нерідкісними були випадки, коли чоловіки майново залежали від дружин. У тогочасних нормативно-правових актах відсутні будь-які свідчення про те, що дружина у будь-який спосіб обмежувалась у власному праві розпоряджатися своїм майном, яке включалося у загальну сімейну власність, і у володінні якою дружина брала участь нарівні з чоловіком і дітьми [6, с. 135–136]. Таким чином, зробимо висновок про те, що на українських землях, на відміну від Західної Європи, жінки наділялись широким обсягом прав та свобод ще в IX–XIV столітті. Звичайно, при цьому варто враховувати, що йдеться про права жінок серед вільних підданих Київської Русі, адже за наявності елементів патріархального рабства холопи не були суб'єктами правових відносин.

На той час було прийнято не так багато нормативно-правових актів, тому проблематично однозначно встановити, чи були права жінок та чоловіків рівними. Як відзначає В.В. Черняхівська, окремі обмеження прав жінок мали місце лише шляхом застосування релігійних канонів. Зокрема, жінка мала зберігати цнотливість до шлюбу, а в шлюбі бути вірною чоловікові, а чоловікам дозволялися не тільки дошлюбна свобода, а вільні погляди на вірність дружині. Церковні твори і проповіді містили в собі твердження про неповноцінність жінки, що принижувало її значення в сім'ї і закріплювало нерівноправність жінок. Дружині заборонялося давати поради чоловікові на людях, демонструвати своє уміння розумітися у справах сім'ї, господарстві, в державному житті [6, с. 137]. Але разом із тим у Київській Русі були відсутні обмеження, характерні для інших держав, у яких серйозно обмежувалась дієздатність жінок як у соціальній, так і в економічній сферах. У Європі, як нами встановлювалось раніше, жінки не могли брати участь в управлінні державою, у тому числі й шляхом виборів, та не могли претендувати на престижні професії. Дружини служили своїм чоловікам та своїй сім'ї. В той самий час в Київській Русі жінки володіли та розпоряджались майном, а також наголосимо на тому, що для історії даної держави характерне правління жінки – княгині Ольги. Інші жінки також могли брати участь в державному житті та займати державницькі посади.

Щодо іншої тогочасної могутньої держави на українських землях – Галицько-Волинського князівства, то статус жінок все ж характеризувався меншою кількістю прав та свобод. Домінуюча роль у суспільстві належала чоловіку, втім соціальний статус жінки все одно був високим, особливо порівнюючи із європейськими державами. Так само як і в Київській Русі, певний період державою керувала жінка – Анна, вдова князя Романа Мстиславича, мати Данила Галицького і Василька, оскільки її сини були малолітніми. Ольга, дружина князя Володимир-Волинського князівства Володимира Васильовича, також брала участь у державних справах [6, с. 137]. Це свідчить про те, що у Галицько-Волинському князівстві обсяг прав жінок був масштабним. Основна особливість полягала у тому, що жінка могла стати керівником держави. В інших тогочасних розвинених державах така можливість не існувала.

Отже, зробимо висновок, що в епоху середньовічної Русі (IX–XIV століття) рівність прав і свобод жінок та чоловіків на українських територіях характеризувалось такими особливостями:

- 1) в Київській Русі та певною мірою в Галицько-Волинському князівстві існувала гендерна рівність серед вільних підданих жінок;
- 2) жінки були рівними із чоловіками у сімейних відносинах, володіли майном, брали участь в управлінні державою, мали економічну самостійність;



3) після впровадження християнства статус жінки дещо змінився під впливом релігійних канонів, причому у гірший бік.

Наступний етап історії України пов'язаний із розпадом Русі та переходом українських земель під владу Великого князівства Литовського та королівства Польського (XIV–XVI століття). Відмітимо, що більшістю подібних прогресивних прав, прирівнюваних до прав чоловіків, наділялись винятково жінки шляхетського походження. У цьому аспекті правове регулювання прав жінок в королівстві Польському є близьким до правового регулювання у Київській Русі.

Звертаючись до законодавства Великого князівства Литовського, у XVI столітті було проведено систематизацію, внаслідок чого у литовських статутах було закріплено права та обов'язки як чоловіків, так і жінок. Тобто права жінок в Великому князівстві Литовському також були закріплені та гарантовані на законодавчому рівні. Звернемо увагу на те, що у Статуті Великого князівства Литовського 1529 року на жінок-вдів покладалося виконання військових обов'язків з оборони держави нарівні з чоловіками. Жінки не воювали безпосередньо власними силами, але відправлялись для участі у воєнних діях повністю споряджених людей, забезпечивши їх зброєю, кіньми, провіантом, грішми тощо [6, с. 139]. Це дозволяє зробити висновок, що жінки реально брали участь у державному управлінні в Великому князівстві Литовському.

Таким чином, зробимо висновок, що за часів Великого князівства Литовського та королівства Польського:

- 1) жінки були фактично зрівняні у правах із чоловіками, у тому числі брали участь у державному управлінні, могли володіти нерухомим майном, на жінок могли працювати кріпаки тощо;
- 2) жінки були наділені правом виходити заміж за власною ініціативою;
- 3) гендерна рівність, як і в Київській Русі, не поширювалась на кріпаків.

Наступний період, який варто розглянути, – гетьмансько-козацька доба. Для жінок вищих станів зберігались права, проаналізовані нами раніше: права купувати і продавати рухоме й нерухоме майно, укладати угоди, звертатися до суду з позовом, особисто брати участь в судових засіданнях; залишити дівоче після заміжжя тощо [6, с. 141–142]. Відзначимо, що навіть на той період такі права ще не були характерними для іноземних держав. Наприклад, у Запорозькій Січі могли проживати лише неодружені чоловіки або такі, які розірвали шлюб. Тому саме існування цієї держави не залишило жодного сліду для утвердження рівності прав жінок та чоловіків. А в деяких випадках права жінок навіть обмежувались, враховуючи те, що жінка не могла проживати на території Січі та навіть потрапити до неї [6, с. 142]. Разом із тим у Гетьманщині соціальний статус жінок старшинських, козацьких та міщанських родин був високим порівняно із Росією та країнами Західної Європи. Жінки з таких родин могли втручатись у політичні та військові справи, вели великі господарства, видавали офіційні універсали, накази та інструкції, тобто нормативно-правові акти, які мали юридичну силу в козацькій державі і були обов'язковими до виконання [6, с. 143]. При цьому такий їх статус був звичним для тогочасного суспільства і сприймався як належне. Тобто тоді як у всьому світі права жінок максимально обмежувались, на українських територіях рівність жінок та чоловіків існувала протягом декілька століть. І після підпорядкування Гетьманщини Російській імперії у другій половині XVIII століття настає період поступового обмеження й позбавлення українських жінок значної кількості суспільно-політичних прав. У результаті політична гендерна рівноправність в українському суспільстві зникла повністю.

Наступний етап ознаменував початок боротьби за права жінок на території Російської імперії, у тому числі і на українських землях. Це, зокрема, здійснювалось під впливом ідей Французької революції 1789 року та Просвітництва, а тому можна зробити висновок про те, що ці процеси на українських землях загалом співпали із аналогічними процесами в європейських державах. Як зазначає С.А. Петrenchенко, через Річ Посполиту, а згодом і Австрійську (а з 1867 року – Австро-Угорську) імперію, в правову свідомість проникали європейські ідеї, в тому числі щодо захисту прав жінок [7, с. 128]. Так, в Австрійській імперії навіть жінки-аристократки були відсторонені від державного та самоврядного управління і не мали соціально-політичних прав, якими користувались чоловіки [6, с. 148–149]. Землі, які опинилися в складі Російської імперії, розвивалися під впливом загальноімперського законодавства, але характерним для земель Лівобережжя було поширення місцевого звичаєвого права. Права жінок станом на XVIII століття вже суттєво обмежувались, порівняно з чоловіками, причому такі обмеження мали місце стосовно різноманітних видів прав: економічних, політичних, сімейних, трудових тощо. Жінки не могли працювати на тих самих роботах, що й чоловіки. Під час розподілу майна в порядку спадкування жінкам діставалась менша частка порівняно із чоловіками. Жінки втратили право брати участь у виборах. І це лише неповний перелік прав, у яких жінки були обмежені. Вже ста-

ном на XIX століття державно-правовий статус жінки на українських землях у складі Російської імперії практично не відрізнявся від загальноімперського і при цьому суттєво відрізнявся від державно-правового статусу чоловіків [7, с. 128].

Юридичне закріплення гендерної рівності в державному управлінні та фактична реалізація цього соціального явища розпочинається з революційних демократичних подій в Україні 1917–1918 рр. та створення основ української національної держави і права. Так, у статті 11 Розділу II «Права громадян України» Конституції Української Народної Республіки (Статуту про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 року було встановлено, що «Ніякої різниці в правах і обов'язках між чоловіком і жінкою право УНР не знає» [8]. На той момент таке конституційне положення не мала жодна країна світу. Із утворенням Західноукраїнської Народної Республіки наприкінці 1918 року схоже положення було закріплене і у Тимчасовому основному законі про державну самостійність українських земель колишньої австро-угорської монархії, ухваленому Українською Національною Радою на засіданні 13 листопада 1918 року [6, с. 152–153]. Разом із закріпленням цього положення жінки отримали і низку прав, зокрема, право на участь у виборах до парламенту, право на заняття владних та судових посад тощо.

Рівність прав чоловіків і жінок на території України набула остаточного закріплення із перемогою листопадової революції, а згодом з утворенням СРСР. Жінка почала сприйматись як учасник будівництва соціалістичного суспільства. Жінці було надано такі ж права, як і чоловікам. Жінка активно залучалась до ключових робіт, а її права забезпечувались загальнодержавними гарантіями. Разом із тим питання прав жінок у СРСР було суспільно-політичним. Для партії було важливим використовувати жінку і як матір, і як рівного із чоловіками працівника. Жінка сприймалась як важливий фактор суспільних перетворень та соратник чоловіка в щоденній соціалістичній боротьбі. Тому вже в 1960-х роках жінка нарівні з чоловіками працювала на виробництві [9, с. 120]. Відповідні положення щодо рівності прав та свобод чоловіків і жінок отримували закріплення у кожній із прийнятих Конституцій УСРР. Так, у Конституції 1919 року за жінками було закріплено право обирати та бути обраними [10]. Про рівність статей у відповідній нормі не йшлося, проте вона поширювалась на усіх без винятків громадян, а отже, і на жінок. Вже у статті 66 Конституції УСРР 1929 року було чітко зазначено, що «Право обирати і бути обраним до рад мають, незалежно від статі, віри, раси, національності, осілості тощо, такі громадяни Української Соціалістичної Радянської Республіки, що їм до дня виборів минуло 18 років» [11]. Тобто в цій нормі законодавець чітко вказав на те, що виборче право поширюється на громадян безвідносно до ознаки статі. В Конституції УРСР 1937 року права жінок були ще суттєвіше розширені. Жінці в СРСР згідно зі статтею 121 даного нормативно-правового акту було надано рівні права з чоловіком у всіх сферах господарського, державного, культурного та суспільно-політичного життя. Тобто жінок було наділено рівними із чоловіком правами на працю, оплату за працю, відпочинок, соціальне страхування та освіту, державну охорону інтересів матері та дитини, надання жінці при вагітності відпусток та збереженням утримання тощо. Відзначимо, що на той момент така норма була прогресивною, адже жодна держава світу не закріплювала вичерпне коло рівних прав для чоловіків та жінок на конституційному рівні. В Конституції УРСР 1978 року [12] це положення було також закріплене.

Проголошення у 1991 році незалежності України створило умови для осмислення проблеми прав жінок на принципово новому, національному рівні, що стимулювало діяльність у даному напрямі як науковців, так і законодавця. Діяльність науковців у цьому напрямі вже досліджувалась нами раніше у цій роботі. Щодо законодавства, то перш за все варто відзначити прийняття в 1996 році Конституції України [13], адже цей нормативно-правовий акт беззаперечно визначив запровадження політики країни по захисту материнства та рівних прав жінки й чоловіка.

Сьогодні розвиток рівності прав чоловіків та жінок в Україні полягає передусім у поширенні цього принципу на окремі сфери. Наприклад, під час реформування поліції було здійснено спробу встановлення досконалішого гендерного балансу в оновленому складі. Також за останні роки було легалізовано службу жінок в армії, скасовано перелік заборонених для жінок професій, а також удосконалено законодавство про працю із метою боротьби з дискримінаціями. Усе вищезазначене свідчить про те, що керівництвом держави сьогодні докладаються зусилля для того, щоб остаточно побороти гендерну нерівність в Україні.

**Висновки.** Таким чином, у процесі дослідження нами встановлено, що рівноправність жінок та чоловіків є історично притаманною для українського народу. Навіть у ті часи, коли в розвинених державах світу жінки були фактично позбавлені будь-яких прав, на українських землях жінки брали участь у управлінні державою, могли володіти майном, надіялись рядом прав у

сімейних правовідносинах тощо. Після входження українських земель до складу Російської імперії та Австро-Угорської імперії під впливом законодавства цих держав та релігійних канонів рівноправ'я було втрачене. Однак соціалістичний режим знову повернув права жінкам, які за часів незалежності України лише розширились і сьогодні фактично є такими самими, як і у чоловіків. Наше дослідження продемонструвало, що гендерна рівність є історичною особливістю українського народу. Саме тому важливо, щоб у сучасних умовах дане досягнення не було втрачене.

**Список використаних джерел:**

1. Сергєєва С.М. Міжнародно-правовий захист прав жінок: історія і сучасність. *Часопис Київського університету права: Український науково-теоретичний часопис*. 07/2011. № 3. С. 284–288.
2. Бондаренко Н.О. Історичні аспекти розвитку вчень про права жінок. *Форум права*. 2011. № 2. С. 87–96.
3. Семиколенова О. «Ми різні – ми рівні». Основи культури гендерної рівності: Навчальний посібник для учнів 9–12 класів загальноосвітніх навчальних закладів. Київ : «К.І.С.», 2007. 176 с.
4. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду ООН: Міжнародний документ від 26.06.1945. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010) (дата звернення: 20.04.2019).
5. Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ від 10.12.1948. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015) (дата звернення: 20.04.2019).
6. Черняхівська В.В. Гендерна політика в системі державного управління: Україна та Європейський досвід : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / В.В. Черняхівська ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: [б. в.], 2017. 257 с.
7. Петrenchенко С.А. Розвиток інституту права власності на українських землях у складі Російської імперії наприкінці XVIII – на початку XIX ст. : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2014. 196 с.
8. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР): Історичний документ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 20.04.2019).
9. Петrenchенко С. Права жінок у XXI столітті: історико-правовий аспект. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Вип. 60. С. 117–124.
10. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (березень 1919 р.): Історичний документ від 10.03.1919. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19> (дата звернення: 20.04.2019).
11. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки: Історичний документ від 23.06.1929 N 143. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html> (дата звернення: 20.04.2019).
12. Конституція (Основний Закон) України: Закон України від 20.04.1978 № 888-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09> (дата звернення: 20.04.2019).
13. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.2>

СОРОЧАН Д.А.

**БУЛІНГ: ПОНЯТТЯ, ІСТОРІЯ ІСНУВАННЯ, ХАРАКТЕРИСТИКА**

Досліджуючи поняття булінгу, можна зрозуміти, наскільки такий прояв поведінки з боку неповнолітніх осіб актуальний для України. Агресія неповнолітніх значно зростає, що виражається у знуванні як моральному, так і у фізичному плані над особами такого самого віку, меншого або старшого. Особи, які тією чи іншою мірою проявляють булінг на стадії формування своєї психіки, в дорослому віці стають дуже жорстокими злочинцями, тобто булінг супроводжується скоєнням різних правопорушень і підвищенням криміногенної обстановки загалом. Тому це питання необхідно підіймати як у теоретичному, так і у практичному плані. Аналіз наукової літератури, нормативно-правової бази дозволив встановити та розкрити поняття булінгу, його співвідношення з агресією та насильством. Спираючись на погляди окремих авторів, розкрито сутність і зміст поняття булінгу. Визначено учасників такої поведінки, основні риси булінгу. З'ясовано, що агресивну жертву описують дуже агресивною й емоційно нестабільною. У ситуації булінгу вона характеризується комбінацією із тривожних і агресивних реакцій, легко дратується і впадає у стан гніву, піддається на провокації. Її швидко охоплюють неприємні почуття у провокаційній ситуації, вона стає нездатною правильно інтерпретувати наміри або висловлювання. Агресивні жертви відрізняються від булерів і покірних жертв тим, що здатні проявити агресивні дії, але не використовують їх як інструмент для досягнення мети, не вибирають систематично для агресії більш слабких осіб, а вдаються до неї внаслідок втрати самовладання. Визначено, що булінг – це соціальна, емоційна поведінка особи або групи осіб, яка може виражатися в анти-соціальному аспекті, має вербальні та невербальні способи вираження, де існує невідповідність сили та влади, що ставить жертву (жертв) у становище у якому вона (вони) не здатна себе захистити, має тривалий характер, результатом якого є настання негативних наслідків щодо жертви (жертв) та отримання задоволення від своїх діянь агресором (агресорами).

**Ключові слова:** булінг, агресія, насильство, неповнолітня особа.

Exploring the concept of bullying, it becomes clear how relevant such a manifestation of his behavior on the part of minors is relevant for Ukraine. Juvenile aggression has significant growth, manifested in bullying both morally and physically, over persons of the same age, less or older. Those persons who, to one degree or another, exhibit bullying at the stage of forming their psyche, in adulthood, are, above all, very violent criminals. That will be followed by committing different kinds of offenses and increasing the criminal situation as a whole. Therefore, this question must be raised both theoretically and in the future and in practical terms, to prevent the manifestation of bullying. During the analysis of the scientific literature, the normative and legal framework was established and revealed the concept of bullying, its relation to aggression and violence. Based on the point of view of individual authors, the essence and content of the concept of bullying is revealed. Participants of such behavior, the main features of bullying are determined. The aggressive victim was found to be very aggressive and emotionally unstable. In the situation of bullying, it is characterized by a combination of anxious and aggressive reactions, easily irritated and angry, prone to provocation. She is quickly overwhelmed by hostile feelings in a provocative situation, and she becomes unable to correctly interpret intentions or statements. Aggressive victims differ from bullies and humble victims in that they are able to act aggressively, but they do not use them as a tool to achieve the

goal and do not systematically choose weaker people as the target of aggression, but use it as a result of loss of self-control. Bullying is defined as social, emotional behavior of a person or group of persons, which can be expressed in antisocial aspect, carries verbal and nonverbal ways of expression, where there is a mismatch of power and authority, which puts the victim (victims) in the position in which he (they) unable to defend himself, is long-lasting, the result of which is the onset of negative consequences for the victim (victims) and the satisfaction of their actions by the aggressor (aggressors).

**Key words:** *bullying, aggression, violence, minor.*

**Вступ.** Дослідження поняття булінгу актуальне для України. Агресія неповнолітніх значно зростає, що виражається у знущанні як моральному, так і у фізичному плані над особами такого самого віку, меншого або старшого. Вказаний період життя цих осіб протікає у шкільних закладах, ліцєях, технікумах тощо, де формуються інститути соціалізації особистості, моральні та психологічні властивості неповнолітніх. Цей вік вважається «перехідним». Як родина, так і педагоги часто ігнорують «витівки» школярів, така реакція дорослих осіб призводить до почуття безкарності та всездозволеності у неповнолітніх, надихаючи останніх на нові протиправні пригоди. Крім того, неконтрольований інформаційний простір Інтернету, до якого всі мають доступ, у т. ч. і на будь-які сайти, може негативно впливати на свідомість неповнолітніх, оскільки в цьому віці такі особи мають хитку психіку та можуть неправильно зрозуміти ту чи іншу інформацію або ж плумачити її по-своєму. Все це впливає на поведінку дитини і може викликати агресію щодо інших осіб, тварин, навколишнього середовища.

У нашій статті аналізуються праці деяких вчених, присвячені булінгу. Враховуючи норми чинного законодавства та специфічний суб'єкт, щодо якого вчиняються такі дії за сучасних соціальних умов, дослідження й аналіз булінгу є важливим і необхідним завданням.

Вагомий внесок у вивчення теоретичних і практичних аспектів булінгу зробили Є.С. Ілляріонова, К.С. Шалагінова, А.І. Авер'янов, Т.В. Докукіна, Д.А. Лейн, Л.І. Лушпай, І.С. Бердишев, М.Г. Нечаєва, І.С. Кон та ін. Водночас поняття булінгу докладно не розглянуто. Сьогодні в літературі з адміністративного права недостатньо досліджено поняття булінгу, основні його риси й учасники. На усунення цієї прогалини і спрямована стаття.

**Постановка завдання.** Мета – спираючись на погляди окремих авторів, розкрити особливість поняття булінгу.

Завдання дослідження присвячене вивченню сутності та змісту поняття булінгу, а також його аналізу.

В Україні дотепер не було досліджено сутність і зміст булінгу на монографічному рівні. У статті на основі положень теорії адміністративного права розглядаються сутність і зміст цього поняття.

**Результати дослідження.** Агресивна поведінка неповнолітніх осіб зазвичай формується в колективному середовищі – серед однолітків, у школах, технікумах, ліцєях тощо. Крім того, така форма поведінки може ґрунтуватися на інформації з мережі Інтернет, тому що саме в такому віці – «перехідному» – діти мають хитку психіку та можуть взяти собі за приклад жорстокість, агресію і застосовувати їх у своїй поведінці. Також необхідно пам'ятати, що будь-які дії булінгу спричиняють для жертви тяжкі наслідки. Аналізуючи попередні дослідження, можна зауважити, що у багато разів підвищується ризик суїцидальності. Також булінг може виражатися або бути пов'язаним із діями, які містять ознаки складів адміністративних правопорушень – булінгом (цькуванням) учасника освітнього процесу (ст. 173-4 КУпАП), що підвищує криміногенну обстановку загалом.

Дедалі частіше засоби масової інформації як у нас у країні, так і за кордоном повідомляють широкій громадськості про ті чи інші надзвичайні пригоди, що трапилися у школі: десь дівчата побили свою однокласницю, десь учня зацькували його ж однолітки, після чого він звів рахунки з життям, а десь розігралася трагедія з перестрілками і численними жертвами. І це, як ми розуміємо, лише вершина айсберга тієї колосальної соціальної проблеми, яку в усьому світі сьогодні називають булінгом.

Термін «булінг» походить від англійського дієслова «to bully». Кембриджський словник англійської мови дієслова «to bully» тлумачить як «ображати, залякувати когось, хто є меншим або менш впливовим ніж ви, часто – примушувати таку особу до небажаних дій» [3].

Оксфордський словник визначає дієслова «to bully» як «прагнути завдати шкоду, залякувати або примусити до небажаної дії уразливу особу або особу, яка сприймається як така» [4].

Українською мовою дієслово «to bully» перекладається як цькування, залякування. Булінг (англ. bullying – залякування, цькування) – це систематичне агресивне переслідування і цькування, залякування із застосуванням фізичної сили з метою примусу або домінування [1, с. 248].

Поняття булінгу вивчалось в роботах зарубіжних і вітчизняних дослідників, зокрема таких авторів, як Д. Лейн, Д. Олвеус, Е. Роланд, І. Бердишев, Т. Мерцалова, В.Р. Петросянц, О.Л. Глазман. У роботах І.С. Кона булінг розглядається як залякування, фізичний і / або психологічний терор стосовно дитини з боку групи однолітків. Це форма жорстокого поводження, коли фізично або психічно сильний індивід або група отримує задоволення, завдаючи фізичний або психологічний біль більш слабкій людині.

Одним із перших, хто почав вивчати цю проблему, був скандинавський вчений Девід Олвеус, який провів у 70-х рр. дослідження явища булінгу серед хлопчиків. Відтоді його колеги в багатьох країнах світу всебічно вивчають проблему булінгу, ряд країн на найвищому рівні стурбовані нею, створювалися державні та міжнародні антибулінгові програми. У нашій країні, на жаль, широкомасштабних дій для запобігання цьому явищу не ведеться, хоча останнім часом стали з'являтися наукові публікації на тему булінгу, захищаються дисертації.

Д. Олвеус описує булінг як особливий вид насильства, коли одна людина (або група) фізично нападає або загрожує іншій людині (групі), останній із яких слабший і не може захиститися ні фізично, ні морально.

Особливостями булінгу також є:

- а) регулярна повторюваність протягом певного часу;
- б) суб'єкти взаємодії («кривдник» і «жертва») зазвичай є представниками однієї і тієї самої соціальної групи [2, с. 23].

Зазначені характеристики дозволяють зрозуміти різницю між булінгом і випадковою бійкою або сваркою, які іноді відбуваються між людьми.

Якщо булінгу має такі специфічні особливості:

- 1) прояв насильницьких, агресивних дій;
- 2) дії мають тривалий контекст;
- 3) дії спрямовані на людину, не здатну захиститися;
- 4) дії булінгу є цілком усвідомленими.

Це саме свідоме насильство, агресор прекрасно усвідомлює і віддає собі повний звіт про те, що він робить, для чого робить і які можуть бути наслідки, тобто булінг – це свідоме заподіяння болю і страждань іншій людині.

Таким чином, термін «булінг» тісно пов'язаний із такими поняттями, як насильство (застосування силових методів або психологічного тиску за допомогою погроз, свідомо спрямованих на слабких або тих, хто не може чинити опір; панування, влада людини над людиною [13, с. 247]), агресія (дії, спрямовані на порушення фізичної та психічної цілісності людини або групи людей) [14]. Агресія органічно пов'язана з насильством і є його природним підґрунтям. Поняття агресії ширше за поняття насильства, воно включає в себе поняття насильства, третирування (виявляти зневагу до когось, поводитися безцеремонно, не зважати на чийсь думку [15, с. 248]), цькування (переслідувати кого-небудь різними нападами, наклепами і т. ін., знущатися з когось [16, с. 259]). Усі ці поняття відображають різні аспекти такого явища, як булінг. Тобто вищевказані поняття є більш обширними, але у розумінні поведінки агресора при вчиненні булінгу вони відображають діяння агресора.

Як зазначає О.М. Ожєва, булінг – нове поняття в житті сучасної людини. З повсякденного визначення це слово перетворилося в міжнародний термін і містить ряд проблем: соціальних, психологічних, юридичних і педагогічних [5]. З висловом вченої ми не можемо повністю погодитися. Безумовно, булінг є великою проблемою у сучасному світі, що негативно впливає на молодь всього світу та нашої країни. Але ми не можемо вважати, що булінг – це щось нове. Новим терміном «булінг» охрестили старе, можна сказати, вікове явище – дитячу жорстокість.

Тому що цькування, залякування осіб, які мають більш слабкий характер, було й раніше. Все це призводить до самогубства, вчинення кримінальних правопорушень проти життя та здоров'я, проти власності. Тобто це додатковий напрям до зростання злочинності проти людей і держави, адже найцінніше що є у державі – це її суспільство. Саме тому необхідно підіймати це питання не тільки на рівні своєї держави, а й на міжнародному рівні.

За визначенням Е.С. Іларіонової, булінг – залякування, психологічний або фізіологічний терор, агресія, спрямована на підпорядкування собі іншої людини або викликання у неї почуття страху [6]. На наш погляд, це визначення не має у своєму змісті наслідків такої поведінки

агресора. Необхідно обов'язково зауважити, що такі дії мають негативні наслідки для жертви. Крім того, першочергово визначається причинний зв'язок між діями агресора та настанням негативних наслідків щодо жертви.

У свою чергу, А.І. Авер'янов розглядає булінг як особливий вид насильства, коли одна людина (або група) фізично нападає або загрожує іншій людині (групі), останній із яких слабший і не може захиститися ні фізично, ні морально [7]. Вчений також не говорить про негативні наслідки щодо жертви та причинний зв'язок між діями та цими наслідками. На наш погляд, це є обов'язковим. Якщо до жертви вчиняється булінг із боку декількох сторін (наприклад, у колективі та вдома), то перед усуненням цієї проблеми слід зрозуміти початок таких дій, тобто необхідне встановлення та дослідження початку всієї ситуації та до самого завершення. Це дасть змогу скоріше виявити причину такої поведінки з боку агресора, її усунення та надання насамперед психологічної допомоги жертві.

Схожість твердження цього явища простежується у праці Х. Леймана, котрий визначає булінг як «соціальну взаємодію, через яку одна людина (іноді декілька) зазнають нападів іншої людини (іноді декількох, але зазвичай не більше чотирьох) майже щодня впродовж тривалого періоду (декількох місяців), що викликає у жертви стан безпомічності та виключення із групи» [8, с. 10].

Л. Кішлі вважає, що основною характеристикою булінгу є емоційне приниження, образа почуттів людини, які призводять до виключення її з групи. Дослідниця зазначає, що булінг – це агресивна поведінка, спрямована на приниження почуттів, висловлювання негативних емоцій і принизливих оцінок щодо іншої людини. Булінг не є порушенням закону, адже у кримінальному кодексі зазвичай немає закону, згідно з яким така поведінка карається [8, с. 12–13].

Схожою є думка Т.В. Докукіної, котра розуміє булінг як агресивну поведінку однієї людини щодо іншої з метою заподіяння останній моральної або фізичної шкоди, приниження і в такий спосіб утвердження своєї влади [9]. Але вчена вказує лише на агресивну поведінку однієї особи щодо іншої, ми з такою позицією не згодні. Вивчивши практику, яка існує в Україні та у світі загалом, стверджуємо, що агресором може виступати як одна особа, так і група осіб, аналогічно і жертвою може виступати як одна особа, так і група.

Найбільш повне визначення, на наш погляд, дали британські дослідники Д. Лейн та Е. Міллер. Вони визначають булінг як довготривалий процес усвідомленого жорстокого поводження, фізичного або психічного, з боку індивіда або групи щодо іншого індивіда, який не здатен захиститися в такій ситуації [10].

С. Агоа (1994), досліджуючи ситуацію булінгу в шкільному середовищі, дійшов висновку, що булінгом є певні дії, які піддаються спостереженню і мають місце у спілкуванні між молодими людьми у школі, що є причиною появи почуття образи або стресу [11, с. 14].

В. Besag (1989) припустив також, що булінг – це поведінка, яка може бути визначена як неодноразовий напад – фізичний, психологічний, соціальний або вербальний – тими, чия влада формально або ситуативно вища, на тих, хто не має можливості захиститися, із наміром заподіяти страждання для досягнення власного задоволення [12, с. 110].

Отже, згідно з результатами досліджень булінг – складна проблема. Спробуємо виділити ознаки булінгу:

1) він не є відокремленою поведінкою, заснованою на таких змінних, як статус, влада або конкуренція. Це соціальна поведінка, що проявляється у відносно стійких групах і здатна залучати інших;

2) емоційне приниження включає вербальні (негативно забарвлені висловлювання, використання підвищеного тону, крик, звинувачення у помилках, приниження здобутків і досягнень людини) та невербальні способи вираження (зневажливий погляд, мовчазне засудження, образливі жести тощо);

3) продовження емоційно образливої та принизливої поведінки, ігнорування у колективі впродовж тривалого періоду. Така систематична поведінка агресора сприяє відчуттю самоприниження жертви;

4) втручання у приватне життя людини. Наприклад, якщо агресор принижує або якимсь чином «торкається» приватного життя жертви (слід зауважити, що в нашому випадку жертва – це завжди неповнолітня особа, у якої зазвичай психологічний стан хиткий і яка легко піддається на провокаційну поведінку з боку агресора), то такі дії також слід розцінювати як булінг;

5) якщо наслідком агресивного, негативного ставлення до людини є погіршення психологічного і фізичного стану цієї людини, то така поведінка визначається як булінг;

б) якщо агресор має намір завдати шкоду іншій людині або дозволяє чи сприяє, щоб ця людина пережила травмуючі події, ця поведінка є булінгом;

7) агресор займає вище становище, ніж його жертва, і відповідно дозволяє собі дії, які принижують гідність і завдають моральної або фізичної шкоди іншій людині.

Таким чином, можемо зробити висновок, що булінг – це соціальна, емоційна поведінка особи або групи осіб, яка може виражатися в антисоціальному аспекті, має вербальні та невербальні способи вираження, де існує невідповідність сили та влади, що ставить жертву (жертв) у становище, у якому вона (вони) не здатна захиститися, має тривалий характер, результатом якого є настання негативних наслідків щодо жертви (жертв) та отримання задоволення від своїх діянь агресором (агресорами).

Дослідження багатьох вчених підштовхує до висновку про те, що особа не народжується зі схильностями до агресивної, жорстокої поведінки щодо інших, а набуває їх у процесі розвитку у суспільстві. Але з таким твердженням можна не погодитися. Безсумнівно, суспільство, в якому народжується, зростає та розвивається індивід, впливає на становлення характеру та поведінки особи. Але чи присутній аспект у особи при народженні саме жорстокості, агресії тощо, який може потім і не мати розвитку? І цей аспект, на нашу думку, потребує додаткових досліджень. Що ж стосується булінгу з погляду адміністративного права, то ми вважаємо, що необхідним є встановлення саме причин, які спонукають агресора до такої поведінки.

Отже, мотивація до булінгу може бути різною: помста, відновлення справедливості, інструмент підкорення лідерові, почуття неприязні, бажання самоствердження тощо. Особливо небезпечною є мотивація, пов'язана із задоволенням садистичних потреб у певній категорії акцентованих особистостей [17].

Крім того, серед причин булінгу в колективі вчені виділяють: боротьбу за лідерство; зіткнення різних субкультур, цінностей, поглядів і невміння толерантно ставитися до них; агресивність і віктимність; наявність у дитини психічних і фізичних вад; заздрість; відсутність предметного дозвілля тощо [18, с. 196].

Неможливо створити вичерпний перелік причин, із яких відбувається булінг. Вони можуть бути різноманітні або ж їх може взагалі не бути, оскільки неповнолітні особи мають «не встановлений» характер і поведінку, які постійно змінюються.

Також необхідно розуміти, як саме вчиняється булінг. Його можна поділити за формами вираження.

Деякі вчені розрізняють прямий і непрямий булінг. До прямого булінгу відносять: удар, штовхання, щипання, плювання, кусання, залякування, обзивання, жорстокі жарти, утискання через соціальний статус, релігію, расу, доторки сексуального характеру [19–21]. Непрямий булінг проявляється переважно у емоційній і пасивно агресивній поведінці, яка включає ізоляцію, виключення, поділ на категорії нижче і вище, ненависний погляд, непристойні жести, графіті, поширення пліток, зловживання стосунками, вимагання грошей чи речей [20; 21].

На наш погляд, більш правильно розподілити форми вираження булінгу серед неповнолітніх осіб на такі основні види, як:

1) фізичний булінг – умисні удари, стусани, побої, нанесення інших тілесних ушкоджень тощо; сексуальний булінг, хепіслепінг (від англ. happy slapping – щасливе ляскання). Останній – відносно новий вид кібербулінгу, який починався в англійському метро, де підлітки, прогулюючись пероном, раптом ляскали один одного, тоді як інший учасник знімав цю дію на мобільну камеру. Надалі за будь-якими відеороликами, в яких записано реальні напади, закріпилася назва хепіслепінг. Ці відеоролики розміщують в Інтернеті, де їх можуть продивлятися тисячі людей, зазвичай без жодної згоди жертви. Інша форма хепіслепінгу – це передавання сюжетів через мобільні телефони. Починаючись як жарт, хепіслепінг може завершитися трагічно, наприклад, як це сталося із 18-річним Трістоном Крістмасом, якого група хлопців побила, аби зняти відео для Інтернету, а коли він, вдарившись головою, помирав, кинутий на підлозі, вбивця і спостерігачі пішли продовжувати вечірку. З'явилося навіть поняття «буліцид» – загибель жертви внаслідок булінгу, вважається злочином і хепіслепінг, якщо він призводить до таких трагічних наслідків [22];

2) психологічний булінг – насильство, пов'язане з дією на психіку, що завдає психологічної травми через словесні образи або погрози, переслідування, залякування, якими навмисно заподіюється емоційна невпевненість. До цієї форми належать вербальний булінг (знаряддям слугує голос (образливе ім'я, з яким постійно звертаються до жертви, обзивання, поширення образливих чуток і т. д.); образливі жести або дії; залякування (використання агресивної мови тіла й інтонацій голосу, щоб змусити жертву здійснювати або не здійснювати що-небудь); ізоляція



(жертву навмисне ізолює, виганяє або ігнорує частина учнів або весь клас); активне неприйняття (виникає у відповідь на ініціативу, яка походить від жертви, кривдники дають зрозуміти, що вона ніхто, що її думка нічого не означає, роблять її «цапом відбувайло»); пасивне неприйняття (виникає лише в певних ситуаціях, коли треба вибрати когось у команду, групу, сісти за парту, прийняти до гри, діти відмовляються: «З ним не буду!»); ігнорування (не звертають уваги, не спілкуються, не помічають, забувають, не проявляють відкритої агресії, але й не цікавляться); вимагання (грошей, їжі, інших речей); пошкодження та інші дії з майном (крадіжка, грабж, ховання особистих речей жертви); кібербулінг (приниження за допомогою мобільних телефонів, Інтернету, інших електронних пристроїв (пересилання неоднозначних зображень і фотографій, обзивання, поширення чуток тощо)).

Учасників булінгу можна розділити на три групи:

1) булери – це особи, котрі мають соціальну вагу або наділені більшою фізичною силою, з високою потенціалом агресивності, спрямованою на інших індивідів;

2) жертви – це особи, які є об'єктами знущань. Ця категорія додатково поділяється на покірних і агресивних жертв. Покірні жертви більш тривожні та невпевнені, ніж звичайні особи (учні, студенти тощо), і виявляють тенденцію бути більш обережними, сензитивними, схильними замикатися в собі. Їхня типова реакція на булінг полягає не в тому, щоб чинити опір, а в тому, щоб спробувати уникнути мучителів. Їм властиве негативне ставлення до себе, вони можуть перебувати у самотності, не проявляти агресії та віддалятися від колективу. Покірні жертви страждають від низького почуття власної гідності, часто уявляють себе невдахами, дурними, сором'язливими і непривабливими людьми.

Агресивну жертву описують дуже агресивною й емоційно нестабільною. У ситуації булінгу вона характеризується комбінацією з тривожних і агресивних реакцій, легко дратується і впадає у стан гніву, піддається на провокації. Її швидко охоплюють неприязні почуття у провокаційній ситуації, вона стає не здатною правильно інтерпретувати наміри або висловлювання. Агресивні жертви відрізняються від булерів і покірних жертв тим, що здатні проявити агресивні дії, але не використовують їх як інструмент для досягнення мети та не вибирають систематично для агресії більш слабких осіб, а вдаються до неї внаслідок втрати самовладання.

Агресивні жертви схильні до зниження самооцінки, низького ступеня соціальної підтримки. Це вкрай важливо, тому що така підтримка має буферизувати ефект у напруженій ситуації і допомагає впоратися з нею [25];

3) спостерігачі (свідки) – це особи, що спостерігають за булінгом. У свою чергу, спостерігачів розподіляють на тих, які надають допомогу (допомагають булеру, але безпосередньо не здійснюють агресивних дій, закликають для подальшого насильства однолітків, що оточують їх); посилювачів (відіграють лише не значну роль у булінгу, наприклад, вони можуть сміятися над образами кривдника); аутсайдери (випадкові спостерігачі, які зовсім не беруть участі у булінгу, але є свідками); відповідачів (безпосередньо залучені для захисту або втішення жертви після знущань) [23, с. 152; 24].

У 2018 р. в українських школах зафіксували близько 109 тис. звернень до психологів через цькування. До фахівців зверталися як самі учні, так і батьки з учителями. Як зазначається, 39% з усіх звернень надходили від дітей, 29% – від вчителів, ще 5% – від сторонніх людей, решта – від батьків [26].

Дитячий фонд ООН ЮНІСЕФ підрахував, що за 2018 р. 67% українських школярів стикалися з проблемою булінгу, і щороку бійки між дітьми стають дедалі частішими та жорстокішими. За 2017 р. чверть (24%) дітей в Україні стали жертвами булінгу (цькування) у школах, майже половина (40%) потерпілих не ділилися цим ні з ким. У підлітковому віці цькувань зазнали більше третини учнів.

Згідно зі звітом фонду «Щоденний урок: Зупинити насильство у школах» дівчатка частіше піддаються психологічному тиску, тоді як хлопчики страждають від фізичного насильства [27].

За результатами анкетування, проведеного Міністерством юстиції України, приниження у школі зазнавало 45% опитаних дітей у Закарпатській області, половина опитаних школярів Київської області, більше половини юних одеситів були свідками чи жертвами булінгу в школі. Серед чернівецьких школярів морального приниження хоч раз у житті зазнавали 48% учнів; фізичного кривдження – 27%; нападу з боку групи – 14%; пограбування – 12%; сексуальної загрози – 8% опитаних [28].

Нами було проведено дослідження серед восьмикласників в одній із Харківських шкіл, яке показало такі результати: 15% опитаних вважають, що насильство у школі відсутнє, 33% від-

повіли, що насильство спостерігається дуже рідко у їхній школі, 25% відповіли, що насильство в школі має середню поширеність, 27% вважають, що насильство дуже поширене. 86% підлітків зазначили, що спостерігали явище булінгу в школі. Переважна більшість опитаних зіштовхувалася зі словесними приниженнями, образами, глузуванням, використанням прізвиськ – 45%, 32% опитаних спостерігали побиття, ляпаси, штовхання, 23% спостерігали словесні натяки сексуального характеру.

На запитання: «Де, на Ваш погляд, підлітки найчастіше стикаються з проявами булінгу?» були отримані такі відповіді: 11% респондентів вважають, що найчастіше підлітки зазнають насильства по дорозі до школи, 37% назвали місцем насильства вулицю біля школи, 42% – шкільний коридор, 5% – шкільний туалет, 5% – шкільну їдальню.

За даними 25% респондентів, найчастіше агресорами є однолітки, 21% дітей сказали, що це група однолітків, по 32% – старшокласник і група старшокласників.

58% респондентів зазначили, що найчастіше агресорами є хлопці, 42% учнів відповіли, що агресорами є дівчата. Жертвами шкільного насильства, за отриманими даними, у 68% випадків є хлопці, у 32% – дівчата.

За отриманими результатами, педагоги по-різному реагують на випадки булінгу: 53% школярів відповіли, що педагоги вимагають припинення сварок, приниження; 33% підлітків вважають, що педагоги не звертають уваги на такі випадки; 14% – що педагоги покладають вирішення проблеми на самих учнів, не втручаючись у їхні стосунки. 37% учнів вважають ефективними такі заходи з попередження явища булінгу, як бесіди класного керівника з учнями; 26% – залучення шкільного психолога; 32% – залучення працівників правоохоронних органів; 5% – заходи із залученням фахівців громадських організацій.

**Висновки.** На підставі вищевикладеного можна констатувати, що актуальність дослідження булінгу є очевидною. Булінг, який вчиняється серед неповнолітніх осіб, ще більш стає небезпечним для суспільства та держави загалом. Ми виділили основні його риси, причини вчинення та виокремили коло суб'єктів, які так чи інакше стають учасниками булінгу.

Крім того, після аналізу статистичних даних організацій і проведення анкетування у Харківській школі стає очевидною нагальна необхідність у таких заходах, як профілактика булінгу в школі з метою зниження рівня агресії, насильства, цькування, приниження серед підлітків і попередження злочинності неповнолітніх.

#### Список використаних джерел:

1. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. Київ : Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1974. 776 с.
2. Аверьянов А.И. Школьный буллинг в воспоминаниях студентов МГПИ. *Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании* : Материалы междунар. научн.-практ. конф. Вып. 4. Т. 15. Одесса, 2011. С. 22–26.
3. Meaning of “bully” in the Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/bully>.
4. Main definitions of bully in English. URL: <https://www.lexico.com/en/definition/bully>.
5. Ожиева Е.Н. Буллинг как разновидность насилия. Школьный буллинг. URL: [http://www.rusnauka.com/33\\_NIEK\\_2008/Psihologia/3\\_7294.doc.htm](http://www.rusnauka.com/33_NIEK_2008/Psihologia/3_7294.doc.htm).
6. Илларионова Е.С., Шалагинова К.С. Проблема буллинга в подростковом возрасте. *Материалы V Международной студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум»*. URL: <http://www.scienceforum.ru/2013/178/2003>.
7. Аверьянов А.И. Буллинг как вызов современной школе. URL: <http://www.sworld.com.ua/konfer30/531.pdf>.
8. Randall P. *Bullying in Adulthood: Assessing the Bullies and Their Victims*. Florence, KY, USA: Brunner-Routledge, 2001. URL: <http://site.ebrary.com/lib/bckharkiv/Doc?id=10053591>.
9. Докукина Т.В. Буллинг – травля в школе URL: [http://belasma.gippokrat.bv/bottom\\_news\\_block/children/bulling-vshkolah/index.htm](http://belasma.gippokrat.bv/bottom_news_block/children/bulling-vshkolah/index.htm).
10. Лейн Д.А. Шкільна травля (булінг). URL: <http://www.zipsites.ru/psy/psyib/info.php?414>.
11. Arora C.M.J. Measuring bullying with the life in School checklist. *Pastoral Care in Education*. 1994. № 12. Р. 11–15.
12. Besag V.E. *Bullies and Victims in Schools*. Milton Keynes : Open University Press. 1989. 232 p.
13. Чепи Л.А. Українська психологічна термінологія : словник-довідник. Київ : ДП «Інформ.-аналіт.агентство», 2010.

14. Лушпай Л.І. Шкільний булінг як різновид суспільної агресії. *Наукові записки Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія : Філологічна.* 2013. Вип. 33. С. 85. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nznuoaf\\_2013\\_33\\_28.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nznuoaf_2013_33_28.pdf).
15. Словник української мови : в 11 т. Т. 10. 1979. С. 248.
16. Словник української мови : в 11 т. Т. 11. 1980. С. 259.
17. Бердышев И.С., Нечаева М.Г. Медико-психологические последствия жестокого обращения в детской среде. Вопросы диагностики и профилактики. Практическое пособие для врачей и социальных работников. Санкт-Петербургское государственное учреждение социальной помощи семьям и детям «Региональный центр “Семья”», 2005. URL: <http://www.homekid.ru/bullying/contens.html>.
18. Система захисту дітей від жорстокого поведіння : навчально-методичний посібник / Л. Волинець, Т. Дорошок, М. Євсюкова та ін. ; ред. : К. Левченко, І. Трубавіна ; Держ. соц. служба для сім'ї, дітей та молоді. Міжнар. жіночий правозахисн. центр «Ла Страда Україна». Київ : Держсоцслужба, 2005. 395 с.
19. Кон И.С. Что такое буллинг и как с ним бороться? Семья и школа. 2006. № 11. С. 15–18. URL: <http://www.pseudology.org/Kon/Zametki/ ChtoTakoeBullying.htm>.
20. Quiroz H. Bullying in Schools. Fighting the Bully Battle. Discussion Activities for School Communities. National School Safety Center, 2006. URL: [https://www.academia.edu/9988486/Bullying\\_In\\_Schools\\_Fighting\\_the\\_Bully\\_Battle\\_Discussion\\_Activities\\_for\\_School\\_Communities\\_National\\_School\\_Safety\\_Center](https://www.academia.edu/9988486/Bullying_In_Schools_Fighting_the_Bully_Battle_Discussion_Activities_for_School_Communities_National_School_Safety_Center).
21. Quiroz H. Bullying in Schools. Fighting the Bully Battle. Bullying Fact Sheet Series. National School Safety Center, 2006. URL: <http://teachingconditions.org/archives/566>.
22. Інтернет ресурс. Кібербулінг: новітні небезпеки в інтернет-просторі. URL: <https://glavcom.ua/specprojects/stopbullying/kiberbuling-novitni-nebezpeki-v-internet-prostori-460488.html>.
23. Петросянц В.Р. Проблема буллинга в современной образовательной среде. *Вестник ТГПУ.* 2011. Вып. 6 (108).
24. Sholl bullying. URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/School\\_bullying](https://en.wikipedia.org/wiki/School_bullying).
25. Björkqvist K., Ekman K., Lagerspetz K. Bullies and their victims: Their ego picture, ideal ego picture and normal ego picture. *Scandinavian Journal of Psychology.* 1982. № 23. P. 307–313.
26. Інтернет ресурс. Булінг у школі. URL: <https://www.5.ua/suspilstvo/torik-v-ukraini-narakuvaly-maizhe-110-tys-zvernen-pro-bulinh-175437.html>.
27. Інтернет ресурс. UA.NEWS. URL: <https://ua.news/ua/oon-opublikuvav-nevtishnu-statistiku-bulingu-v-ukrayinskih-shkolah/>.
28. Богуславська А. Насильство у школі. URL: <http://www.umoloda.kiev.ua/number/904/171/32933/>.

УДК 351/354; 34.07

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.3>

ТИХОМИРОВ Д.О.

**ПРОБЛЕМИ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОГО ОСМИСЛЕННЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ ТЕРМІНІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ**

У статті наголошується на багатоманітності визначень безпеки та її забезпечення у вітчизняному законодавстві та міжнародно-правових документах, що використовуються для визначення таких властивостей різних соціальних явищ та процесів, як захищеність від загроз або стан такої захищеності, відсутність небезпек, стан ризиків тощо. За даними бази даних термінології законодавства Верховної Ради України (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/termin>), таких термінів налічується 307, їх використано в більше як 500 нормативно-правових актах, зокрема для позначення безпеки об'єктів, процесів її забезпечення, видів, характеристик та складових частин безпеки, а також у різноманітних словосполученнях «мир і безпека», «безпека і оборона», «безпека і захист», «довіра і безпека», «безпека та співробітництво» та ін. Представлено аналіз плюралізму інтерпретацій та використання у вітчизняному законодавстві термінів «безпека», «забезпечення безпеки», «охорона», «захист» та споріднених із ними, виявлення загального та відмінного між ними. Методологічну основу дослідження склали методи герменевтики, абстрагування та порівняння. У законодавстві забезпечення інтерпретується найчастіше всього як комплекс, сукупність заходів чи дій, що мають на меті, потрібні, необхідні чи спрямовані на досягнення відповідності певної діяльності визначеним нормам, правилам, вимогам. На відміну від зазначених та подібних варіантів формулювань, забезпечення безпеки в різних варіантах використання цього терміна орієнтовано, в першу чергу, на запобігання загрозам, небезпекам, впливам негативних факторів. У безпековій інтерпретації охорона та захист розглядаються як форми забезпечення безпеки, проте якщо охорона є комплексом, сукупністю заходів, способів і засобів, діянь тощо, спрямованих на попередження, протидію чи припинення загроз (небезпек) суб'єктам чи об'єктам охорони, то захист, окрім цього, передбачає і зміцнення, покращення станів об'єктів, суб'єктів тощо в тих сферах їх існування, на які впливають чи можуть впливати вірогідні негативні фактори (потенційні небезпеки).

*Ключові слова:* безпека, забезпечення, охорона, захист, суб'єкти забезпечення, об'єкти безпеки, нормативно-правові акти.

The article emphasizes the diversity of definitions of security and its security as in domestic legislation and international legal documents used to define such properties of various social phenomena and processes as security against threats or the state of such security, no danger, state of risks, etc. According to the database of the terminology of the legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/termin>) such terms 307, which are used in more than 500 normative legal acts, in particular to refer to the security of objects, processes and their security, types, characteristics and components of security, as well as in various phrases “peace and security”, “security and defense”, “security and protection”, “trust and security”, “security and cooperation” and others. An analysis of the pluralism of interpretations and the use of the terms security, security, protection, protection and related in the domestic legislation, revealing common and different between them. Methodological basis of the study were the methods: hermeneutics, abstraction and comparison. In legislation, security is most often interpreted as a complex, a set of measures or actions that are intended or required, necessary or aimed at achieving certainty of compliance of a certain activity with certain rules, rules, require-

ments, unlike these and similar variants of formulations, ensuring security in The various uses of this term are oriented, first of all, at the prevention of threats, dangers, influence of negative factors. In security interpretation, protection and protection are considered as forms of security, if the protection is a complex, set of measures, methods and means, actions, etc. aimed at preventing, counteracting or ending threats (dangers) to the subjects or objects of protection, then protection it also envisages strengthening, improving the condition of objects, entities, etc. in those areas of their existence that are likely or likely to be influenced by likely negative factors (potential hazards).

**Key words:** *security, protection, protection, security entities, security objects, regulations.*

**Вступ.** У сучасному світі питання безпеки стоять на першому місці в багатьох державах. За даними бази даних термінології законодавства Верховної Ради України (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/termin>), таких термінів налічується 307, їх застосовано в більш як 500 нормативно-правових актах, із них терміни «забезпечення» та «безпека» використовується у 22 словосполученнях у 44 нормативно-правових актах, тоді як словосполучення «охорона безпеки» та «захист безпеки» майже не використовуються. Це дає підставу поглиблювати розуміння та відмежування категорій безпеки, охорони безпеки, забезпечення безпеки та їх подальше вивчення.

**Стан дослідження.** Наукове осмислення проблем розуміння безпеки, її забезпечення, співвідношення з іншими поняттями юридичної науки здійснено у працях таких учених, як: І. Арістова, К. Беляков, О. Дзьобань, В. Брижко, Р. Калюжний, В. Ліпкан, Ю. Максименко, Н. Нижник, М. Пендюра, В. Цимбалюк, Ю. Шемшученко, О. Ярмиш та ін.

**Мета статті** – аналіз плюралізму інтерпретацій та використання у вітчизняному законодавстві термінів «безпека», «забезпечення безпеки», «охорона», «захист» та споріднених із ними, виявлення загального та відмінного між ними.

**Результати дослідження.** Забезпечення безпеки – явище складне та багатогранне. Воно розглядається різноманітними науками: філософією, соціологією, економікою, лінгвістикою тощо. Юридичні науки не є виключенням. При цьому в них, як і в інших науках, проглядається широке різноманіття його розуміння в залежності від особливостей галузі права, ситуації, впливу нормативно правового акта тощо.

Багатоманітність визначень безпеки та її забезпечення притаманно й вітчизняному законодавству та міжнародно-правовим документам. Так, їх аналіз показує, що термін «безпека» використовується для визначення таких властивостей різних соціальних явищ та процесів, як захищеність від загроз або стан такої захищеності, відсутність небезпек, стан ризиків тощо.

Термін «безпека» використовується в таких словосполученнях, як:

- 1) «безпека об'єктів та процесів: руху, споруд, інформації, продукції, судноплавства, медичних виробів, повітряної навігації, перевезень тощо»;
- 2) «характеристики чи складові частини безпеки, такі як: режим та зони, сили, служба, вимоги, модуль, правила, профіль, культура, паспорт, поріг, програма, компонент, параметри, критерії, системи, сектор та ін.»;
- 3) «види безпеки: ядерна, поштова, пожежна радіаційна, генетична, біологічна, громадська, національна, продовольча, функціональна тощо».

Застосовується у співвідношенні з такими термінами, як «мир», «оборона», «захист», «довіра», та іншими в різноманітних словосполученнях, наприклад: «мир і безпека», «безпека і оборона», «безпеки і захисту», «довіри і безпеки», «безпеки та співробітництва», «безпека та гігієна праці», «якість і безпека», «недоторканність, безпека, повага», «безпека і охорона праці», «інформаційна діяльність, свобода слова, дотримання законності, стан інформаційної безпеки», що орієнтує на їх деякі спільні властивості.

Отже, незважаючи на різноманіття інтерпретацій безпеки для права, можна виділити спільний критерій – відсутність або обмеження ризиків, загроз, небезпек, небезпечних подій та діянь, інших негативних впливів.

Подібне притаманне й термінам забезпечення та похідним від них термінам, наприклад:

- 1) забезпечення матеріальних чи нематеріальних об'єктів: «озброєння, безпеки польотів, безпеки споруди, техногенної безпеки, безпеки дорожнього руху, життєдіяльності населення, найкращих інтересів дитини, доступу до екологічної інформації, захисту державного кордону якості або її збереження»;

- 2) характеристика чогось: «забезпечені кредити, забезпечений кредитор або кредитний захист»;
- 3) складові частини власно забезпечення: «центри забезпечення, нормативи забезпечення, система забезпечення, забезпечувальні системи (елементи) безпеки, матеріали забезпечення»;
- 4) види забезпечення: «державне, пенсійне, антитерористичне, соціальне, програмне, тендерне, грошове, митне, кінологічне, метрологічне, продовольче або психологічне, протипожежне та ін.»

У законодавстві забезпечення інтерпретується найчастіше всього як комплекс, сукупність, усі заходи чи дії, що маються на меті, потрібні, необхідні, спрямовані на досягнення відповідності певної діяльності визначеним нормам, правилам, вимогам. Наприклад, «забезпечення якості – усі заплановані систематичні дії, потрібні для створення достатньої впевненості в тому, що продукція чи послуга відповідатиме встановленим вимогам до якості» [1]. «Забезпечення якості означає всі планові та систематичні дії, необхідні для забезпечення належної гарантії того, що структура, система, компонент або процедура будуть працювати задовільно з дотриманням узгоджених норм. Контроль якості є частиною забезпечення якості»[2]; «забезпечення якості – комплекс заходів, що плануються та систематично реалізуються медичним закладом із метою досягнення впевненості у відповідності діагностичних та терапевтичних процедур використання ДІВ вимогам норм, правил та стандартів з ядерної та радіаційної безпеки» [3].

На відміну від зазначених та подібних варіантів формулювань забезпечення, що спрямоване на досягнення відповідності певним нормативам або на «нормальну» діяльність у широкому розумінні, забезпечення безпеки в різних варіантах спрямоване на запобігання загрозам, небезпекам, впливам негативних факторів. Так, наприклад, «забезпечення техногенної безпеки – сукупність дій органів влади, суб'єктів господарювання, керівників (власників) та відповідальних осіб об'єктів, спрямованих на запобігання аваріям, аварійним та надзвичайним ситуаціям техногенного характеру на небезпечних об'єктах та небезпечних територіях»[4], «забезпечення авіаційної безпеки – комплекс заходів, а також людські і матеріальні ресурси, які призначені для захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання та інших протиправних дій у відношенні цивільної авіації та її служб, авіаційного персоналу і пасажирів, інших осіб, матеріальних цінностей всіх форм власності» [5].

Об'єктом забезпечення безпеки можуть бути як охорона, так і захист, між якими є багато як спільного, так і відмінного, що не завжди відображається в нормативно-правових визначеннях.

Так, «забезпечення захисту державного кордону України – комплекс визначених Законом України «Про державний кордон України» заходів (розвідувальних, оперативно-розшукових, прикордонних, військових тощо), що полягає в скоординованій діяльності Держприкордонслужби та Національної гвардії і проводиться в межах наданих їм повноважень у сфері безпеки державного кордону України» [6], «забезпечення особистої безпеки фізичних осіб – діяльність органів і підрозділів поліції охорони з організації та практичного здійснення нарядами поліції охорони заходів безпеки, спрямована на захист життя та здоров'я фізичної особи (групи осіб) шляхом запобігання або недопущення негативного безпосереднього впливу факторів протиправного характеру» [6], «забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, тобто у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні злочинів, а також у судовому розгляді кримінальних справ, – це здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, житла, здоров'я та майна цих осіб від протиправних посягань із метою створення необхідних умов для належного відправлення правосуддя» [7].

Розуміння охорони явищ та процесів взагалі передбачає як спрямованість на збереження, поліпшення чи розвиток їх нормального стану, так і запобігання загрозам (небезпекам). Так, «Охорона атмосферного повітря – система заходів, пов'язаних із збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням та зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів» [8].

Проте розуміння охорони у сфері безпеки, як правило, пов'язане із запобіганням, протидією, припиненням небезпечних факторів впливу. Так, наприклад, «охорона – узгоджені за ціллю, місцем та часом безперервні дії військовослужбовців Управління державної охорони України та співробітників інших правоохоронних органів, які здійснюються з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона» [9], при цьому «безпека особи, щодо якої здійснюється державна охорона, – захищеність особи, щодо якої здійснюється державна охорона, від посягань, процесів та явищ природного, техногенного та іншого характеру, що

загрожують її життю, здоров'ю й іншим життєво важливим інтересам, пов'язаним із виконанням цією особою посадових повноважень, її суспільної діяльності», а «безпека об'єкта – захищеність об'єкта, щодо якого здійснюється державна охорона, від посягань, процесів та явищ природного, техногенного та іншого характеру, що загрожують безпеці осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, або нормальному функціонуванню державних органів та інших організацій, розташованих на території цього об'єкта» [9].

У безпековій інтерпретації охорона – це, в першу чергу, одна з форм забезпечення безпеки поряд із захистом, яка є комплексом, сукупністю заходів, способів і засобів, діянь тощо, спрямованих на попередження, протидію чи припинення загроз (небезпек) суб'єктам чи об'єктам охорони. Наприклад, «забезпечення безпеки польотів – система заходів, що здійснюються органами державної влади, авіаційними організаціями і персоналом, іншими фізичними і юридичними особами, які направлені на запобігання авіаційним подіям»[5]; «забезпечення безпеки польотів – діяльність, що здійснюється відповідними організаціями й авіаційним персоналом та спрямована на виключення випадків завдання шкоди здоров'ю або загрози життю людей, майну фізичних чи юридичних осіб, державному майну» [10]; «забезпечення безпеки польотів – діяльність суб'єктів авіаційної діяльності державної авіації, яка спрямована на виключення випадків завдання шкоди здоров'ю або загрози життю людей, майну фізичних чи юридичних осіб, державному майну» [11].

Подібним чином і захист – це одна з форм забезпечення безпеки поряд із охороною, яка є комплексом, сукупністю заходів, способів і засобів, діянь тощо, спрямованих на попередження, протидію чи припинення загроз (небезпек) суб'єктам чи об'єктам охорони або зміцнення, покращення станів об'єктів, суб'єктів тощо в тих сферах їх існування, на які впливають чи можуть впливати вірогідні негативні фактори (потенційні небезпеки). Наприклад, «кіберзахист – сукупність організаційних, правових, інженерно-технічних заходів, а також заходів криптографічного та технічного захисту інформації, спрямованих на запобігання кіберінцидентам, виявлення та захист від кібератак, ліквідацію їх наслідків, відновлення сталості і надійності функціонування комунікаційних, технологічних систем» [12]; «захист – функція управління, яка ініціює дії, спрямовані на усунення небезпеки, пов'язаної з виникненням визначеної події, умови або обставин, та/або заходи, спрямовані на запобігання виникненню можливої небезпеки» [13]; «цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, території, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період» [14]; «повага та захист – поняття міжнародного гуманітарного права, що доповнюють одне одного. Повага – зобов'язання сторін, що знаходяться у збройному конфлікті, не завдавати шкоди особам і об'єктам, які захищені міжнародним гуманітарним правом. Захист – відвернення небезпеки від вказаних осіб і об'єктів, а також забезпечення поваги з боку третіх осіб та надання допомоги» [15].

Подібне розуміння в міжнародному праві надається й терміну «засід захисту права», що означає форму відшкодування правового чи іншого характеру, що гарантується згідно із законом про дифамацию, або скаргу до рад преси, яка є доступною для кожної особи без надмірних обмежень, як, наприклад, занадто великі витрати» [16].

У законодавстві є й інші варіанти інтерпретації цих термінів, змістовну наповненість яких можна з'ясувати лише в контексті інших законодавчих термінів. Так, дещо тавтологічною виглядає інтерпретація захисту в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», в якому визначається, що «захист – вид адвокатської діяльності, що полягає в забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення» [17].

Спільним між охороною та захистом є те, що «охорона та захист» означають всі види діяльності, спрямовані на забезпечення функціональності, безперервності і цілісності критичних інфраструктур із метою недопущення, зменшення наслідків і нейтралізації загрози, ризику або вразливості» [18].

Відмінності між охороною та захистом за законодавством полягають у тому, що охорона передбачає домінуюче значення зміцнення, покращення, посилення нормального існування в порівнянні із запобіганням, протидією тощо негативним впливам, а захист, навпаки, домінуюче на-

дає останньому, не виключаючи перше, хоча в деяких випадках наголос робиться саме на забезпеченні нормального існування явищ та процесів. Зокрема, в Законі України «Про інформацію» захист інформації визначається як «сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї» [19].

Окрім того, загальним для них є й те, що в будь-якому випадку зміцнення, покращення, посилення нормального існування стосується тих сфер існування явищ та процесів, в яких або на які вірогідними чи наявними є негативні впливи на нормальне існування.

Подальший аналіз термінологічних законодавчих визначень безпеки, забезпечення безпеки, охорони та захисту можливий в контексті, з одного боку, їх диференціації на основі застосування таких критеріїв, як: внутрішнє – зовнішнє; рівень загроз чи небезпек взагалі, їх наявність чи потенційність, вірогідність; залежність від особливостей власно самих явищ та процесів, середовища їх існування, рівня та особливостей їх взаємовпливу, особливостей їх правового регулювання в міжнародному та вітчизняному праві, різних галузях та інститутах права та інших; з іншого боку – в коєтексті виявлення спільного між ними, виокремлення того спільного, що приаманно їм у їх безпековому вимірі.

**Висновки.** Таким чином, теоретико-правове осмислення законодавчих термінів «безпеки», «забезпечення безпеки», «охорона» та «захист» фіксує:

1) багатоманітність значень термінів безпеки та її забезпечення у вітчизняному законодавстві та міжнародно-правових документах, їх використання для позначення таких властивостей різних соціальних явищ та процесів, як захищеність від загроз або стан такої захищеності, відсутність небезпеки, стан ризиків, а також безпека об'єктів, процесів, видів, характеристик та складових частин безпеки тощо;

2) інтерпретацію терміна «забезпечення» в законодавстві переважно як комплексу, сукупності заходів чи дій, що спрямовані на досягнення відповідності певної діяльності визначеним нормам, правилам, вимогам, тоді як термін «забезпечення безпеки» в різних варіантах його використання орієнтовано, в першу чергу, на запобігання загрозам, небезпекам, впливам негативних факторів;

3) той факт, що в безпековій інтерпретації охорона та захист розглядаються як форми забезпечення безпеки, причому якщо охорона є комплексом, сукупністю заходів, способів і засобів, діянь тощо, спрямованих на попередження, протидію чи припинення загроз (небезпек) суб'єктам чи об'єктам охорони, то захист, окрім цього, передбачає і зміцнення, покращення станів об'єктів, суб'єктів тощо в тих сферах їх існування, на які впливають чи можуть впливати вірогідні негативні фактори (потенційні небезпеки).

Удосконалення законодавчої техніки щодо використання в законодавстві безпекової термінології потребує подальших наукових досліджень із метою з'ясування загального, особливого та специфічного між її складовими частинами.

#### Список використаних джерел:

1. Наказ Мінтрансв'язку України «Про затвердження Правил сертифікації експлуатантів, що здійснюють експлуатацію цивільних повітряних суден (літаків) з метою виконання комерційних транспортних перевезень згідно з вимогами OPS 1» від 05.07.2010 № 430 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0558-10/ed20111007/find?text=%C7%E0%E1%E5%E7%EF%E5%F7%E5%ED%ED%FF+%FF%EA%EE%F1%F2%B3>.

2. Директива Європейського Союзу «Про встановлення основних норм безпеки для захисту від загроз, зумовлених впливом іонізуючого випромінювання, і скасування директив 89/618/Євратом, 90/641/Євратом, 96/29/Євратом, 97/43/Євратом і 2003/122/Євратом» від 05.12.2013 № 2013/59/Євратом / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_006-13/ed20131205#n188](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_006-13/ed20131205#n188).

3. Наказ Держатомрегулювання України « Про затвердження Вимог до системи управління якістю проведення діагностичних та терапевтичних процедур з використанням джерел іонізуючого випромінювання» від 03.10.2008 № 166 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1054-08/ed20081109/find?text=%C7%E0%E1%E5%E7%EF%E5%F7%E5%ED%ED%FF+%FF%EA%EE%F1%F2%B3>.

4. Наказ МВС України «Про затвердження Правил техногенної безпеки» від 05.11.2018 № 879 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1346-18/ed20181105#n20>.



5. Наказ Мінтранс України «Про затвердження Правил сертифікації аеропортів» від 05.07.2004 № 569 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0924-04/ed20060228/find?text=%C7%E0%E1%E5%E7%EF%E5%F7%E5%ED%ED%FF+%E0%E2%B3%E0%F6%B3%E9%ED%EE%BF+%E1%E5%E7%EF%E5%EA%E8>.

6. Наказ МВС України «Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів» від 07.07.2017 № 577 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0989-17/ed20170707#n35>.

7. Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23.12.1993 № 3782-XII / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12/ed20090611/find?text=%C7%E0%E1%E5%E7%EF%E5%F7%E5%ED%ED%FF+%E1%E5%E7%EF%E5%EA%E8+%EE%F1%B3%E1,+%FF%EA%B3+%E1%E5%F0%F3%F2%FC+%F3%F7%E0%F1%F2%FC+%F3+%EA%F0%E8%EC%B3%ED%E0%EB%FC%ED%EE%EC%F3+%F1%F3%E4%EE%F7%E8%ED%CF%F5%E2%B3>.

8. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 № 2707-XII / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12/ed20171218#n18>.

9. Наказ Управління державної охорони «Про затвердження Порядку забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування» від 27.05.2011 № 210 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0700-11/ed20110629/find?text=%CE%F5%EE%F0%EE%ED%E0>.

10. Наказ Міноборони України «Про затвердження Правил розслідування авіаційних подій та інцидентів в авіації Збройних Сил України (Класифікатор подій, які належать до інцидентів)» від 19.05.2010 № 256 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0386-10/ed20100629/find?text=%C7%E0%E1%E5%E7%EF%E5%F7%E5%ED%ED%FF+%E1%E5%E7%EF%E5%EA%E8+%EF%EE%EB%FC%EE%F2%B3%E2>.

11. Наказ Міноборони України «Про затвердження Правил інженерно-авіаційного забезпечення державної авіації України» від 05.07.2016 № 343 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1101-16/ed20160705#n32>.

12. Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19/ed20171005#n13>.

13. Наказ Держатомрегулювання «Про затвердження Вимог з ядерної та радіаційної безпеки до інформаційних та керуючих систем, важливих для безпеки атомних станцій» від 22.07.2015 № 140 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0954-15/ed20150722#n37>.

14. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/ed20150211#n101>.

15. Наказ Міноборони України «Про затвердження Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України» від 23.03.2017 № 164 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0704-17/ed20170323#n176>.

16. Резолюція Ради Європи «Про право на відповідь – стан особи відносно преси» від 02.07.1974 № (74)26 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_741/ed19740702/find?text=%E7%E0%F1%B3%E1+%E7%E0%F5%E8%F1%F2%F3+%EF%F0%E0%E2%E0](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_741/ed19740702/find?text=%E7%E0%F1%B3%E1+%E7%E0%F5%E8%F1%F2%F3+%EF%F0%E0%E2%E0).

17. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17/ed20150206/find?text=%E7%E0%F5%E8%F1%F2+##n12>.

18. Директива Європейського Союзу «Про ідентифікацію і визначення європейських критичних інфраструктур та оцінювання необхідності покращення їх охорони та захисту» від 08.12.2008 № 2008/114/ЄС / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_002-08/ed20081208#n45](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-08/ed20081208#n45).

19. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20170101#n21>.

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.31

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.4>

БАКУМОВ О.С.

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ ПРЯМОГО НАРОДОВЛАДДЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПОСИЛЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ**

У статті відстежується змістовний та функціональний зв'язок між удосконаленням інститутів прямого народовладдя та підвищенням рівня юридичної відповідальності держави перед особою та суспільством, що цілковито вписується в контекст моделі відповідального конституційного правління, яку розбудовує Україна на шляху до євроінтеграції.

Акцентується увага на тому, що конституційно-правове регулювання інститутів прямого народовладдя в сучасній Україні ще не відзначається завершеним характером. Навіть більше, у зв'язку з ініційованою Президентом України конституційною реформою згадана система інститутів має всі шанси на певне вдосконалення й розширення їх переліку, що не може не сприяти змістовному оновленню і «традиційних» інститутів безпосереднього народовладдя. Безумовно, зазначені реформаторські заходи мають спиратися на необхідність максимального залучення до участі в управлінні державними справами народу на більш постійній та процесуально упорядкованій основі, а відтак потребують прийняття продуманих і зважених рішень у формі законів. Вочевидь, закони, які надалі регламентуватимуть порядок організації та проведення виборів і референдумів, не можуть обмежувати (вичерпувати) сферу інститутів прямого народовладдя, які потребуватимуть своєї правової інституціалізації на ідентичному нормативному рівні.

Зроблено висновок, що конституційно-правове вдосконалення інститутів безпосереднього народовладдя в Україні має спиратися на чітку конституційну основу та новітні доктринально-правові напрацювання; сприяти інтегруванню безпосередньої та представницької демократії в єдиному механізмі народовладдя; сприяти подальшій диференціації системи інститутів прямого народовладдя та появи й конституційно-правовій інституціалізації її нових видів; розширенню прав громадян України під час реалізації форм безпосереднього народовладдя; передбачати суттєву процесуалізацію відповідних матеріальних норм, їх доповнення належними гарантіями та санкціями юридичної відповідальності за їх порушення; забезпечувати поєднання загальнодержавних, регіональних та локальних форм прямого народовладдя тощо.

**Ключові слова:** демократія, народовладдя, державна влада, юридична відповідальність держави, верховенство права, виборчі процедури, електронні петиції, народна законодавча ініціатива.

The author of the article explores the functional and meaningful relationship between improving of direct democracy institutions and increasing of the level of state liability to the person and society, which fits entirely into the context of the model of responsible constitutional rule that Ukraine is developing on the path to European integration.

It is emphasized, that the constitutional and legal regulation of the institutions of direct democracy in modern Ukraine still does not differ in its completed character. Moreover, in connection with the constitutional reform initiated by the President of Ukraine, considered system of institutions is subject to further improvement. Absolutely, indicated reformist measures should be based on the need to maximize the involvement of people in the management of public affairs on a more permanent and procedurally orderly manner, and then demand the adoption of well-designed and balanced decisions in the form of laws. Obviously, laws that further will regulate the procedure of organization of elections and referendums cannot limit the field of direct democracy institutions that require their legal institutionalization at the same regulatory level.

It is concluded that the constitutional and legal improvement of the institutions of direct democracy in Ukraine should be based on a clear constitutional basis and the latest doctrinal and legal developments; promote the integration of direct and representative democracy in a single mechanism of democracy; promote further differentiation of the system of institutions of direct democracy and the emergence and constitutional and legal institutionalization of its new species; empowerment of citizens of Ukraine in the implementation of forms of direct democracy; to provide for substantial proceduralisation of the relevant substantive rules, their supplementation with proper guarantees and sanctions of legal responsibility for their violation; to ensure a combination of national, regional and local forms of direct democracy, etc.

**Key words:** *democracy, direct democracy, state authority, legal liability of the state, rule of law, election procedures, electronic petitions, people's legislative initiative.*

**Вступ.** До числа ключових викликів розвитку сучасної української демократії належить сутнісне оновлення та конституційно-правове закріплення розвитку інститутів прямого народовладдя (безпосередньої демократії). Зазначене питання зумовлене не стільки неусталеністю означених форм такого народовладдя у сфері державно-політичних відносин владарювання, скільки певною протиставленістю зазначених інститутів різноманітним формам представницької демократії. Зокрема, нещодавно деякі народні депутати України в ініціативі Президента України В.О. Зеленського розширити перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи за рахунок Українського народу вбачали не що інше, як спробу применшити, а то й повністю знівелювати роль парламентаріїв як суб'єктів права законодавчої ініціативи. Проте таке сприйняття видається не лише політично спрощеним, але і концептуально хибним у науково-правовому сенсі. Адже в основі такого сприйняття за принципом «або/або» лежить ідея конкурентності й протиставлення форм прямої та форм представницької демократії, що докорінно суперечить ідеям, закладеним у Конституції України, зокрема, нормі, згідно з якою «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 5 Основного Закону України) [1].

**Стан наукового дослідження.** Класик французького конституціоналізму Л. Дюгі ще у 1908 р. дав визначення прямому народовладдю, поєднавши його з функцією державного владарювання: «Сама нація, або точніше, корпус громадян прямо виражає суверенну волю і здійснює найрізноманітніші функції держави. Цей вид правління іменується, за традиційною термінологією, прямим правлінням. Навпаки, – зазначав він, – корпус громадян може призначити одного або декількох індивідів, групу або декілька груп індивідів, які й будуть його представниками, тобто воля, яку вони відображатимуть, буде розглядатися так, нібито вона є волею корпусу громадян, нації. Цей вид правління зветься правлінням за представництвом, або представницьким правлінням. З теорії представництва, яке базується на мандаті, що передається нацією парламенту, випливає, що представницький характер можуть мати тільки виборні установи» [2, с. 421]. Як випливає з наведеної цитати, цей учений також поєднав представницьку форму демократії із прямою, вважаючи останню первинною. Класик української конституціоналістики В.Ф. Погорілко наголошував свого часу на пріоритетності конституційного визначення прямого народовладдя порівняно із представницькою демократією [3, с. 6–7]. Натомість дещо пізніше інший відомий український учений-конституціоналіст Ю.Г. Барабаш зазначив, що «взагалі-то співвідношення форм безпосередньої і представницької демократії в реалізації народом належної йому влади є достатньо спірним питанням» [4, с. 125].

У сучасній конституційно-правовій науці безпосереднє народовладдя інтерпретується здебільшого в двох основних значеннях: 1) як безпосереднє народнє правління; 2) як сукупність

конституційно-правових інститутів прямої демократії [5, с. 18]. Таке подвійне тлумачення зумовлює і специфіку сприйняття згаданого феномену порівняно із представницькою демократією.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в аналізі конституційно-правових проблем розвитку інститутів прямого народовладдя сучасної України в контексті посилення юридичної відповідальності держави.

**Результати дослідження.** Конституційна модель здійснення державної влади в демократичних країнах спирається на ідею взаємодоповнювальності здійснення такої влади народом як безпосередньо, так і через органи публічної влади. В обох випадках конституційно закріплюється єдиний механізм влади народу, який лише здійснюється у двох різних формах – або безпосередньо, або ж через органи публічної влади. За таких умов наявність дієвих інститутів прямого народовладдя жодним чином не зменшує ролі і значення держави та її органів, а, навпаки, додає державі сили та дієздатності, оскільки уможливує додаткову легітимацію рішень державної влади рішеннями суверена – народу.

При цьому рішення ухвалюються через засоби прямої демократії так само, як в умовах представницької демократії через певні правові процедури, які мають бути жорстко лімітовані законодавчо. З цього погляду мають сенс пропозиції внести зміни до Конституції України, зокрема, з метою встановити і для Українського народу вимогу здійснювати пряме народовладдя у порядку та в межах, установлених Конституцією України (адже і народ як джерело і вищий суб'єкт публічної влади не може перебувати за межами конституційного правопорядку, тобто діяти свавільно) [6, с. 101].

Принагідно нагадаємо, що КСУ також неодноразово наголошував на первинності актів установчої влади Українського народу, що були прийняті ним в порядку реалізації інститутів прямої демократії. Щоправда, практичне втілення означених настанов далеке від конституційного змісту. Це зумовлює потребу практичного втілення пріоритетності прямого народовладдя в Україні, що цілком відповідає сучасним стандартам розвитку прямого народовладдя, зокрема у зв'язку з бурхливим розвитком та перспективами упровадження до механізму конституційно-правового регулювання інституту так званої електронної демократії. Вважається, що е-демократія надає нового імпульсу, відкриває нові засади конституційно-правової реалізації форм прямої демократії. Адже нині навіть у розвинутих демократичних країнах спостерігається певна «демократична рецесія», «вихолошування» демократичних інститутів і певне розчарування в них з боку громадян, що ставить під сумнів легітимність цих інститутів [7]. Вважається, що різні форми інтеракції, що спираються на розвиток сучасних форм комунікації, насамперед електронних, спроможні подолати ці проблеми [5, с. 3]. Разом з тим е-демократія як новітній різновид прямого народовладдя поступово розхитує, «гібридизує» межі між прямою та репрезентативною формами народовладдя. Причому вона «може бути повністю агрегована у наявні сучасні концепції демократії: у партисипативній демократії ІКТ можуть виконувати роль технологічного чинника залучення значних мас громадян у процес прийняття рішень; у делібративній демократії ІКТ виконують роль комунікатора між різними соціальними групами, роль майданчика для дискурсу та з'ясування й уточнення позицій; у плюралістичній демократії ІКТ можуть виконувати роль артикуляції та узгодження інтересів різноманітних верств; у концепції егалітарної демократії рівність може розглядатися як рівність доступу до електронних ресурсів та сервісів («цифрова рівність», на якій так наголошує ЮНЕСКО); у плебісцитарній демократії ІКТ здатні ефективно забезпечити проведення частих акцій прямого волевиявлення, тощо» [8, с. 148]. Відповідно до таких підходів зарубіжні науковці апелюють, наприклад, до того, що застосування е-демократії «приведе до формування демократичних систем, які відзначатимуться більшою динамічністю, меншою централізованістю і вищою відповідальністю, ніж ті, які ми знаємо сьогодні; ці системи передбачатимуть можливість для людей брати участь у їхньому функціонуванні такою малою або такою великою мірою, як вони того бажають; представництво у таких системах ґрунтуватиметься на мережах особистої довіри, а не на абстрактному зв'язку з партією. Це – зростаюча демократія» [9, с. 227]. С. Коулман наголошує на тому, що «нові технології здатні зміцнити нашу демократію, даючи нам більші можливості, ніж будь-коли раніше, для забезпечення більшої прозорості та більш відповідальних стосунків між владою та виборцями» [10, с. 160]. Зазначимо, що інститут електронної демократії розпочав своє упровадження і в Україні. Так, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 08.11.2017 року № 797-р, передбачається формування політичних, організаційних, технологічних та ідеологічних умов розвитку електронної демократії в Україні, що характеризується зростанням широкого долучення грома-

дян до комунікації, співпраці з органами державної влади, контролю за ними, участі у виробленні політики, розвитку самоорганізації та самоврядування, а також рівнем довіри до суб'єктів владних повноважень; узгодження стандартів державної політики зазначеної сфери з міжнародними, зокрема європейськими стандартами. Необхідним є впровадження електронного голосування, а також електронного виборчого процесу, електронних референдумів та електронних плебісцитів; забезпечення інституціоналізації інструментів електронної демократії; широке залучення фізичних та юридичних осіб до розвитку та використання електронної демократії [11].

Як видається, позиції різних зарубіжних учених в основному збігаються в тому, що вони вважають доведеним тісний зв'язок між розвитком інститутів прямого народовладдя, зокрема е-демократії, та підвищенням рівня відповідальності держави і її органів перед суспільством, що зумовлює відповідний дискурс, зокрема, і в площині конституційно-правових досліджень феномену юридичної відповідальності держави. У цьому сенсі науково виправданим та обґрунтованим видається висновок відомої української вченої-конституціоналістки О.В. Совгирі про те, що «сьогодні відбувається зміна пріоритетів реалізації народовладдя на користь безпосереднього здійснення народом належної йому державної влади (прямого народовладдя)» [12, с. 408]. Таким чином, об'єктивно зростає практична цінність створення завершеного механізму конституційно-правового регулювання інститутів прямого народовладдя в сучасній Україні.

Як відомо, реалізація зміни таких пріоритетів – розвитку народовладдя та удосконалення форм безпосередньої демократії – досягається, зокрема, запровадженням інститутів народної законодавчої ініціативи і народного вето, наданням громадянам права на конституційну скаргу, широким застосуванням референдної демократії, особливо для вирішення питань місцевого значення [13]. Саме тому Президентом України В.О. Зеленським була запропонована для конституційно-правового врегулювання система прямої демократії як такої, що включатиме в себе «справедливі та якісні референдуми, обов'язковий розгляд ініціатив населення та «народне вето» на ухвалювані владою рішення» [14]. Зокрема, главою держави був ініційований і внесений на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до статті 93 Конституції України» (щодо законодавчої ініціативи народу)» (реєстр. № 1015 від 29.08.2019 року) [15]. Отже, справедливим є зауваження, що «система форм безпосередньої демократії в Україні продовжує формуватися» [16, с. 24].

Однак, на наш погляд, головне, на чому слід акцентувати увагу, це те, що конституційно-правове втілення означених інститутів має передбачати їх взаємопов'язаний, комплексний характер і має зумовлювати так само комплексний підхід законодавця до врегулювання всіх інститутів прямого народовладдя з метою створення реально працюючої, дієздатної та ефективної системи прямого народовладдя в Україні. Розглядаючи проблему під таким кутом зору, маємо встановити основні концептуальні підходи до законодавчого вирішення означеної проблеми у межах конституційно-правової доктрини.

Креативність цього амбітного завдання в контексті комплексної модернізації державної влади не підлягає сумніву. Вона засвідчує ґрунтовну зміну пріоритетів державної влади: її юридична відповідальність – як позитивна, так і негативна, має підкріплюватися суспільними можливостями прямого вироблення державної політики самим народом як сувереном. Щоправда, така зміна пріоритетів, на жаль, продиктована не стільки внутрішніми потребами розвитку інститутів прямого народовладдя в Україні, зокрема їх поступальним еволюційним розвитком, скільки зовнішніми стосовно нього факторами переважно політичного характеру. Так, не можна не погодитися із влучним спостереженням П.В. Куфтирева в тому, що «за минулі роки всі ми усвідомили, якою крихкою є державність, і як легко може бути втрачена держава. Разом з тим події 2013–2019 рр. показали нам силу і можливість громадянського суспільства, потенціал громадянської солідарності і прямої дії. Відбувся справжній переворот у масовій свідомості відносно оцінки ролі держави і її призначення, ролі і відповідальності державного апарату перед громадянами» [17]. Зокрема, як зазначає суддя КСУ М.І. Мельник, «однією з основних причин революційних подій 2013–2014 років було планомірне і системне усунення Українського народу від можливості здійснення ним прямого народовладдя та намагання представників попереднього політичного режиму узурпувати державну владу» [18]. Із цими думками солідарні, зокрема, Т.О. Цимбалістий і Н.Р. Пришляк, які зауважують: «в контексті драматичних суспільно-політичних змін, які почалися в Україні в кінці 2013 року і призвели до таких історичних подій, як «Революція Гідності», підписання Угоди про асоціацію, анексія Криму, військові дії на Донбасі, децентралізація тощо, надзвичайно гостро постає питання ширшої участі громадян у вирішенні стратегічних суспільно важливих проблем. Саме тому останнім часом значно посилюється інтерес науковців, політиків, значної частини суспільства до конкретних виявів прямої демократії» [19].

При цьому вищезначені події, природно, каталізували увагу до феномену юридичної відповідальності держави, яка пов'язується не лише із власне діяльністю державного апарату, але і з тим, наскільки істотним є вплив на вироблення і реалізацію державної політики з боку інституцій громадянського суспільства, зокрема через механізми прямої демократії. Якщо слушним є висновок про те, що образу сучасної держави відповідає парадигма «легітимної держави», тобто держави, що користується підтримкою народу і контролюється громадянським суспільством [20, с. 8], то так само вагомою ознакою сучасної держави слід вважати відповідальне правління, що передусім ґрунтується на конституційній ідеології юридичної відповідальності держави. Адже «положення частин другої, третьої статті 5 Конституції України, які передбачають, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», який «здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», а також те, що «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами», слід розглядати у взаємозв'язку з іншими приписами Конституції України в узгодженості з принципом верховенства права, зазначеним у ч. 1 ст. 8 Конституції України» [21].

Системний аналіз змісту верховенства права із положеннями, що встановлюють юридичну відповідальність держави перед особою, дає змогу виявити його глибокі сутнісні зв'язки: сама відповідальність держави випливає із принципу верховенства права, на чому наголошує низка вітчизняних учених (зокрема, О.Л. Богиніч, С.П. Головатий та інші). Адже загалом «юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності є важливим засобом забезпечення законності і правопорядку в країні, дотримання прав і свобод людини та забезпечення належної реалізації державними органами та їх посадовими особами своїх повноважень, визначених законом, отже, є істотним фактором побудови правової держави в Україні» [22, с. 60].

Інститути прямого народовладдя, найперше вибори та референдуми, відіграють ключову роль у впровадженні принципу верховенства права. Це знайшло яскраве практичне підтвердження, наприклад, під час виборчого процесу 2004 року з виборів Президента України, коли громадяни України домоглися постановлення Верховним Судом України рішення від 3 грудня 2004 року, що ґрунтувалося на засадах верховенства права, про визнання дій Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України та складанню протоколу про результати повторного голосування з виборів Президента України від 24 листопада 2004 року неправомірними. На думку деяких правників України, саме від цього часу, верховенство права стало реальним принципом забезпечення прав та свобод, закріплених Конституцією України [23, с. 138].

Однак, як відомо, історія знає випадки, коли за допомогою використання форм безпосереднього народовладдя (зокрема, й виборів, референдумів тощо) утверджувалися антинародні політичні режими. Однак такі приклади, як і ризики маніпуляцій інструментами безпосередньої демократії, не можуть бути підставою для виключення їх застосування, що робило б владу народу ілюзорною та номінальною. Так, випадки фальсифікацій на виборах не можуть ставити під сумнів вибори як єдиний демократичний спосіб формування представницьких органів публічної влади; відсутність належної якості політичних партій та їх нерідко деструктивна роль у державотворчому процесі не повинні ставити під сумнів необхідність побудови нормальної багатопартійної системи; спроби використати національний референдум щодо зміни конституції чи прийняття нової з метою узурпації влади не можуть бути підставою для унеможливлення його проведення в принципі [18].

Відповідно, великою є роль держави у належному конституційно-правовому врегулюванні організації та проведення всіх форм прямого народовладдя. Щоправда, буквально тлумачення п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України говорить про застосування конституцієдавцем дещо звуженого підходу, за яким винятково законами України визначаються організація і порядок проведення лише виборів і референдумів [1], залишаючи осторонь законодавче врегулювання інших форм безпосередньої демократії. На нашу думку, в процесі конституційної реформи згаданий недолік має бути виправлений, і конституційна компетенція Верховної Ради України приймати закони – поширена на регулювання всіх форм прямого народовладдя.

Масою відзначити, що упродовж періоду існування сучасної незалежної Української держави «проведена величезна робота по створенню правових засад організації і функціонування безпосередньо народовладних форм» [24, с. 4]. Проте, якщо розглядати актуальний стан механізму такого регулювання, то не можна не помітити, що держава в цілому не виконала свого зобов'язання з належного врегулювання прямого народовладдя. До недоліків, що зумовили такий

стан, О.Ю. Тодика віднесла, наприклад, такі: 1) нестійкість, рухливість конституційно-правового регулювання, особливо стосовно виборчого законодавства; 2) відсутність у політичній еліті чіткої позиції відносно конституційного реформування держави і суспільства; відсутність чіткої державної політики в сфері здійснення народовладдя; 3) відставання законодавця в регламентації суспільних відносин у сфері народовладдя; 4) недостатня якість регламентації відповідних суспільних відносин, зокрема у процесуально-процедурному аспекті [25, с. 23–24]. Навіть більше, з плином часу помітне певне занедбання реалізації державою функції належного правового врегулювання інститутів прямого народовладдя, що і пропонує нині кардинально змінити Президент України. Таким чином, ініціатива глави держави вдосконалити конституційно-правове регулювання інститутів прямого народовладдя відповідає як об'єктивним потребам українського суспільства і держави мати сучасне та ефективне законодавство з питань безпосереднього народовладдя, так і виходить з адекватної оцінки стану такого регулювання в законодавстві України. Адже становлення та розвиток відповідного законодавства є одним із визначальних чинників формування й реалізації системи інститутів безпосереднього народовладдя [26, с. 24].

Для успішного «перезавантаження» відповідного законодавства необхідно чітко уявлення про об'єкт регулювання, тобто про наявні та можливі види прямого народовладдя. Адже досі в конституційно-правовій науці та у практиці конституційного реформування відсутній єдиний підхід до систематики всіх форм прямого народовладдя. Вважаємо концептуально хибним висловлений у вітчизняній конституційно-правовій науці підхід, за яким можливе виокремлення форм прямої демократії, які не врегульовані на конституційному та/або законодавчому рівні [27]. Адже йдеться про державно-політичне владарювання і залишати його за рамками правового унормування (у сфері фактичних суспільних відносин) вважаємо неправильним, оскільки це прямо суперечить вимогам правової визначеності як елементів принципу верховенства права, що не лише проголошений, але і діє в Україні (стаття 8 Основного Закону України [1]).

Визнаючи, що не всі форми прямого народовладдя законодавчо врегульовані, ми тим самим опосередковано визнаємо, що держава не виконує свого призначення з позитивного правового врегулювання найважливіших суспільних відносин. При цьому, якщо порівняти сферу представницької демократії, то не можна не відзначити надзвичайну деталізованість, навіть певну надлишковість, конституційно-правового регулювання представницької демократії – на противагу неповноті, фрагментарності та поверховості унормування форм прямого народовладдя. Отже, питання оптимізації конституційно-правового регулювання інститутів прямого народовладдя стоїть на порядку денному і в контексті підвищення відповідальності держави виконання нею своїх позитивних зобов'язань з належного унормування порядку реалізації відповідних політичних прав громадян України.

У цьому зв'язку принаймні пунктирно окреслимо кілька концептуальних конституційних проблем, пов'язаних, зокрема, з урегулюванням виборчих процедур, всеукраїнського та місцевих референдумів, електронних петицій, мітингів, а також з перспективами конституційного і законодавчого упровадження інституту народної законодавчої ініціативи.

Найперше, зазначимо, що має бути концептуально уточнено зміст і перелік інститутів прямого народовладдя. Не заглиблюючись до суті дискусії з цього питання, що є предметом розгляду численного шерегу науковців, зауважимо, що, на наш погляд, до їх числа слід віднести лише ті, які безпосередньо стосуються ухвалення управлінських рішень та прямої правотворчості громадян. До таких слід віднести вибори, референдуми, народну правотворчу ініціативу, загальні збори громадян, відкликання депутатів тощо.

Традиційно найбільш врегульованим в Україні є інститут виборів, що є цілком виправданим, оскільки вони проводяться систематично і привертають до себе увагу держави і суспільства. Разом з тим виборчому законодавству України все ще притаманна нестабільність, відбуваються постійні зміни в її виборчій системі, виборчих процедурах тощо [24, с. 3–4]. Подолання таких недоліків вбачалося у прийнятті єдиного кодифікованого законодавчого акта, який би стабілізував хаотичне регулювання виборчих процедур та уніфікував регулювання виборчих правовідносин усіх різновидів. Тому 11 липня 2019 р. Верховна Рада України прийняла Виборчий кодекс України. Не можна не наголосити на позитивному значенні зведення в єдиний кодифікований законодавчий акт усіх виборчих процедур та правил з метою уніфікації регулювання підготовки і проведення виборів в Україні. Проте, навіть ухваливши такий документ, Верховна Рада України не спромоглася ефективно вирішити наболілі питання, що добре видно на прикладі регулювання Кодексом парламентських виборів. Звернувши увагу на цей та низку інших недоліків, глава держави 13 вересня 2019 р. ветував Виборчий кодекс. Для його доопрацювання у профільному комі-

теті парламенту було створено робочу групу, що має доопрацювати Кодекс з урахуванням пропозицій Президента України. Тож питання належного врегулювання виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування залишається невирішеним. Під час його вирішення доцільно врахувати положення рекомендаційного характеру, вміщені у ключових документах з виборчого права авторства експертів Венеційської комісії, Парламентської асамблеї Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи [28].

Іншим прикладом неналежного законодавчого забезпечення інститутів прямого народовладдя є ситуація з врегулюванням системи референдної демократії. Так, після тривалої підготовчої роботи 6 листопада 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про всеукраїнський референдум». Разом з тим КСУ ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, відповідно до якого зазначений Закон був визнаний неконституційним загалом [21]. Відповідно, з прийняттям такого Рішення утворилася суттєва прогалина у правовому регулюванні порядку організації і проведення як всеукраїнського, так і місцевих референдумів. Попри внесення на розгляд парламенту України IX скликання кількох законопроектів з питань референдумів, питання організації та проведення цієї форми прямого народовладдя дотепер залишається не врегульованим на законодавчому рівні.

Порівняно новим інститутом у систематичі національних форм прямого народовладдя, інституціоналізованих в Україні, є інститут електронних петицій. Він був упроваджений Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 02.07.2015 року. Згідно з ним громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Фактично означений закон надав досить широкі можливості для впровадження в Україні е-демократії. Водночас і він не позбавлений деяких системних недоліків, що ускладнюють реалізацію цієї форми прямого народовладдя. Так, Законом наділено правом на подання електронних петицій лише громадян України, тоді як згідно зі ст. 40 Конституції України усі (а не лише громадяни України) мають право направляти індивідуальні чи колективні звернення до відповідних суб'єктів влади. При цьому суттєвою вадою Закону є відсутність механізму перевірки підписів громадян на підтримку електронної петиції та визначення легальності голосу, відданого на її підтримку. Установлення досить високого «порогу» для спеціальної процедури розгляду електронних петицій вищими органами державної влади мінімізує вплив громадян на вироблення державної політики, водночас усі інші петиції розглядаються за алгоритмом розгляду звичайних звернень громадян.

Насамкінець звернемо увагу на ініціативу унормувати інститут народної законодавчої ініціативи, на доцільності запровадження якого до Конституції України досить давно наполягають вітчизняні вчені. Нарешті, це питання з площини конституційно-правової теорії може перейти у практику конституційного будівництва. Практичний аспект реалізації такої ініціативи, як відомо, полягає в неможливості його врегулювання на рівні ординарного закону без конституційної фіксації зазначеного інституту [29, с. 143–144]. Законопроект «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)» передбачається викладення статті 93 Основного Закону України в новій редакції, де, зокрема, буде зафіксовано, що «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президенту України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України» [30]. На відміну від ініціювання всеукраїнського референдуму, де чітко обумовлено кількість громадян України, які можуть ініціювати його проведення, в означеному конституційному законопроекті це питання не вирішується, що дає змогу припустити, що у разі прийняття відповідного закону про внесення змін до Конституції України, він має знайти своє логічне продовження і конкретизацію в спеціальному законі, що регламентуватиме порядок реалізації народної законодавчої ініціативи. При цьому цілком очевидно, що народ як суб'єкт права законодавчої ініціативи має отримати ті самі змістовні і процесуальні повноваження з реалізації такого права, як і інші суб'єкти права законодавчої ініціативи. Тому, на наш погляд, народна законодавча ініціатива має відповідати всім вимогам статей 90, 91 Регламенту Верховної Ради України та здійснюватися у формі внесення до Верховної Ради України винятково проектів законів.



У зв'язку із відсутністю в конституційному законопроекті чітко визначеного суб'єкта ініціативи (тобто кількості громадян, які вправі ініціювати прийняття закону парламентом) це питання потребує свого розкриття саме в Законі «Про народну законодавчу ініціативу». У майбутньому законі про народну законодавчу ініціативу слід буде врегулювати багато важливих питань, зокрема таких, як: предмет народної законодавчої ініціативи (і сфери її обмеження); порядок формування та легалізації ініціативної групи громадян з ініціювання законопроекту Українським народом; форми протоколів зборів ініціативної групи громадян, а також заключного документа, що подаються до парламенту; порядок збору ініціативною групою підписів та порядок перевірки підрахунку кількості підписів; порядок участі громадян у законодавчому органі на етапах обговорення та розгляду «народного» законопроекту; порядок фінансування народної законодавчої ініціативи тощо. Однак вирішення означених питань буде уможливлене знов-таки прийняттям спершу відповідних змін до Основного Закону України.

**Висновки.** Підсумовуючи вищенаведені міркування, ще раз наголосимо на тісному змістовному й функціональному зв'язку між удосконаленням інститутів прямого народовладдя та підвищенням рівня юридичної відповідальності держави перед особою та суспільством, що цілком вписується в контекст моделі відповідального конституційного правління, яку розбудовує Україна на шляху євроінтеграції.

Конституційно-правове вдосконалення інститутів безпосереднього народовладдя в Україні має спиратися на чітку конституційну основу та новітні доктринально-правові напрацювання; сприяти інтегруванню безпосередньої та представницької демократії в єдиному механізмі народовладдя; сприяти подальшій диференціації системи інститутів прямого народовладдя та появи й конституційно-правовій інституціалізації її нових видів; розширенню прав громадян України під час реалізації форм безпосереднього народовладдя; передбачати суттєву процесуалізацію відповідних матеріальних норм, їх доповнення належними гарантіями та санкціями юридичної відповідальності за їх порушення; забезпечувати поєднання загальнодержавних, регіональних та локальних форм прямого народовладдя тощо. Належне унормування відповідного кола суспільних відносин покликане також сприяти усуненню можливих зловживань, зокрема запобігати поширенню різноманітних маніпулятивних політичних технологій і практик, що потенційно можуть загрожувати державі, суспільству, правам і свободам людини і громадянина, девальвувати соціальну і правову цінність інститутів прямого народовладдя.

Натомість подальше зволікання з вирішенням проблеми належного конституційно-правового унормування форм прямої демократії в Україні не сприятиме реальному утвердженню засад юридичної відповідальності держави перед суспільством у позитивному аспекті, зокрема оптимальному й ефективному виконанню державою своїх позитивних зобов'язань із забезпечення реалізації політичних прав громадян на реальну та дієву участь в управлінні державою. Водночас їх ширше залучення до означених процесів має сприяти мінімізації неконституційних, нелегітимних проявів масової активності (зокрема, протестних рухів), що можуть каталізувати насильство в умовах триваючого збройного конфлікту на сході України.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства : пер. с фр. Москва : Типография т-ва И.Д. Сытина, 1908. 957 с.
3. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні : проблеми теорії і практики : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2001. 356 с.
4. Барабаш Ю.Г. Вопросы непосредственной демократии в теории и практике конституционного права Украины. *Ежегодник украинского права*. 2013. № 5. С. 125–143.
5. Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02. Екатеринбург, 2003. 48 с.
6. Лемак В. Удосконалення демократичних інститутів у контексті реформи Розділу I Конституції України. *Право України*. 2013. № 8. С. 100–105.
7. Leininger A. Direct Democracy in Europe : Potentials and Pitfalls. *Global Policy*. 2015. Vol. 6. Issue S1. P. 17–27.
8. Куфтирєв П. Роль та значення електронної демократії як елементу сучасних конституційно-правових механізмів правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 147–150.

9. Армстронг Ч. Зростаюча демократія. Відкрите урядування : колективна робота, прозорість і дієва. Київ, 2011. С. 227–240.
10. Коулман С. Майбутнє Інтернету та демократії : подальші метафори і ближче до політики / Електронна демократія : сподівання та проблеми; пер. з англ. С. Соколик, О. Оржель, К. Гомма. Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. С. 143–162.
11. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 року № 797-р. URL: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p).
12. Совгіря О.В. Конституційно-процесуальне право України : Навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 536 с.
13. Оніщук М.В. Доктрина оновленої Конституції України : реалії та перспективи. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_16966](https://minjust.gov.ua/m/str_16966).
14. Зеленский предложил ввести «прямую демократию» на Украине. Корреспондент.net. 2019. 18 мая. URL: <https://iz.ru/879379/2019-05-18/zelenskii-predlozhit-vvesti-priamuiu-demokratiuu-na-ukraine>.
15. Іванова А.Ю. Законодавча ініціатива народу : рефлексії на законопроект № 1015. Права людини в Україні. Харківська правозахисна група. 05.09.2019. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1567700288>.
16. Щербанок О. Конституційне оновлення форм реалізації народом суверенної влади в Україні. *Публічне право*. 2013. № 3 (11). С. 23–30.
17. Куфтырев П. Прямая демократия – единственный путь государства в третьем тысячелетии. Институт прямої демократії. 12 черв. 2019 р. URL: <http://uidd.com.ua/2019/06/12/pryamaya-demokratyya-edynstvennyj-put-gosudarstva-v-tretem-tysyacheletyy/>.
18. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». *Вісник Конституційного Суду України*. 2018. № 3. Ст. 133.
19. Цимбалістий Т.О., Пришляк Н.Р. Референдум як форма безпосереднього народовладдя. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2016. № 2(14). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16ttofbn.pdf>.
20. Оборотов Ю.М. Поняття «образ держави» та його різновиди в умовах глобалізації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 21. С. 7–12.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018. *Вісник Конституційного Суду України*. 2018. № 3. Стор. 94.
22. Маліновська В.М. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 2. С. 58–65.
23. Філіпенко Д.О. Особливості реалізації принципу верховенства права в Україні. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2009. Вип. 87 (Частина II). С. 135–142.
24. Галус О.О. Форми безпосереднього народовладдя в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Київ, 2012. 21 с.
25. Тодика О.Ю. Проблеми становлення народовладдя: теоретичний та конституційно-правовий аспекти. *Право і Безпека*. 2004. Т. 3, № 2. С. 21–25.
26. Магновський І.Й. Особливості референдної демократії в Україні: конституційно-правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 3 (18). С. 22–26.
27. Галус О.О. Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 51–56.
28. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського; вид. 2-е, випр. і доповн. Київ : Ін-т виборчого права, 2009. 500 с.
29. Ющенко О.О. Конституційно-правові засади участі громадян у законодавчому процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Ужгород, 2016. 233 с.
30. Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) : проект Закону України від 29.08.2019 р. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66254](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254).

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

УДК 347.78

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.5>

ТОКАРЕВА В.О.

**ПОХІДНІ ТВОРИ В ГАЛУЗІ СУЧАСНОГО МИСТЕЦТВА**

У публікації розглядаються правові аспекти створення похідних творів, право на проведення переробки та використання оригінальних творів у творчості сучасних художників. Встановлено, що наразі культура та суспільство наповнюються готовими зображеннями, захищеними авторським правом за замовчуванням. Огляд художніх творів свідчить, що крім використання однакових сюжетів, ідей, повторення образів своїх попередників, сучасні художники повністю відтворюють зображення фотографій у власних картинах і скульптурах. Така ситуація викликає питання про правову кваліфікацію результатів творчості сучасного мистецтва.

Розглянуто правові наслідки визнання творів сучасного мистецтва в якості похідних творів та визначено, що лише у разі визнання створених творів в якості пародій є вільним (сумлінним) використанням і звільняє переробника від необхідності отримати згоду автора оригіналу на переробку.

Доведено необхідність проведення відмежування між новими, оригінальними творами, які отримані внаслідок творчого натхнення та є результатом інтелектуальної діяльності, від похідних творів, у яких використаний оригінальний твір, для чого вимагається отримання згоди автора.

Встановлено, що з'ясування питання використання чужого твору без згоди автора (або іншої особи, яка має авторські права), зокрема у формі плагіату чи піратства у сфері авторського права та (або) суміжних прав, судам потрібно призначати проведення судової експертизи у галузі літературознавства та мистецтвознавства.

Встановлено, що при вирішенні питання про можливе використання твору без згоди автора має досліджуватися наявність чинників, які свідчать про незалежний характер творчого результату (наявність виразного образу, нетривіальний підхід, художній образ, схожість творів, техніка вираження індивідуальності та мета художник) з урахуванням того, що авторсько-правова охорона поширюється тільки на форму вираження твору і не поширюється на будь-які ідеї, теорії, принципи, методи, процедури, процеси, системи, способи, концепції.

**Ключові слова:** авторське право, похідні твори, сумлінне використання, об'єкти авторського права.

This article discusses the legal aspects of creating derivative works, the right to process and use original works in the works of contemporary artists. It is now established that culture and society are now filled with ready-made copyrighted images. A review of works of art shows that, in addition to using the same objects, ideas, and copying predecessors, contemporary artists completely reproduce the images of photographs in their paintings and sculptures. This situation raises the question of the legal qualification of such objects of contemporary art.

The legal consequences of the recognition of works of modern art as derivative works are examined, and if the created works are parodies, this is recognized as free use and frees the processor from obtaining the original author's consent for processing.

To clarify the issue of using someone else's work without the consent of the author (or another person who has copyright), in particular in the form of plagiarism or piracy in the field of copyright and (or) related rights, the courts need to order a forensic exami-

nation and instructions to conduct it in areas of literary criticism, art criticism, depending on the subject of copyright and (or) related rights about what is noted.

While deciding on the possible use of another's work without the consent of the author, the presence of factors that testify to the independent nature of the creative result (the author's contribution to the creation, the presence of expressive image, non-trivial approach, artistic image, similarity of works, artistic technique) should be investigated, given that copyright protection extends only to the form of expression of the work and does not extend to any ideas, theories, principles, methods, procedures, processes, systems, methods, conceptions.

Considerable attention is paid to analysis legal cases of copyright infringement in the field of contemporary art. Methods of analysis and synthesis were used to determine the nature of derivative works and its legal problem of using photographs to create new piece of art without author permission.

**Key words:** *copyright, fair use, derivative art, transformative art, plagiarism, contemporary art, copyright infringement.*

**Вступ.** У цифрову епоху культура та суспільство наповнюються готовими зображеннями, захищеними авторським правом за замовчуванням. Огляд художніх творів свідчить, що крім використання однакових сюжетів, ідей, повторення образів своїх попередників, сучасні художники повністю відтворюють зображення фотографій у власних картинах і скульптурах.

Визнаючи тісний взаємозв'язок мистецтва із запозиченням, апропріацією в умовах інформаційного суспільства, масового оцифрування, доступності результатів інтелектуальної та творчої діяльності в інтернеті, постає питання правової кваліфікації результатів творчості сучасних художників, адже, створюючи провокативний сучасний твір, автор стикається із вірогідністю наразитися не лише на скандал та увагу преси, а й на судовий спір.

Сучасні художники заявляють про свій творчий талант, новизну та власну концепцію радикальними способами. Відомий твір Роберта Раушенберга представляє чистий аркуш паперу, отриманий внаслідок стирання гумкою малюнку Віллема де Кунінга, який художник дав спеціально для цієї мети. Марсель Дюшан прославився використанням готових серійних товарів у власних експозиціях, що стали відомі як "ready made". Джаспер Джонс малював інтерпретації американського прапору та сплавляв у бронзі звичайні предмети як пляшки від пива. Енді Уорхол використовував фотографії зірок із журналів, перетворюючи їх у культові портрети, що неодноразово ставало предметом судових суперечок.

Поширення творів живопису на основі фотографічних творів інших авторів ставить питання критеріїв визнання таких творів незалежними, рівня їх творчого характеру та дотримання вимог отримання згоди автора оригіналу на проведення переробки.

**Постановка завдання.** Основним завданням є дослідження правових аспектів створення похідних творів, право на проведення переробки та використання оригінальних творів у творчості сучасних художників.

**Результати дослідження.** Творчі особистості, а з тим і художники в усі часи знаходяться у постійному пошуку та інтерпретують існуючі твори, сюжети та ідеї, тому слід нагадати, що авторсько-правова охорона поширюється на форму вираження, а не на ідеї, процеси, методи функціонування або математичні концепції як такі (відповідно до ст. 2 Договору ВОІВ).

Частиною 3 ст. 3 Закону України «Про авторське право і суміжні права» передбачено, що правова охорона поширюється тільки на форму вираження твору і не поширюється на будь-які ідеї, теорії, принципи, методи, процедури, процеси, системи, способи, концепції, відкриття, навіть якщо вони виражені, описані, пояснені, проілюстровані у творі.

Малюнки, твори живопису, архітектури, скульптури, графіки і літографії; фотографічні твори, до яких прирівнюються твори, виражені способом, аналогічним фотографії; твори прикладного мистецтва є формами вираження творів у галузі літератури, науки і мистецтва відповідно до ст. 2 Бернської конвенції охорони літературних і художніх творів.

У випадку виникнення спору в галузі мистецтва автори подекуди звинувачують своїх колег у створенні похідних творів без згоди автора оригіналу. Розгляд похідних творів передбачає, що правам автора оригінального твору приділяється різна увага. Так, результатом роботи перекладача стане літературний переклад, який хоча і утворює новий твір, що захищається акторським правом, буде випущений під іменем автора оригіналу.

У наукових дослідженнях дотримання авторського права виявляється у посиланнях на оригінальний твір; в екранізаціях творів авторське право зазвичай дотримується згадкою автора в числі творців нового твору поряд зі сценаристами, композиторами. Однак у силу творчої специфіки інтелектуальної діяльності деякі її форми творчості створюють колізії в питаннях статусу твору [1].

Відповідно до ст. 2 Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів переклади, адаптації, музичні аранжування та інші переробки літературного або художнього твору охороняються нарівні з оригінальними творами без шкоди правам автора оригінального твору.

Похідним твором згідно зі ст. 1 Закону України «Про авторське право та суміжні права» є твір, який є творчою переробкою іншого існуючого твору без завдання шкоди його охороні (анотація, адаптація, аранжування, обробка фольклору, інша переробка твору) чи його творчим перекладом на іншу мову (до похідних творів не належать аудіовізуальні твори, отримані шляхом дублювання, озвучення, субтитрування українською чи іншими мовами інших аудіовізуальних творів).

Законодавець передбачає у ст. 20 Закону України «Про авторське право та суміжні права» за перекладачами й авторами інших похідних творів авторське право на здійснений ними перекладу, адаптацію, аранжування або іншу переробку за умови дотримання ними прав автора, твір якого зазнав перекладу, адаптації, аранжування або іншої переробки, не виключаючи наступні переклади і переробки тих самих творів.

Загальноновизнано, що твір має відповідати вимогам чинного законодавства, таким як оригінальність (твір невідомий суспільству і не повторення вже відомого твору), новизна, творчий характер і бути вираженим в об'єктивній формі (яка може сприйматися іншими та відтворюватися) [2].

За визначенням О.І. Харитонові ознака творчості є обов'язковою для визнання творів об'єктами авторського права з поширенням на них правової охорони. Творчий характер дозволяє відокремити твір як об'єкт авторського права від творів, які такими не є [3].

З огляду на критерій творчості В.Я. Іонас пропонував авторські твори розділяти на незалежні та залежні, визначивши останні як твори літератури, мистецтва чи науки, де автором здійснено запозичення частини або повністю істотного елемента із чужого твору, при цьому з виявленням власного мистецтва [4].

На думку А.П. Сергєєва критерієм для визнання похідних або залежних творів охорони є вимога творчої самостійності в порівнянні з оригіналом [5].

Твір є оригінальним, творчим, новим поки в ньому виражається індивідуальний, неповторний підхід, задум та ідеї автора.

Ознаками похідного твору у літературі називається створення його на підставі та за допомогою використання існуючого об'єкта авторського права, творчий характер діяльності переробника [7, с. 6]. Відповідно до ст. 441 ЦК України переробка твору є одним із способів використання твору, а право на переробку носить майновий характер та входить до складу виключних майнових прав. Виключне право автора (чи іншої особи, якій належить авторське право) на дозвіл чи заборону використання твору іншими особами дає йому право дозволяти або забороняти здійснювати переклади творів, переробки, адаптації, аранжування та інші подібні зміни творів (відповідно до п.п. 5, 6 ч. 3 ст. 15 Закону України «Про авторське право та суміжні права»).

Надання права на переробку твору має відбуватися на підставі договору або може бути передане у порядку спадкування. З аналізу ст. 15 Закону України «Про авторське право та суміжні права» можна дійти висновку, що проведення переробки твору можна здійснити за наявності вираженої згоди автора, яка має бути документально оформлена шляхом укладення ліцензійного договору або договору про відчуження виключних прав.

Творча переробка творів, щодо яких закінчився строк дії авторського права (70 років після смерті автора, крім випадків, передбачених ст. 28 Закону України «Про авторське право та суміжні права») та перейшли у суспільне надбання не вимагає укладення договору, може здійснюватися вільно будь-якою особою, без виплати авторської винагороди за умови дотримання особистих немайнових прав автора (ст. 30 Закону України «Про авторське право та суміжні права»).

Так, у одному з відомих "ready made", що є листівкою портрету Мона Лізи з домальованими вусами та еспанійською під назвою L.H.O.O.Q. Марсель Дюшан ставить питання про співвідношення мистецтва та естетики. Художником використаний твір Леонардо да Вінчі 1503 року, за часи створення його законодавство про авторське право не існувало.

Аналіз ст. 21 Закону України «Про авторське право та суміжні права» передбачає вичерпний перелік випадків дозволеного або вільного використання творів без згоди автора (чи іншої особи, яка має авторське право) із зазначенням імені автора і джерела запозичення дає підстави

стверджувати, що створення похідних творів, апропріацій, перекладів, адаптацій, аранжувань вимагає отримання дозволу та не охоплюється випадками вільного використання.

Виключення стосується створення пародій і використання цитат (коротких уривків) з опублікованих творів в обсязі, виправданому поставленою метою, в тому числі цитування статей із газет і журналів у формі оглядів преси, якщо воно зумовлено критичним, полемічним, науковим або інформаційним характером твору, до якого цитати включаються; вільне використання цитат у формі коротких уривків з виступів і творів, включених до фонограми (відеограми) або програми мовлення.

Цитатою за законодавством визначається порівняно короткий уривок із літературного, наукового чи будь-якого іншого опублікованого твору, який використовується з обов'язковим посиланням на його автора і джерела цитування іншою особою у своєму творі з метою зробити зрозумілішими свої твердження або для посилання на погляди іншого автора в автентичному формулюванні.

З огляду на визначення поняття цитати законодавець не обмежує можливість включення цитат не лише у літературні, наукові, а й у твори візуального мистецтва. У творчості одного з найдорожчих художників і скульпторів сучасності Джеффа Кунса можна прослідкувати неодноразові звинувачення у порушенні авторських прав. Так, слід навести справу французького фотографа Жана-Франсуа Бауре проти Джефа Кунса. Художник посилався на те, що скульптура «Оголені» є незалежним твором, будучи пародією на фото. Відповідно до авторського права Франції створення пародій також включається до випадків вільного використання та вимагає можливість відмежувати оригінальний твір від пародії, виявити елемент гумору чи коментарю, що зазвичай є досить складним і призводить до плутанини. Французький суд визнав, що посилання Джефа Кунса на пародійний характер твору не має ніякої сили та присудив частково відшкодувати збитки, оскільки скульптура була знята з вистави у центрі Помпіду до її відкриття. Водночас судом не були враховані додані художником квіти у скульптуру, які змінюють вихідний твір.

За визначенням А.П. Сергєєва право на переробку твору включає в себе можливість автору самому переробляти твір в інший вид, форму або жанр або дозволяти переробку іншим особам [5].

Існує позиція, за якою науковці стверджують, що право на переробку та переклад твору має здійснюватися вільно, будучи актом творчості як інші творчі дії, які не можуть регулюватися правовими засобами [7]. Поряд із цим висувається думка, що при вирішенні питання про надання правової охорони похідному твору необхідне дотримання балансу інтересів авторів первинного та похідного твору.

Науковці Е.В. Дем'яненко, А.В. Шпак вважають, що отримання дійсно творчих результатів діяльності потребує проведення роботи та є результатом наполегливої праці, тому не погоджуються з позицією розширення кола повноважень вільного використання творів і вільного проведення їх переробки. На думку науковців у першу чергу слід говорити про охорону авторських прав на первинний або оригінальний твір, а виникнення авторських прав на похідний твір виникає у разі дотримання авторських прав на первинний твір. У зв'язку з цим слід розмежовувати випадки переробки творів залежно від дії виключного права. Власне при вирішенні питання переробки твору, строк дії виключного права на який не сплинув, головною умовою для виникнення правової охорони є отримання згоди на використання та переробку твору [8].

На практиці проблема проведення переробки та створення похідних творів стосується достатності творчого внеску автора та ступеня використання оригінального твору, а в разі виникнення судового спору потребує проведення експертизи фахівцями у відповідній галузі літератури, мистецтва та науки.

Дискусійним серед юристів та мистецтвознавців є питання можливості визнання творів, у яких використані елементи попередніх творів, ремінісценції та алюзії незалежними творами [1]. У разі визнання таких творів похідними творами, апропріацією, адаптацією проведення такої переробки вимагає отримання згоди автора оригінального твору, недотримання якої може призвести до спору з автором.

Якщо старі майстри надихалися міфічними сюжетами, притчами та життям святих, то сучасне мистецтво вихваляє буденність життя, сповнене спрощеннями та запозиченнями. Тому поширеним стає створення творів живопису на основі фотографічних творів інших авторів, що ставить дискусійним питання критеріїв визнання таких творів незалежними або визнання їх похідними та необхідність отримання згоди фотографа на проведення переробки.

У Швеції художник Маркус Андерсон написав картину на основі фотографії із зображенням правопорушника, який був звинувачений у порушенні авторських прав автора фотографії

Іонаса Лемберга. Перша інстанція під час розгляду справи вирішила, що акцент у картині зроблений на особу порушника, через що картину не можна визнати незалежним твором, а лише похідним твором, апропріацією оригінальної фотографії [9].

Апеляційний суд прийняв протилежне рішення та визнав картину новим незалежним твором, обґрунтовуючи це тим, що зображена на картині особа людини виглядає менш незграбною, ніж на фотографії, а використані фарби більше приглушені та адаптовані до заднього фону, що також зумовлює різницю в тому, як світло падає на обличчя.

За законодавством Швеції адаптація має бути новим оригінальним і незалежним від первісного твором, який використовувався як взірцевий. Якщо нова книга відрізняється власним виразом індивідуальності та оригінальності автора, то такий твір буде розглядатися як нове і незалежне творіння. Остаточне рішення прийняв Верховний суд Швеції, визнавши, що художник трансформував фотографію, створивши новий і незалежний твір, який передає вираження індивідуальності художника [9]. У разі використання автором у власній творчості фотографій колег встановлення ідентичності між фотографією та новим твором подекуди є не настільки очевидним та однозначним.

У справі художника Люка Тюймаса за позовом фотографа Катрейн ван Гіл про порушення авторських прав через портрет, зроблений із фотографії, суд зайняв позицію позивача, визнавав художника винним, а картину похідним твором. Картина була майстерно написаним реалістичним портретом чоловіка із відтворенням ракурсу та освітлення, зображеного на фотографії.

На думку Б. Люка, рішення суду Антверпена про визнання винуватим художника Люка Тюймаса у порушенні авторських прав викликає занепокоєння, оскільки судом не була врахована роль апропріації в історії мистецтва та непередбачуваність наслідків прийнятого рішення у майбутньому [10]. Водночас у правовому аспекті створення вочевидь схожого твору потребує отримання згоди автора оригінального твору.

На думку мистецтвознавців, якщо розглядати інтерпретацію позичених зображень, ідей та концепцій із оточуючого світу, використання матеріалів, технік із областей, не пов'язаних із мистецтвом, в якості апропріації або похідних творів призведе до того, що похідними творами буде визнана творчість більшості художників.

У справі Арт Роджерса проти Джеффа Кунса художник був звинувачений за скульптуру «Ряд пучесят» яка повторювала зображення фотографії. Ремісники художника створили роботу відповідно до фотокартки Арт Роджерса і направили їх на створення репродукції зображення. У справі Арт Роджерс проти Джеффа Кунса суд зайняв позицію фотографа, автора визнав винним у порушенні авторських прав.

Суд обґрунтовував рішення тим, що фотографія є досить оригінальною (освітлення, композиції, кут зору), щоб охоронятися авторським правом; Джефф Кунс визнав, що йому була знайома фотокартка та що він дав відповідні вказівки своїм ремісникам скопіювати зображення; визнав намір повторити зображення та істотну подібність між творами. Зображення не підштовхнуло Джеффа Кунса до власної творчості, він не сприйняв ідею Арта Роджерса, а просто незаконно її скопіював [11].

При вирішенні питання про можливе використання чужого твору без згоди автора має досліджуватися наявність чинників, які свідчать про незалежний характер творчого результату (наявність виразного образу, нетривіальний підхід, художній образ, схожість творів, техніка вираження індивідуальності, мета художника) з урахуванням того, що авторсько-правова охорона поширюється тільки на форму вираження твору і не поширюється на будь-які ідеї, теорії, принципи, методи, процедури, процеси, системи, способи, концепції.

**Висновки.** В умовах інформаційного суспільства, оцифрування, доступності результатів інтелектуальної та творчої діяльності у соціальних мережах автори створюють власні об'єкти із використанням творів колег, які охороняються авторським правом, що вимагає отримання згоди на переробку автора оригінального твору.

У випадку виникнення спору, з'ясування питання про можливе використання чужого твору без згоди автора (чи іншої особи, яка має авторське право), зокрема у формі плагіату чи піратства в сфері авторського права і (або) суміжних прав, має вирішуватися за результатами проведення судової експертизи в галузі мистецтвознавства.

#### **Список використаних джерел:**

1. Прояева С.С. Реминисценция: художественный изыск или способ обойти копирайт? / С.С. Прояева, Е.С. Крюкова // *Развитие общественных наук российскими студентами*. 2017. № 3. С. 112–115.

2. Токарева В.О. Умови охороноздатності об'єктів авторського права / В.О. Токарева // *Приватне та публічне право*. 2019. № 3. С. 39–43.
3. Харитонов О.І. Літературні та наукові твори як об'єкти авторських прав / О.І. Харитонов // *Часопис цивілістики*. 2016. Вип. 21. С. 100–104.
4. Ионас В.Я. Произведения творчества в гражданском праве. М., 1972. с. 56.
5. Сергеев А.П. Право интеллектуальной собственности в РФ. М., 2005. с. 160.
6. Елисеев В.И. Право на переработку произведения по российскому законодательству / В.И. Елисеев // *Вестник Московского университета*. 2017. № 1 (Серия 11). С. 93–104.
7. Гаврилов Э.П. Право интеллектуальной собственности. *Авторское право и смежные права. XXI век*. М. : Юрсервитум, 2016.
8. Демьяненко Е.В. К вопросу о правовой охране производных произведений / Е.В. Демьяненко, А.В. Шпак // *Юрист – Правовед*. 2019. № 1(88). С. 25–29.
9. Написанная на основе фотографии картина не нарушает авторские права фотографа. URL: <https://www.dekuzu.com/ru/2018/04/paintings-based-on-photo-whether-adaptation-or-independent-work.html>.
10. Люк Б. Решение суда поперек истории искусства, 16 апреля 2015 год. URL: <http://www.theartnewspaper.ru/posts/1542/>.
11. Roger vs Koons: A FEUD over a photograph URL: <https://www.iprconference.com/blog/roger-vs-koons-a-feud-over-a-photograph/>.

УДК 347.73+342.951

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.6>

**ФЕСЕНКО О.М.**

### **ІНВЕСТИЦІЇ ТА ІНВЕСТИЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ**

Метою статті є дослідження поглядів на сутність інвестицій та інвестиційної діяльності як об'єкта правового захисту. Так, у статті проаналізовано різні підходи вітчизняних та зарубіжних науковців щодо визначення сутності понять «інвестиції» та «інвестиційна діяльність», визначено суперечні та проблемні моменти в них, здійснено аналіз даних категорій як об'єкта адміністративно-правового захисту. З'ясовано, що інвестиціями можуть бути: кошти, цільові банківські вклади, паї, акції та інші цінні папери (крім векселів); рухоме та нерухоме майно (будинки, споруди, устаткування та інші матеріальні цінності); майнові права інтелектуальної власності; сукупність технічних, технологічних, комерційних та інших знань, оформлених у вигляді технічної документації, навиків та виробничого досвіду, необхідних для організації того чи іншого виду виробництва, але не запатентованих; права користування землею, водою, ресурсами, будинками, спорудами, обладнанням, а також інші майнові права та інші цінності. Наголошено, що в повсякденній практиці під категорією «інвестиції» розуміється сукупність різних способів капіталовкладення у приватному секторі економіки та використання доходів із метою подальшого збільшення, придбання засобів виробництва. Зроблено висновок, що інвестиційній діяльності держави притаманні основні ознаки фінансової діяльності, що зумовлює можливість її характеристики як складової частини механізму соціального управління, спрямованого на задоволення публічних інтересів, та свідчить про можливість її регулювання нормами фінансового право. У чинному законодавстві відсутні визначення понять «інвестиція» та «інвестиційна діяльність» як об'єктів адміністративно-правового захисту, а отже, повною мірою не

---

© ФЕСЕНКО О.М. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)



розкривається сутність правового захисту інвестицій та інвестиційної діяльності. Отже, правовий захист інвестицій являє собою гарантовану державою на основі законодавства про інвестиційну діяльність забезпеченість інвесторам, у тому числі іноземним, рівноправних умов діяльності, що виключають застосування заходів дискримінаційного характеру, які могли б перешкоджати управлінню та розпорядженню інвестиціями.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий захист, захист прав інвесторів, інвестиції, інвестиційна діяльність.

The aim of the article is to study the views on the essence of investment and investment activity as an object of legal protection. Thus, the article analyzes the different approaches of domestic and foreign scholars to determine the essence of the concepts of “investment” and “investment activity”, identifies contradictory and problematic issues in them, analyzes these categories as an object of administrative and legal protection. It was found that investments can be funds, targeted bank deposits, shares, stocks and other securities (except promissory notes); movable and immovable property (buildings, structures, equipment and other tangible assets); intellectual property rights; a set of technical, technological, commercial and other knowledge, designed in the form of technical documentation, skills and production experience necessary for the organization of a particular type of production, but not patented; rights to use land, water, resources, buildings, structures, equipment, as well as other property rights and other values. It is emphasized that in everyday practice, the category of investment means a set of different ways of investing in the private sector of the economy and the use of income to further increase the acquisition of means of production. It is concluded that the investment activity of the state has the main features of financial activity, which determines the possibility of its characteristics as part of the mechanism of social governance aimed at satisfying public interests, and indicates the possibility of its regulation by financial law. The current legislation does not define the concepts of investment and investment activities as objects of administrative and legal protection, and, therefore, does not fully disclose the essence of legal protection of investments and investment activities. Thus, the legal protection of investments is a state-guaranteed on the basis of legislation on investment activities providing investors, including foreign ones, with equal conditions of activity that exclude the application of discriminatory measures that could impede the management and disposal of investments.

**Key words:** administrative and legal protection, protection of investors rights, investments, investment activity.

**Вступ.** В умовах обмеженості інвестиційних ресурсів національної економіки України об’єктивно висувається вимога більш опрацьованого підходу до процесу їх формування та оптимального використання. Національні інтереси України потребують підтримки вітчизняних інвесторів та вироблення єдиної лінії правового захисту держави й інших учасників інвестиційної діяльності. Адміністративно-правовий захист інвестицій та інвестиційної діяльності турбує всю світову спільноту. Звідси й виникає необхідність вироблення ефективного механізму захисту інвестицій та інвестиційної діяльності, який буде сприяти зростанню суспільного добробуту, реалізації інновацій у процесі здійснення інвестиційної діяльності через функцію саморегулювання та стимулюватиме вкладення іноземних інвестицій у національну економіку України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у дослідження сутності інвестицій та інвестиційної діяльності зробили такі сучасні науковці: В. Авер’янов, О. Вінник, Л. Воронова, О. Горбунова, О. Грачова, Є. Додін, Н. Ісаєва, М. Карасьова, С. Ківалов, М. Кучерявенко, І. Пахомов, Л. Савченко, С. Ципкін, В. Чернадчук та інші. Однак, незважаючи на численні добробки вчених, потребують вирішення питання визначення та уточнення понятійно-категоріального апарату дослідження інвестицій та інвестиційної діяльності як об’єкта правового захисту.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження поглядів на сутність інвестицій та інвестиційної діяльності як об’єкта правового захисту.

**Результати дослідження.** Одним із найважливіших факторів, що впливає на інвестиційний клімат будь-якої держави, виступає наявна система законодавства. Дана система визначає

національний правовий режим інвестиційної діяльності та регламентує принципи й механізм взаємовідносин інвесторів із державними органами – з однієї сторони, а також з іншими учасниками економічних відносин та суб'єктами господарювання – з іншої.

Треба констатувати, що економіка України залежить від імпорту товарів і технологій, і якщо найближчим часом не відбудеться корінних змін, то це може призвести до того, що Україну на світовій арені будуть сприймати тільки як сировинну державу з неінноваційною системою. Для недопущення подібної ситуації необхідна істотна зміна механізмів економічного зростання України, одним із яких має стати масштабна переорієнтація інвестицій в інноваційну сферу, значною мірою це залежить від повноти та ступеня досконалості нормативно-правової бази.

Саме тому необхідність залучення додаткових коштів для розв'язання економічних проблем спонукає законодавця шукати оптимальні варіанти для покращення інвестиційного клімату в державі. Проте інвестори не мають бажання вкладати кошти в країну, в яких належним чином не забезпечено захист їхніх прав та законних інтересів [1, с. 5]. Таким чином, забезпечення належного адміністративно-правового захисту інвестицій та прав інвесторів в Україні потребує першочергового вирішення. Із цього приводу К.Г. Булатов зазначає, що необхідність докорінного оновлення методології формування і, відповідно, теоретичного аналізу адміністративно-правового захисту пояснюється також комплексом соціальних, економічних і правових причин [2, с. 11].

Одна з основних проблем, яка призводить до колізійної ситуації в українському законодавстві та інших нормативно-правових актах, пов'язана з розбіжностями в застосуванні тих чи інших термінів та їхніх визначень. Отже, виходячи з вищевикладеного, вже сьогодні варто формувати національний єдиний нормативно-правовий простір і забезпечувати однозначність застосування юридичної, економічної та фінансової термінології і в межах окремих нормативно-правових актів, і в рамках усього галузевого законодавства. Формуючи загальноправову міжгалузеву і галузеву термінологію, слід установлювати, як стверджує О.Б. Олійник [3, с. 28], і неухильно дотримуватися приписів щодо застосування однозначності юридичних, економічних та фінансових термінів, а також вимог до їхньої понятійної точності та зрозумілості. Як справедливо зауважує Ю.Ф. Прадід у монографії [4], законодавець, розробник будь-якого нормативно-правового акта, положення, інструкції чи стандарту має дати юридичному, економічному терміну «одне єдине визначення, включаючи в нього всі істотні, на його погляд, ознаки, тобто такі, що мають регуляторний характер, мають правове значення» [3, с. 28; 4].

Варто зазначити, що якщо в гуманітарній сфері наявність багатозначних висловів допустима й вони характеризують багатство української мови, то в суспільних науках така ситуація може призвести до негативних наслідків. А тому постійно треба вживати заходів щодо вилучення таких термінів, потрібно запровадити правові механізми для упередження цього явища і в економічних, фінансових та юридичних документах уживати тільки чітко визначені терміни, які мають однозначне та зрозуміле трактування. А для цього, тобто для запобігання появі та застосуванню багатозначних, неточних і незрозумілих термінів, доцільно ухвалити спеціальні стандарти або ж закони, які б регламентували використання термінів у законодавчих і нормативно-правових актах, а також різного роду документах, які регулюють діяльність фінансових та юридичних інститутів. У таких документах до стилістики і мови, застосування термінології варто висувати вимоги однозначності, точності та зрозумілості вживаної термінології та всього термінологічно-понятійного апарату, який використовується в теоретичній і практичній діяльності правознавців, економістів, фінансистів та інших фахівців [5; 6, с. 207–210; 7, с. 46–48].

Необхідність формування єдиної понятійної бази інвестицій зумовила потребу в однаковому формулюванні таких ключових понять, як «інвестиція», «іноземна інвестиція», «державна інвестиція», «інвестиційна діяльність», «інвестиційна політика» тощо. Сьогодні ця потреба не задоволена. Ні вітчизняною, ні закордонною правовою наукою не запропоновано єдиного формулювання цих термінів.

Разом із тим необхідно відзначити, що хоча монографічних досліджень сутності інвестиційного права як правової освіти в сучасній юридичній науці не проводилося, в літературі висловлюються самі різні думки про місце інвестиційного права в системі права. У силу відомої «модності» в останні роки теорії комплексних галузей права нерідко наголошується, що інвестиційне право, та й все фінансове право взагалі виступає комплексною галуззю права (позиція про комплексний характер фінансового права вперше була висунута ще за радянських часів І.С. Гуревичем [8], у сучасній українській науці даної точки зору дотримуються М.П. Кучерявенко, М.Г. Волощук, Т.О. Карабін, М.В. Менджул [9; 10]). Крім того, існує думка про те, що інвестиційне право – не галузь права, а комплексна галузь законодавства, що об'єднує норми різної галузе-

вої приналежності, тому інвестиційне право не має самостійного предмета та методу правового регулювання і не може бути визнане як самостійна галузь права [11, с. 151]. Із цим твердженням не згоден О.М. Вінник, зазначаючи, що, перш ніж робити висновок про місце інвестиційного права в системі права, слід уважно вивчати питання про визначення сутності самої системи права як складного системного формування [12, с. 11]. Із цього приводу існує два підходи: концепція «подвоєння структури права» [13, с. 22, 27] та концепція «одноплослинної структури права» [14; 15; 16]. Аналіз обох концепцій дозволяє вченому прийти до висновку про те, що і тими, й іншими визнається наявність комплексних правових норм у системі права і в системі законодавства. Тим більше, що практично неможливо виявити відмінності між такими поняттями, як «комплексні галузі» та «комплексні правові спільності». Це ж відноситься і до співвідношення системи права та системи законодавства, відмінності між якими не здатні здійснити істотного впливу на формування галузей права. Тому ми згодні з тим, що набагато логічніше виглядає конструкція наявності вторинної, яка нашаровується на основні галузі, структури. Вірним є й уявлення про те, що для формування комплексної галузі права необхідна наявність комплексного акта, що зачіпає цілі сфери соціального життя або їх ділянки. Наприклад, Гуткевич С.О. робить висновок про те, що інвестиційне право являє собою цілісне правове утворення, яке відрізняється єдністю складових частин його інститутів, що об'єднує норми різних галузей права та тому є комплексною галуззю права, що співіснує поряд з основними галузями права (цивільним, кримінальним, адміністративним, трудовим, процесуальним) і займає особливе місце в системі права [17, с. 27; 18, с. 35]. Із нашої точки зору, представляється більш вірною позиція провідних вчених Заверухи О.Б., Запольського С.В., Ашмаріної Е.М., Кучерявенко М.П. та інших [19, с. 19; 20, с. 36; 21, с. 44–62; 22, с. 179–182], згідно з якою інвестиційне право виступає підгалуззю фінансового права і одночасно на комплексному (вторинному) рівні правового регулювання може згодом сформуватися як самостійна комплексна галузь права.

Наявність ефективного механізму забезпечення державних гарантій прав суб'єктів інвестиційної діяльності та безумовності адміністративно-правового захисту їхніх фінансових вкладень виступає головною характеризуючою рисою інвестиційного клімату держави й одночасно основним визначальним фактором інвестиційної привабливості або ж непривабливості економіки відповідної держави, причому як для іноземних, так і для внутрішніх інвесторів. При цьому, крім заходів структурної економічної політики, спрямованих на забезпечення існування та сталого функціонування такої системи забезпечення державних гарантій прав суб'єктів інвестиційної діяльності та безумовності адміністративно-правового захисту їх інвестицій, найважливішим фактором є наявність розвинутої системи фінансово-правового забезпечення іноземних та внутрішніх інвестицій.

Під час розгляду інвестицій як поняття інвестиційного права слід враховувати, що: по-перше, поняття «інвестиція» використовується в ряді галузей законодавства і, отже, є міжгалузевим; по-друге, це поняття законодавчо закріплено в декількох нормативних актах та його формулювання не однакові; по-третє, в юридичній науці підходи у визначенні цього поняття та формулюванні поняття інвестицій, запропоновані представниками різних підходів, відрізняються. Класифікувати їх важко, оскільки складно виділити ознаку, яку можна покласти в основу класифікації цих визначень. У рамках дослідження будуть розглядатися визначення, згруповані за способом їх застосування, тобто визначення, що знаходяться в науковому обороті, дефініції яких законодавчо закріплені. Усередині групи законодавчо закріплених визначень будуть розглянуті визначення, дані у вітчизняній нормативній базі, а також легальні визначення із правових норм зарубіжних країн. Також треба відзначити, що терміни «інвестиції» та «інвестиційна діяльність» імплементовані у правову науку з іншої галузі знань – економіки. У зв'язку із цим у ході їх вивчення неможливо ігнорувати економічний зміст, який лежить у їхній основі.

Відтак «інвестиції» – слово іноземного походження (нім. *investition*, від лат. *investire* – вкладати) – довгострокове вкладання капіталу в яке-небудь підприємство, справу, особливо за кордоном, щоб отримати прибуток [23, с. 260]. Не виключено, що поняття «інвестиції» етимологічно бере початок від англійського слова *in vest* («в жилетку»), тобто «капіталовкладення» [24, с. 360]. Усе це дозволяє говорити про синонімічність даних термінів. Із цієї точки зору інвестиції являють собою «сукупність витрат, що реалізуються у формі довгострокового вкладення капіталу в промисловість, сільське господарство, транспорт та інші галузі народного господарства» [25, с. 126].

Метою інвестицій автори Банківської енциклопедії [25] вважають одержання підприємницького доходу, прибутку і відповідного відсотку від понесених витрат, тобто вкладеного капіталу. У свою чергу, інвестиції поділяють на фінансові (вкладення в цінні папери (акції, облигації

та інші), які емітуються компаніями або державою, а також об'єкти тезаврації (накопичення), банківські депозити тощо) і реальні (вкладення в основний капітал і на приріст матеріально-виробничих запасів, оновлення і вдосконалення технології, модернізацію обладнання та устаткування тощо) [5, с. 15].

На даний час у сучасній економічній теорії налічується значна кількість модифікацій поняття «інвестиції», специфіка яких пояснюється традиціями різних економічних шкіл, течій, напрямків. Цілком погоджуємося з А.П. Дукою, який відзначає, «що інвестиції, які вкладають в реальний сектор національної економіки, не тільки призводять до отримання прибутку, а й забезпечують різного роду інші (економічний, енергетичну безпеку тощо) ефекти, в тому числі й соціальний ефект, а також розвиток соціальної інфраструктури» [26, с. 46]. Подібної думки додержується значна кількість науковців (І.Й. Малий, Г.П. Подшиваленко, Н.Н. Єрмошенко, Н.Н. Скворцов, Д.В. Черваньов, Л.І. Нейкова, О.Б. Кутик, О.Г. Нікольська, М.П. Бутко тощо).

Вельми цікавим є підхід до трактування інвестицій, запропонований Д.Л. Левчинським [27, с. 138]. Науковець вказує на їхню значимість у межах держави та регіону, пов'язує інвестиції із забезпеченням соціально-економічного розвитку, екологічної рівноваги та якості життя населення, отриманням економічного, соціального, екологічного та інших видів ефекту. Проте в даному визначенні не вказано на зацікавленість інвестора у вкладенні, тобто інвестиції являють собою взаємовигідні вкладення для держави, регіонів, суб'єктів підприємництва та інвесторів. Із цього приводу дуже слушним є твердження Сас Н.М., відповідно до якого інвестиції базуються на рівноцінній зацікавленості всіх рівнів національної економіки (макро-, мезо- та мікрорівня), суспільства та інвесторів. Так, Сас Н.М. пропонує інвестиціями вважати вкладення фінансових, матеріальних, інтелектуальних, інформаційних ресурсів у розвиток та відтворення окремих об'єктів, зумовлені паритетним задоволенням інтересів суспільства, учасників всіх рівнів національної економіки (макро-, мезо- та мікрорівня) та інвесторів у досягненні фінансового ефекту (для інвестора) та економічного, екологічного, соціального та інших видів ефекту (для національної економіки та суспільства) [28, с. 16].

Окремі дослідники, звертаючись до трактування інвестицій, поряд з економічними ознаками інвестицій вказують на необхідність досягнення іншого нееконічного ефекту. Так, В.В. Бочаров та Р.Г. Попова підсумовують: «Інвестиції висловлюють всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької діяльності, в результаті яких формуються прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект» [29, с. 24]. Характерна для більшості визначень вказівка на позитивний матеріальний результат або досягнення позитивного соціального ефекту як цілі інвестування не є безперечною, в тому числі й у сфері адміністративно-правового захисту інвестицій.

Безумовно, одним із головних критеріїв інвестиції є приріст капіталу. Представники такого підходу – Е. Дж. Долан та Б. І. Домненко – стверджують, що до інвестицій відносяться витрати тільки на новостворені або здобуті блага» [30, с. 184]. Більшість інших визначень також зводять процес інвестування до отримання прибутку, тобто збільшення капіталу щодо вкладеної кількості. Ці визначення розкривають глибинну проблему сучасної економічної, статистичної та правової науки – складність кількісного та якісного визначення інвестицій.

У сучасній системі обліку інвестицій як міжнародного, так і національного походження неможливо розмежувати інвестиції, які викликають приріст капіталу, а також дії суб'єктів інвестиційної діяльності, що формально підпадають під легальні визначення інвестицій, але не тягнуть прирощення капіталу.

Оскільки в повсякденній практиці під категорією інвестицій розуміється сукупність різних способів капіталовкладення у приватний сектор економіки та використання доходів із метою подальшого збільшення, придбання засобів виробництва, то, виходячи з вищесказаного, можна охарактеризувати інвестиції як будь-який можливий засіб не тільки для збільшення, але й для збереження та для адміністративно-правового захисту капіталу.

У нашій державі законодавче визначення інвестицій вперше з'явилося із прийняттям у 1991 році Закону України «Про інвестиційну діяльність», який визначив загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України [31]. Згідно зі ст. 1 Закону України від 18 вересня 1991 р. «Про інвестиційну діяльність» інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) та/або досягається соціальний та екологічний ефект. Наукова критика даного визначення розкрила ряд його недоліків, зокрема вказувалося на те, що визначення інвестицій не містить прямої вказівки на грошові кошти як

об'єкт інвестиційних відносин [32, с. 17; 33, с. 35]. Отже, дане визначення акцентує увагу на тому, що саме вкладається (інвестиція – певна цінність, що вкладається), та на меті інвестування (отримання прибутку або соціального ефекту), не визначаючи засіб інвестування. Із нашої точки зору, таке визначення являє собою приклад обмежувального трактування поняття, оскільки в даному формулюванні законодавець постарався перерахувати всі види інвестування, хоча таке формулювання не зовсім коректне, оскільки подальший розвиток економіки незмінно призведе до виникнення його нових видів, які будуть знаходитися за межами правового регулювання. І, тим не менш, перше визначення інвестицій для цілей правового регулювання відбулося.

Отже, інвестиціями можуть бути: кошти, цільові банківські вклади, паї, акції та інші цінні папери (крім векселів); рухоме та нерухоме майно (будинки, споруди, устаткування та інші матеріальні цінності); майнові права інтелектуальної власності; сукупність технічних, технологічних, комерційних та інших знань, оформлених у вигляді технічної документації, навиків та виробничого досвіду, необхідних для організації того чи іншого виду виробництва, але не запатентованих («ноу-хау»); права користування землею, водою, ресурсами, будинками, спорудами, обладнанням, а також інші майнові права та інші цінності. Це поняття застосовується як до випадків фінансування капітальних вкладень, так і до практики їх адміністративно-правового захисту. Однак треба зауважити, що оскільки існує межа між інвестиціями та заощадженнями, то відсутнє довготермінове розміщення та систематизація цих вкладень, а перелічені цінності перетворюються на інвестиції лише тоді, коли інвестори їх вклали в об'єкти діяльності. Акції та інші цінні папери є вже по суті здійсненими інвестиціями. На наш погляд, обмежувати мету інвестицій лише отриманням прибутку або досягненням соціального ефекту неправильно, тому що віддача може бути пов'язана водночас з обома цими наслідками (наприклад, утримання центрів талановитих дітей, який може одночасно приносити дохід і мати соціальний ефект).

Формулювання видів інвестицій у цьому нормативному акті, безумовно, більш вдале. По-перше, законодавець зробив спробу типізації їхніх видів і, по-друге, залишив їх список відкритим для включення знову нових видів в наявне правове поле. До числа недоліків наведених дефініцій можна віднести вказівку на вкладення перерахованих інструментів інвестування в об'єкти підприємницької та іншої діяльності. Таке формулювання явно надмірне, оскільки не несе конкретного смислового навантаження, тому що має на увазі будь-яку діяльність у тому числі економічну. Під час тлумачення цієї норми вказівка на будь-які види діяльності трактується як зайве, що говорить про недосконалість такого визначення.

У законодавстві України існує ще два легальних визначення поняття інвестиції. Так, відповідно до п. 14.1.81 Податкового кодексу (далі – ПК) України інвестиція визначається як господарська операція, яка передбачає придбання основних засобів, нематеріальних активів, корпоративних прав та/або цінних паперів в обмін на кошти або майно [34]. Отже, друге визначення акцентується на засобі інвестування (придбання, тобто лише купівля-продаж), а також на об'єкті інвестування, на тому, куди вкладається інвестиція.

Згідно зі ст. 326 Господарського кодексу (далі – ГК) України інвестиціями у сфері господарювання визнаються довгострокові вкладення різних видів майна, інтелектуальних цінностей та майнових прав в об'єкти господарської діяльності з метою одержання доходу (прибутку) або досягнення іншого соціального ефекту [35]. Під поняттям «вкладення» в даному випадку розуміється не інвестиція як матеріальний предмет, а інвестування як процес, і тому наведене поняття інвестиції не збігається з визначенням Закону України «Про інвестиційну діяльність».

Отже, аналіз визначень інвестицій, представлених у вітчизняній нормативній базі, розкриває ще одну важливу проблему українського інвестиційного законодавства, а саме: множинність різних законодавчо закріплених визначень інвестицій. Цей факт говорить про низький рівень законодавчої техніки розробників законів і, як наслідок, труднощі регулювання інвестицій органами виконавчої влади та потреби в уніфікації таких визначень.

Як відомо, реалізація інвестицій відбувається у процесі інвестиційної діяльності. У широкому сенсі під інвестиційною діяльністю розуміють господарську діяльність взагалі, як безперервний процес вкладення матеріальних та фінансових коштів для відтворення [36, с. 9]. У більш вузькому сенсі під інвестиційною діяльністю розуміється здійснення практичних дій щодо збереження та примноженню капіталу. Так, відповідно до статті 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 року № 1560-ХІІ під інвестиційною діяльністю розуміється «сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій» [31].

Наукові джерела розглядають інвестування схожим чином, маючи на увазі під ним здійснення діяльності з розміщення капіталу в об'єкти не тільки підприємницької, але й іншої діяль-

ності, для отримання прибутку або досягнення іншого корисного результату [37, с. 43]. Ще більш вузький підхід до трактування інвестиційної діяльності зустрічається в зарубіжній науці та законодавстві, особливо це характерно для країн із системою загального права. Під нею розуміється підприємницька діяльність, спрямована на залучення вільних грошових коштів у невизначено широкого кола осіб для подальшого приміщення їх у цінні папери з метою вилучення прибутку [38, с. 371]. Відповідно до такого підходу склад суб'єктів інвестиційної діяльності обмежений професійними учасниками ринку цінних паперів, що діють на основі отриманої ліцензії.

Виходячи з того, що для інвестиційної діяльності під час її визначення як правового поняття характерні системний порядок її здійснення, вчинення дій у законодавчо закріплених межах, можна зробити висновок про те, що інвестиційна діяльність носить правовий характер, а її суб'єкти здійснюють дії, що ведуть до встановлення та реалізації інвестиційних правовідносин. Правові рамки ж інвестиційної діяльності встановлюються державою у процесі її адміністративно-правового регулювання.

Інвестиційна діяльність являє собою складне, багатопланове явище. З одного боку, вона виступає як діяльність з управління державними інвестиціями, а з іншого – сама є об'єктом управлінського впливу. Однак слід зазначити, що участь держави в інвестиційній діяльності має об'єктивні межі. Ці межі, з одного боку, зумовлені реальними фінансовими можливостями публічно-територіальних утворень, а з іншого – тим, що зростання присутності держави в економіці повинно сприяти притоку приватних інвестицій, а не їх витісненню.

У науковій літературі висловлено думку, згідно з якою інвестиційна діяльність держави являє собою різновидність фінансової діяльності, що свідчить про її фінансово-правовий характер. Погоджуючись із вищевказаною точкою зору, наведемо додаткові аргументи. Так, характерні риси фінансової діяльності держави знаходять своє відображення в інвестиційній діяльності, а саме:

1. По-перше, ознака фінансової діяльності держави виражається в обов'язковості участі публічно-правового утворення (в тому числі в особі її уповноважених органів) та знаходить своє втілення в тому, що «держава, як учасник інвестиційної діяльності, виступаючи в якості інвестора, одночасно здійснює верховенство в межах державної території та організовує свою законодавчу, виконавчу й судову владу шляхом прийняття правових приписів» [39, с. 110].

2. По-друге, фінансова діяльність держави проявляється в акумулюванні, розподілі та використанні державних і муніципальних грошових фонд. Зазначена ознака притаманна й інвестиційній діяльності держави, оскільки державні інвестиції в економічному аспекті представляють сукупність державних ресурсів (активів, асигнувань), що підлягають розподілу на публічні цілі, і державних вкладень (використання державних ресурсів), що забезпечують створення та збільшення вартості державного майна.

3. По-третє, цільова спрямованість інвестиційної діяльності держави дозволяє зробити висновок про публічний характер її цілей, що мають також економічні і соціальні риси (державні інвестиції завжди спрямовані на соціально-економічний та науково-технічний розвиток України).

4. По-четверте, відносини, що виникають у результаті державної інвестиційної діяльності, як і фінансової, відносяться до різновиду майнових, оскільки складаються із приводу розподілу та вкладення державних інвестицій (фінансових ресурсів).

5. По-п'яте, у фінансово-правовому регулюванні інвестиційної діяльності держави переважно використовується імперативний метод фінансового права, заснований на владних приписах учасників інвестиційних відносин за участю державних органів.

6. По-шосте, інвестиційній діяльності держави притаманний фінансовий контроль за дотриманням законності та доцільності дій у сфері реалізації інвестиційних проектів, що фінансуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету України чи місцевих бюджетів, а також інших державних джерел.

Резюмуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що інвестиційній діяльності держави притаманні основні ознаки фінансової діяльності, що зумовлює можливість її характеристики як складової частини механізму соціального управління, спрямованого на задоволення публічних інтересів, та свідчить про можливість її регулювання нормами фінансового права.

Аналізуючи поняття «інвестиція» та «інвестиційна діяльність» як об'єкти адміністративно-правового захисту, ми прийшли до висновку, що чинне законодавство, на жаль, не містить визначень а отже, повною мірою не розкриває сутність правового захисту інвестицій та інвестиційної діяльності. На наш погляд, правовий захист інвестицій являє собою гарантовану держа-

вою на основі законодавства про інвестиційну діяльність забезпеченість інвесторам, у тому числі іноземним, рівноправних умов діяльності, що виключають застосування заходів дискримінаційного характеру, які могли б перешкоджати управлінню та розпорядженню інвестиціями.

**Список використаних джерел:**

1. Хрімлі О.Г. Захист прав інвесторів у сфері господарювання: теоретико-правовий аспект : монографія / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 320 с.
2. Булатов К.Г. Административно-правовая защита физических и юридических лиц в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1998. 349 с.
3. Олійник О.Б. Реформування юридичної риторики в Україні: євроінтеграція та адаптація національного законодавства і права України до законодавства та права Європейського Союзу. *Віче : журнал Верховної Ради України. Громадсько-політичне і теоретичне видання*. Київ, 2010. № 18(279). С. 27–29.
4. Прадід Ю.Ф. Вступ до юридичної лінгвістики : навч. Посібник ; за ред. чл.-кор. АПрН О.Н. Ярмиша. Сімферополь : Доля, 2002. 104 с.
5. Качур Р.П. Державне регулювання інвестиційної діяльності в трансформаційній економіці України : дис. ... канд. юрид. наук : 08.00.03. Львів, 2015. 237 с.
6. Карпинская Е.В. Унификация, стандартизация, кодификация терминов. Понятие о гармонизации терминов и терминосистем. *Культура русской речи : учебник для вузов / под ред. Л.К. Граудиной и Е.Н. Ширяева*. Москва, 2003. § 27. Гл. IV. С. 207–210.
7. Туранин В.Ю. Проблемы и перспективы унификации терминологии. *Журнал российского права*. 2002. № 11. С. 46–48.
8. Гуревич И.С. Правовые проблемы расчетных и кредитных отношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 ; Ленингр. гос. ун-т им. А.А. Жданова. Юрид. фак. Ленинград : [б. и.], 1972. 38 с.
9. Податкове право України : навч. посіб. / за ред. М.П. Кучерявенка. Харків : Право, 2010. 256 с.
10. Волошук М.Г., Карабін Т.О., Менджул М.В. Фінансове право [Текст] : навч. посіб. Вид. 3-тє, допов. та перероб. Ужгород : Видавництво Олександри Гаркуші, 2017. 244 с.
11. Коммерческое право / Под ред. В.Ф. Попондопуло, В.Ф. Яковлевой. Санкт-Петербург : Издательство С.-Петербургского университета, 1998. 518 с.
12. Вінник О.М. Інвестиційне право. Київ : Атіка, 2000. 252 с.
13. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. Т. 1. Свердловск, 1972. 396 с.
14. Оніщенко Н.М. Правова система: проблеми теорії : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 352 с.
15. Мороз С.П. Принципы инвестиционного права. *Журнал российского права*. Москва : Норма, 2003. № 3. С. 55–61.
16. Ганьба Б. Системний підхід та його застосування в дослідженні державно-правових явищ. *Право України*. 2000. № 3. С. 41–44.
17. Гуткевич С. О. Стратегія розвитку: інвестиційний вимір : монографія / за ред. проф. Гуткевич С.О. Харків, 2016. 162 с.
18. Лисенкова О.С. Система законодавства України: структурно-функціональна характеристика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2001. 228 с.
19. Заверуха О.Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Чернівецьк. держ. ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці, 2001. 223 с.
20. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография. Москва : РАП, Эксмо, 2008. 160 с.
21. Ашмарина Е.М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы : монография. Москва : Полиграф ОПТ, 2004. 128 с.
22. Кучерявенко М.П. Актуальні питання науки фінансового права : монографія. Харків : Право, 2010. 464 с.
23. Новый словарь іншомовних слів: близько 40 000 слів і словосполучень / Л.І. Шевченко, О.І. Ніка, О.І. Хом'як, А.А. Дем'янюк ; за ред. Л.І. Шевченко. Київ : АРІЙ, 2008. 672 с.
24. Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. Харків : ВД «ШКОЛА», 2009. 1008 с.

25. Банківська енциклопедія / кол. авт.: М.І. Савлук, А.М. Поддєрьогін, А.А. Пересада, Н.Д. Олексієнко та ін. ; під ред. д-ра екон. наук, проф. А.М. Мороза. Київ : «Ельтон», 1993. 328 с.
26. Дука А.П. Теорія та практика інвестиційної діяльності. Інвестування : навч. посібник. Київ : Каравела, 2007. 424 с.
27. Левчинський Д.Л. Суть та економічна природа інвестицій та інвестиційного процесу. *Механізм регулювання економіки*. 2011. № 2. С. 138.
28. Сас Н.М. Механізм регулювання інвестиційних процесів в національній економіці : дис. ... канд. економ. наук : 08.00.03 / Донбаська Державна Машинобудівна Академія. Краматорськ, 2016. 210 с.
29. Бочаров В.В., Попова Р.Г. Финансово-кредитный механизм регулирования инвестиционной деятельности предприятий : учеб. пособие / Санкт-Петербург. ун-т экономики и финансов, каф. финансов. Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербург. ун-та экономики и финансов, 1993. 85 с.
30. Долан Э.Д., Домненко Б.И. Economics : Англо-рус. словарь-справочник. Москва : Лазурь : Журн. «Бух. учет», 1994. 542 с.
31. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 року № 1560-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1991. № 47. Ст. 646.
32. Шишка Р.Б. Инвестиционное право Украины : учеб. пособие. Харьков : Эспада, 2003. 160 с.
33. Жорнокуй Ю.М. Инвестиційне право : підручник / Схід.-регіон. центр гуманітар.-освіт. ініціатив, 2011. 192 с.
34. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
35. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 року № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144.
36. Богатырев А.Г. Инвестиционное право / под. ред. Рябова Л.И. Москва : Рос. право, 1992. 272 с.
37. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия : более 30 000 терминов и определений / 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Книжный мир, 2010. 960 с.
38. Российская юридическая энциклопедия / Т.Е. Абова и др. ; гл. ред. А.Я. Сухарев. Москва : ИНФРА-М, 1999. 1110 с.
39. Трапезников В.А. Особенности правового статуса государства как участника инвестиционных отношений. *Право и политика*. Москва : Nota Bene, 2006, № 1. С. 110–119.



УДК 347.191

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.7>

ТИТОВА О.В., ДЯКУНОВСЬКИЙ О.Є.

## ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОСТОГО АКЦІОНЕРНОГО ТОВАРИСТВА В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

У статті зазначено основні нормативно-правові акти Республіки Польща, які визначають порядок створення, діяльності та ліквідації торговельних товариств, види товариств. Наведено поділ торгових товариств на дві групи: особові та капітальні товариства. Наголошено на тому, що законодавче регулювання видів торгових товариств у Республіці Польща є незмінним протягом тривалого часу. Нещодавно до Кодексу торгових товариств Республіки Польща було внесено зміни, впроваджено нову організаційно-правову форму суб'єкта підприємницької діяльності – просте акціонерне товариство. Норми Кодексу торгових товариств Республіки Польща щодо простого акціонерного товариства мають набути чинності з 01 березня 2020 року.

У статті зазначено основні мотиви та економічне обґрунтування, якими керувався польський законодавець, запроваджуючи новий вид торгового товариства у національній системі законодавства. Вказано, що не всі організаційно-правові форми, які існують у Республіці Польща, повністю можуть забезпечити потреби суб'єктів підприємницької діяльності, особливо тих, які мають намір реалізувати StartUp або здійснювати діяльність у сфері нових технологій.

Зроблено висновок про те, що просте акціонерне товариство є товариством, у якому поєднано найбільш позитивні ознаки та елементи товариства з обмеженою відповідальністю та акціонерного товариства. Зазначено основні особливості простого акціонерного товариства: відсутність бар'єрів для створення товариства; швидка процедура електронної реєстрації; спрощення та діджиталізація процедури управління товариством; свобода та гнучкість у визначенні видів акцій та принципів діяльності товариства; просте управління активами товариства; спрощений електронний реєстр акціонерів, можливість використання блокчейну для ведення реєстру акціонерів; відсутність статусу публічного товариства; гнучка структура органів управління; спрощена процедура ліквідації товариства.

Вказано про неможливість пристосування існуючих організаційно-правових форм суб'єктів підприємництва в Україні до потреб, які виникають в сучасній економіці. Запропоновано вивчати досвід Республіки Польща щодо функціонування простого акціонерного товариства з метою використання позитивного досвіду, особливо в частині можливості запровадження нових організаційно-правових форм суб'єктів підприємництва, а також застосування блокчейну для ведення реєстру акціонерів у товаристві, діджиталізації процедури управління товариством, спрощення та пришвидшення процедури ліквідації товариства у законодавство України.

**Ключові слова:** організаційно-правова форма, суб'єкт підприємницької діяльності, Кодекс торгових товариств Республіки Польща, StartUp, блокчейн, реєстр акціонерів, діджиталізація.

© ТИТОВА О.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права (Донецький національний університет імені Василя Стуса)

© ДЯКУНОВСЬКИЙ О.Є. – аспірант кафедри господарського права (Донецький національний університет імені Василя Стуса)

The article describes the main normative legal acts of the Republic of Poland, which determine the procedure of creation, activity and liquidation of trading companies, types of companies. There is a division of trading companies into two groups: personal and capital companies. It is emphasized that the legislative regulation of types of trading companies in the Republic of Poland has been unchanged for a long time. Recently, the Code of Commerce of the Republic of Poland was amended, and a new organizational and legal form of a business entity – a simple joint stock company – was introduced.

The rules of the Commercial Code of the Republic of Poland regarding a joint stock company are to enter into force on March 1, 2020. The article outlines the main motives and economic rationale that led the Polish legislator to introduce a new type of trading company in the national system of legislation. It is stated that not all legal forms that exist in the Republic of Poland are fully able to meet the needs of business entities, especially those that intend to implement StartUp or to carry out activities in the field of new technologies. It is concluded that a simple joint-stock company is a company that combines the most positive features and elements of a limited liability company and a joint-stock company.

The main features of a simple joint-stock company are indicated, such as: absence of barriers to formation of the company; fast electronic registration procedure; simplification and digitization of the company management procedure; freedom and flexibility in defining types of shares and principles of company activity; easy management of company assets; a simplified electronic shareholder register, the ability to use a blockchain to maintain a shareholder register; lack of status of public company; flexible structure of management bodies; simplified procedure for liquidation of the company.

It is pointed out that it is impossible to adapt the existing legal forms of business entities in Ukraine to the needs that arise in the modern economy. It is suggested to study the experience of the Republic of Poland on the functioning of a simple joint-stock company in order to use the positive experience, especially regarding the possibility of introducing new organizational and legal forms of business entities, as well as the use of blockchain to maintain a register of shareholders in the company, simplify the procedure of managing the company, simplify and expediting the procedure of liquidation of the company, into the legislation of Ukraine.

**Key words:** *legal form, business entity, the Code of Commercial companies of the Republic of Poland, StartUp, blockchain, register of shareholders, digitization.*

**Вступ.** Успішне функціонування підприємництва залежить від багатьох факторів, в тому числі і від вдалого вибору суб'єктом підприємницької діяльності організаційно-правової форми.

Існуючий широкий спектр організаційно-правових форм господарських товариств є не результатом випадку, а зумовлений зміщенням акцентів у вимаганні виконання певних функцій цим правовим інститутом на кожному етапі його розвитку, а також виникненням, розвитком і співіснуванням у рамках національних економічних систем різних укладів – індивідуально-сімейного, державного, приватно-ринкового та громадсько-цивільного, наявних економіці ринкового типу [1, с. 112].

Юридична особа як учасник цивільних правовідносин «живе» за певними законами, постійно удосконалюючись у зв'язку зі зміною соціально-економічних формацій. Це відбивається і на тих організаційно-правових формах, в яких вона може функціонувати в сучасних умовах [2, с. 93]. З цієї позиції дослідження проблематики організаційно-правових форм комерційних товариств, у тому числі в аспекті зарубіжного досвіду, є актуальним як із теоретичної, так і з практичної точки зору.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблематика організаційно-правових форм господарських товариств у контексті розвитку економічних відносин має об'єктивні причини та постійно привертає увагу вчених і дослідників багатьох галузей права. Їй присвячено численні наукові праці дослідників О. Вінник, В. Борисової, Д. Задохайла, І. Кучеренко, К. Кочергіної, О. Кібенко, І. Коваль, Н. Санахметової, Р. Гейнц та інших. Різні питання корпоративного права Республіки Польща були предметом наукових інтересів І. Яценка, В. Васильєвої. Проте правовий статус простого акціонерного товариства в Республіці Польща не був предметом наукових досліджень в Україні.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження особливостей правового статусу простого акціонерного товариства у Республіці Польща; виявлення найбільш прогресивного та позитивного досвіду польського законодавця з метою його вивчення та обґрунтування можливого подальшого впровадження у законодавство України.

**Результати дослідження.** Н.А. Саниахметова вказує, що організаційно-правова форма є визначальною для характеристики об'єкта прав, обов'язків, меж відповідальності конкретного суб'єкта підприємницької діяльності [3, с. 185–186].

Д.В. Задахайло, акцентуючи увагу на організаційно-правовій формі, також зазначає, що це поняття є виключно важливим, тому що є комплексною правовою характеристикою відносин, які виникають з приводу створення, функціонування і ліквідації суб'єкта підприємницької діяльності (юридичної особи), у тому числі включає в себе такі параметри як характер взаємовідносин між засновниками у процесі створення організації і управління нею, правовий режим майна, закріпленого за організацією фонду, характер майнової відповідальності засновників за зобов'язаннями заснованої ними організації [4].

На думку І.М. Кучеренко організаційно-правова форма дає підставу вирізняти юридичну особу як особливий вид юридичної особи. Іншими словами, це певна сукупність ознак, визначених у законах, включаючи й ті ознаки, які не є характерними тільки для конкретної організаційно-правової форми, але дають загальне уявлення про певний вид юридичної особи як єдине ціле [5, с. 291].

І.Ф. Коваль зазначає, що організаційно-правова форма становить свого роду конституцію, модель, основу, на підставі якої здійснюється господарська діяльність суб'єкту господарювання. Задля ефективного ведення господарської діяльності суб'єктам господарювання, зокрема господарським організаціям, важливо чітко визначитися із вибором своєї організаційно-правової форми, оскільки від такого вибору залежить порядок створення, функціонування, реорганізації та ліквідації [6].

Як зазначають фахівці, внаслідок об'єктивних чинників дослідження у цій галузі не можуть бути вичерпними і мають гуртуватися на постійному моніторингу стану цих відносин, прогнозуванні їх розвитку, а також ретроспективному переоцінюванні і моделюванні оптимальних правових форм на цьому етапі розвитку економіки [1, с. 107].

Порівняльно-правовий аналіз сучасного стану розвитку інституту комерційних юридичних осіб та їх організаційно-правових форм в Україні та деяких інших країнах світу (Німеччині, Франції, Англії, США, Японії, КНР) свідчить про наявність двох тенденцій: з одного боку – існування в багатьох країнах світу базового спектра організаційно-правових форм (повні і командитні товариства, товариство з обмеженою відповідальністю, товариство з додатковою відповідальністю, акціонерне товариство), хоча їх законодавче регулювання все ж є різним, з іншого боку – на основі базових організаційних форм з'являються їх спеціальні варіанти (комерційний банк, страхова компанія, інститути спільного інвестування тощо) [7, с. 172].

Ведучи мову про організаційно-правові форми суб'єктів підприємницької діяльності за законодавством Республіки Польща, слід вказати, що основними з них є торгові (комерційні) товариства. Види торгових (комерційних) товариств, порядок і мету їх створення, внутрішню організацію, порядок та способи формування майна торгових (комерційних) товариств, питання їх відповідальності за зобов'язаннями, а також питання реорганізації та ліквідації товариств у Республіці Польща визначає Кодекс торгових товариств від 15 вересня 2000 року [8], крім простого товариства, правову основу для якого закріплено нормами Цивільного кодексу Республіки Польща від 23 квітня 1964 року [9].

Кодекс торгових товариств визначає такі види торгових (комерційних) товариств: повне товариство, партнерське товариство, командитне товариство, командитно-акціонерне товариство, акціонерне товариство та товариство з обмеженою відповідальністю (стаття 1 § 2 Кодексу).

Всі товариства традиційно в Республіці Польща поділяють на дві групи:

- 1) особові товариства – повне товариство, партнерське товариство, командитне товариство, командитно-акціонерне товариство, просте товариство);
- 2) капітальні товариства – товариство з обмеженою відповідальністю та акціонерне товариство.

При класифікації товариств на товариства особові і товариства капітальні вирішальними є критерії наявності або відсутності прав юридичної особи та відповідальності перед третіми особами за зобов'язаннями, тобто або відповідають учасники (особи), або товариство як окремих суб'єкт права [10; 6].

Законодавче регламентування організаційно-правових форм суб'єктів підприємницької діяльності (торгових товариств) у Республіці Польща має свої традиції, є відносно сталим і фактично було незмінним у частині видів товариств із 1934 року. Слід врахувати, що Республіка Польща з 2004 року є членом ЄС. Однак, як зазначає Я.С. Марущак, гармонізація законодавства ЄС у сфері права компаній ніколи не мала на меті уніфікувати систему організаційно-правових

форм юридичних осіб у державах-членах ЄС. У зв'язку з цим у договорі про функціонування ЄС у найбільш загальному вигляді визначено поняття «товариство», залишаючи питання конкретних організаційно-правових форм, у яких може створюватися таке товариство, та наділення їх ознаками правосуб'єктності на розсуд національних законодавчих органів [11, с. 125].

30 серпня 2019 року до Кодексу торгових товариств від 15 вересня 2000 року відповідним законом внесено зміни, якими запроваджено нову організаційно-правову форму для здійснення підприємницької діяльності, а саме просте акціонерне товариство<sup>1</sup>. Зміни набудуть чинності з 01 березня 2020 року [12].

Мотивом для ініціювання питання про необхідність впровадження нового виду капітального товариства в правову систему Республіки Польща було дослідження правового середовища реалізації StartUp-проектів, які найчастіше реалізуються в галузі нових технологій, в умовах високої невизначеності ринку, перебуваючи на стадії пошуку оптимальної бізнес-моделі суб'єкта підприємництва.

За підрахунками ініціатора законопроекту у Республіці Польща існує 2,7 тисяч осіб, для яких обробка інформації та похідні технології є ключовим елементом діяльності. Якщо припустити, що StartUp-и не обмежуються лише IT-індустрією, то фактична їх кількість значно більша. Разом із цим StartUp-середовище вказує на низку проблем, які обмежують розвиток таких суб'єктів підприємництва. Зокрема йдеться про труднощі із започаткуванням підприємництва, залученням капіталу або ліквідацією товариства [13].

Суб'єкти підприємництва у Республіці Польща, які мають намір реалізувати StartUp-и, змушені обирати між двома доступними видами організаційно-правих форм, які дають змогу обмежити відповідальність підприємця: товариством з обмеженою відповідальністю та акціонерним товариством. Однак, зважаючи на обмеженість ресурсів на початкових етапах запровадження підприємницької діяльності StartUp-ів, ці форми не в повній мірі забезпечують достатній рівень інвестицій у таке підприємництво, що в свою чергу стає непропорційним бар'єром для реалізації проекту. Тому жодна з організаційно-правих форм, визначена чинним законодавством Республіки Польща, повністю не забезпечує належну правову регламентацію підприємництва щодо реалізації інноваційних проектів.

Потенціал StartUp-ів у 2023 році згідно з прогнозами Deloitte складе 2,2 мільярда злотих доданої вартості, понад 50 тисяч робочих місць та 757 мільйонів злотих доходів для домашніх господарств [14].

Отже, просте акціонерне товариство створене як засіб для стимулювання інвестування в інноваційну діяльність та нові технології, що забезпечать гнучкість, необхідну для використання електронних та цифрових засобів зв'язку на кожному етапі роботи товариства. Є всі підстави вважати, що просте акціонерне товариство виявиться більш придатним, ніж товариство з обмеженою відповідальністю для ведення всіх видів підприємницької діяльності, крім діяльності великих суб'єктів підприємництва, які підпадають під дію спеціальних галузевих норм.

Фактично, просте акціонерне товариство є поєднанням найбільш позитивних ознак, характеристик та елементів товариства з обмеженою відповідальністю та акціонерного товариства, що дасть змогу повністю реалізувати StartUp та інші інноваційні рішення суб'єктів підприємництва.

Основними особливостями простого акціонерного товариства є:

- відсутність бар'єрів для створення товариства (стартовий капітал складає 1 злотий). Акції простого акціонерного товариства не матимуть номінальної вартості, у статутний капітал товариства може бути внесено невідчужуване право або безпосереднє виконання певної роботи. Наведене дозволить надати статус акціонера особам, які вносять до товариства лише знання та навички, що виключає обов'язковість проведення оцінки вкладу на стадії започаткування підприємницької діяльності;

- швидка процедура електронної реєстрації (за 24 години за допомогою форми разом із можливістю реєстрації за допомогою «традиційного» методу);

- спрощення та діджиталізація процедури управління товариством (включаючи можливість прийняття рішень через електронну пошту чи відеоконференцію);

- свобода та гнучкість у визначенні видів акцій та принципів діяльності товариства;

- просте управління активами товариства та відсутність «замороженого» акціонерного капіталу. В той же час на товариство покладається зобов'язання забезпечувати платоспроможність і вживати інших заходів, що забезпечують захист кредиторів;

<sup>1</sup> Польською мовою Prosta Spółka Akcyjna.

– спрощений електронний реєстр акціонерів, який може вести інвестиційна компанія або нотаріус. Крім того, існують погляди, що така організаційно правова форма як просте акціонерне товариство уможливить використовувати блокчейну для ведення реєстру акціонерів;

– відсутність статусу публічного товариства (акції простого акціонерного товариства не будуть розміщуватися на біржі). Проте товариство не позбавлено можливості набути статус публічного товариства в спосіб реорганізації в акціонерне товариство;

– проста та гнучка структура органів управління (відсутність обов'язку створювати наглядову раду та можливість призначення ради директорів);

– спрощена процедура ліквідації товариства – час, необхідний для проведення ліквідації, скорочено порівняно з іншими товариствами (становить 3 місяці). Крім того, передбачено можливість ліквідації товариства шляхом набуття її активів і пасивів одним акціонером.

Вказані вище положення будуть викладені у статтях 300-1–300-134 Глави 1А «Просте акційне товариство» Кодексу торгових товариств Республіки Польща.

Слід звернути увагу, що поряд зі схвальними відгуками щодо впровадження організаційно-правової форми простого акціонерного товариства від представників підприємництва існують думки щодо помилковості прийнятих рішень. Зокрема, професор А. Кідиба вважає, що це абсолютно непотрібна конструкція, яка порушує всю систему корпоративного права та містить багато помилок. «Ніхто не стверджує, що не варто намагатися вносити зміни, але ви можете зробити це досить просто, змінивши норми щодо товариства з обмеженою відповідальністю», – зазначає науковець.

Піддається критиці і обсяг нормативного акту, який сягає майже стільки, скільки всі норми, що стосуються акціонерних товариств і товариств із обмеженою відповідальністю. Це свідчить, що це буде не просте, а навпаки дуже складне товариство [15]. Однак ініціатор змін до кодексу не погоджується з таким аргументом та зазначає, що на цей час товариство з обмеженою відповідальністю є найпопулярнішою формою підприємницької діяльності, а внесення суттєвих змін у його структуру та принципи діяльності означатиме проведення операцій із живим організмом. Як результат – понад 450 тисячам товариств доведеться адаптуватися до нових правил [16].

Порівняно з Республікою Польща Україна має досить обмежений перелік видів організаційно-правових форм і тому на виникаючі виклики економічного розвитку здебільшого відповідає спробами модернізувати існуючі форми, що не завжди є вдалими чи доцільними. Наприклад, на думку низки фахівців скасування нормативних вимог до величини статутного капіталу для товариств з обмеженою відповідальністю провокує власників бізнесу до розпилення капіталу, його виводу в тіньовий обіг і спекулятивні операції [17, с. 6]. Дискусійною є також практична доцільність відмови від обмежень щодо максимуму учасників товариства з обмеженою відповідальністю.

Слід також зазначити, що частина перша статті 83 ЦК України передбачає, що юридичні особи можуть створюватися як у формі товариств, установ, так в інших формах, встановлених законом. Одночасно частина перша статті 84 ЦК України містить обмеження саме щодо товариств, які здійснюють підприємницьку діяльність із метою одержання прибутку та подальшого його розподілу між учасниками (підприємницькі товариства). Вони можуть бути створені лише як господарські товариства (повне товариство, командитне товариство, товариство з обмеженою або додатковою відповідальністю, акціонерне товариство) або виробничі кооперативи.

Однак використання організаційно-правових форм, які передбачені чинним законодавством України, не повністю забезпечують потреби потенційних суб'єктів підприємницької діяльності, а адаптація існуючих форм не завжди можлива без шкоди для тих суб'єктів, які їх використовують. Їх правове регулювання не завжди забезпечує потреби суб'єктів, які мають намір реалізувати інноваційні бізнес-проекти. Загалом же сучасні економічні відносини потребують впровадження більш гнучких форм управління, розподілу прибутку тощо.

**Висновки.** Чи буде вдалими досвід впровадження простого акціонерного товариства в Республіці Польща покаже час, однак в будь-якому випадку підходить польського законодавця щодо запровадження нової організаційно-правової форми підприємницької діяльності, призначеної для суб'єктів підприємницької діяльності – початківців, які мають намір реалізувати StartUp проекти, є цікавим, оскільки може мати позитивний ефект для інноваційного розвитку підприємництва у цій державі та дати приклад іншим країнам.

На перспективу слід детально вивчати можливість впровадження нових організаційно-правових форм, які в повністю забезпечать потреби для цілей ведення інноваційної підприємницької діяльності. Але вже сьогодні окремі елементи правового регулювання статусу простих акціонерних товариств можуть бути використані у процесі вдосконалення корпоративного зако-

нодавства України. Так, важливим є вивчення досвіду щодо діджиталізації процедури управління товариством. Наприклад, Закон України «Про акціонерні товариства» [18] дозволяє проводити голосування на загальних зборах тільки шляхом заочного голосування (опитування) (частина перша статті 43 вказаного Закону), що не забезпечує як приватності голосування, так і належного контролю учасника над коректністю врахування його голосу та свідчить про суттєве відставання України від світових тенденцій щодо впровадження процесу блокчейн-голосування на зборах акціонерів компаній.

Тому особливо цінним може бути досвід Республіки Польща щодо можливості використання блокчейну для ведення реєстру акціонерів у товаристві, спрощення та пришвидшення процедури ліквідації товариства, а також можливість ліквідації товариства шляхом набуття її активів і пасивів одним акціонером.

#### Список використаних джерел:

1. Кочергіна К.О. Організаційно-правові форми господарських товариств у контексті розвитку економічних відносин. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого*. Харків, 2010. № 2. С. 105–116.
2. Борисова В.І. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків, 2004. Вип. 7. С. 91–103.
3. Саниахметова Н.А. Підприємницьке право: Суб'єкти підприємництва. Кредитування. Оренда. Лізинг. Зовнішньоекономічна діяльність. Інвестиції. Антимонопольне законодавство. Захист від недобросовісної конкуренції. Реклама : Навчальний посібник. Київ : «А.С.К.», 2001. 704 с.
4. Господарське право : підручник / Д.В. Задихайло, В.М. Пашков, Р.П. Бойчук та ін. Харків : Право, 2012., 696 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/1268812> (дата звернення: 10.12.2019).
5. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права. ІДіП. Київ : ДП Юридичне видавництво «Аста», 2004. 328 с.
6. Коваль І.Ф., Щербакова Н.В. Щодо застосування поняття «організаційно-правова форма» у Господарському кодексі України. *Форум права*. 2015. № 3. С. 107–112.
7. Гейнц Р.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб-суб'єктів підприємництва. *Наукові вісті Галицької академії. Збірник наукових статей*, 2008. № 2(14). С. 171–175.
8. Ustawa z 15.9.2000 r. – Kodeks spolek handlowych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20000941037> (дата звернення: 17.12.2019).
9. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny Polski. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19640160093> (дата звернення: 20.12.2019).
10. Яценко І.С. Корпоративне право Республіки Польща (основні положення) : наук.-практ. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 232 с.
11. Марущак Я.С. Корпоративні права та обов'язки за законодавством України та Європейського Союзу : дис. канд. юрид. наук: 12.00.03 / Нац. ун-т «Одеська юрид. акад.» Одеса, 2018. 193 с.
12. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190001798> (дата звернення: 20.12.2019).
13. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw. URL: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r62060497313,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-Kodeks-spolek-handlowych-oraz-niektorych-innych-.html> (дата звернення: 29.11.2019).
14. Ustawa wprowadzająca Prostą Spółkę Akcyjną – ostatnią z pakietu “100 zmian dla firm”. Prezydent podpisał dokument. *Gazetaprawna.pl*. URL: <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1424646,ustawa-prosta-spolka-akcyjna-100-zmian-dla-firm.html> (дата звернення: 24.12.2019).
15. Prof. Kidyba: projekt zły, a uproszczona spółka akcyjna niepotrzebna. *Prawo.pl*. URL: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/prof-kidyba-projekt-zly-a-uproszczona-spolka-akcyjna-niepotrzebna,74835.html>.
16. Prezydent podpisał ustawę o prostej spółce akcyjnej. *Prawo.pl*. URL: <https://www.prawo.pl/biznes/prosta-spolka-akcyjna-prezydent-podpisał-ustawe,448144.html>.
17. Дерун А.М. Рационалізація організаційних форм господарювання в національній економіці : дис. канд. юрид. наук: 08.00.03 / Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України. Київ, 2018. 207 с.
18. Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 р. № 514-VI. Відомості Верховної Ради України. 2008. № 50–51. Ст. 384.

**ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.8>

**БЕЗУСИЙ В.В.**

**СПЕЦИФІКА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В АВСТРІЇ**

У статті проаналізовано сутність соціального захисту державних службовців в Австрії. Наведено положення законодавства вказаної країни. Визначено перелік особливостей соціального захисту державних службовців в Австрії. Розкрито зміст кожного з них. З'ясовано, що у Німеччині запроваджена сімейна доплата, розміри якої державним службовцям Німеччини залежать від групи оплати праці та рівня сімейного стану. Загалом виділяють два рівні доплати, що залежать від сімейного стану державного службовця. До першого рівня належать: одружені службовці, судді та солдати; овдовілі службовці, судді та солдати; розлучені особи, які мають зобов'язання перед колишнім чоловіком чи дружиною щодо утримання; службовці, судді та солдати, які проживають разом з іншими особами і мають перед ними законодавчо зумовлені чи морального характеру зобов'язання щодо надання допомоги. До другого ступеня належать державні службовці, судді, солдати, які підпадають під дію закону про виплату грошей дітям. Подальші ступені залежать від кількості дітей у сім'ї. Сімейна доплата державним службовцям Німеччини надається, якщо сім'я має більш як одну дитину, а з урахуванням другої та кожної наступної дитини – сімейна доплата збільшується. Наголошено, що місячна оплата праці державного службовця Австрії складається із фіксованого посадового окладу і можливих надбавок: за вислугу років; за службову, функціональну, управлінську служби; за застосування, обслуговування виконавчої служби, військової служби; вихователю на дітей, у зв'язку з підвищенням цін. Зроблено висновок, що соціальний захист державних службовців Австрії має наступні особливості: широка диференційованість (розмір окладу визначається за одним із 19 тарифів та залежить не лише від займаної посади, але і від стажу та результатів виконання службових обов'язків); пожиттєва направленість (соціальний захист характеризується стимулюванням державних службовців до виконання своїх обов'язків протягом максимально довгого строку, зокрема, впровадженням доплат за 25 та 40 річну роботу у розмірі 200 та 400 відсотків від місячного окладу.

**Ключові слова:** соціальний захист, державні службовці, соціальне законодавство, соціальне забезпечення, державна служба.

In the article the essence of social protection of civil servants in Austria is analyzed. The provisions of the legislation of the specified country are resulted. The list of features of social protection of civil servants in Austria is defined. The content of each of them is revealed. It has been found that a family supplement has been introduced in Germany, the amount of which for German civil servants depends on the pay group and the level of marital status. In general, there are two levels of surcharges, depending on the marital status of the civil servant. The first level includes: married employees, judges and sol-

diers; widowed officials, judges and soldiers; divorced persons who have a maintenance obligation to their ex-spouse; civil servants, judges and soldiers who live with other persons and have legal or moral obligations to provide assistance. The second degree includes civil servants, judges, and soldiers who fall under the law on the payment of money to children. Further stages depend on the number of children in the family. Family allowances are provided to German civil servants if the family has more than one child, and the family allowance is increased for the second and each subsequent child. It is emphasized that the monthly salary of an Austrian civil servant consists of a fixed salary and possible allowances: for years of service; office; functional; management service; application, maintenance, executive service; military service; educator, for children, due to rising prices. It is concluded that the social protection of Austrian civil servants has the following features: wide differentiation (salary is determined by one of the 19 rates, and depends not only on the position, but also on the length of service and performance of duties); lifelong orientation (social protection is characterized by encouraging civil servants to perform their duties for the longest possible period, including the introduction of surcharges for 25 and 40 years of work in the amount of 200 and 400 percent of the monthly salary).

**Key words:** *social protection, civil servants, social legislation, social security, civil service.*

**Вступ.** Дослідження відповідного зарубіжного досвіду дозволяє впроваджувати в національну систему соціального захисту державних службовців ефективні та перевірені елементи, які дозволяють найбільш доцільний вектор розвитку даного напрямку забезпечення державної служби. При цьому саме постійна модернізація державної служби та усіх її складових частин дозволяє забезпечити ефективне функціонування державних інституцій з метою належного адміністрування суспільних відносин.

Відзначимо, що важливим є виокремлення необхідної та належної вибірки країн, дослідження яких дозволять сформувати релевантні результати, які дозволять виокремити лише ті новели в правовому регулюванні, які дозволять створити дійсно ефективні способи та засоби соціального захисту державних службовців.

**Стан дослідження.** Дослідженням зарубіжного досвіду, в тому числі соціального захисту державних службовців, займалися такі учені, як В.А. Багрій, В.Д. Бакуменко, К.К. Баранцева, І.С. Бондар, І.А. Василенко, А.С. Головачова, В.Г. Горник, І.А. Грицяк, І.О. Драган, С.Е. Зелінський, М.І. Іншин, М.І. Лахижа, І.П. Лопушинський, Ю.Ю. Кізілов, А.В. Кірмач, Т.І. Марішенкова, Н.М. Мельтюхова, Н.М. Неумивайченко, В.В. Полтавський, С.І. Пономаренко, Л.В. Сергієнко, Є.С. Чорноног, Л.А. Шереметьєва, В.В. Шпачук.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження специфіки соціального захисту державних службовців в Австрії.

**Результати дослідження.** С.Е. Зелінський відзначає, що в процесі історичних подій в кожному суспільстві формувалося власне розуміння функцій держави залежно від соціальних характеристик, національної філософії, менталітету, ідеології, віросповідання і традицій. Сьогодні в організаційно-правовій структурі державної служби можна виділити такі моделі: 1) романо-германська (кар'єрна); 2) англосаксонська (позиційна); 3) трудова; 4) ісламська; 5) східно-азійська (елітна); 6) корпоративна; 7) менеджеріальна (постбюрократична) [1, с. 38]. Вважаємо, що найбільш доцільним є вивчення досвіду країн, які за організаційно-правовою структурою державної служби подібні до України, оскільки це надасть найбільш релевантні результати дослідження з метою їх подальшого ефективного впровадження. Так, основною рисою кар'єрної моделі, яку впроваджено у Австрії, є орієнтація на закритість кар'єри та нематеріальні пільги і гарантії на державній службі (соціальний захист державних службовців, пенсійні гарантії, стабільність статусу). Враховуючи подібність орієнтирів забезпечення державної служби, вважаємо, що саме досвід країн (зокрема Німеччини – саме вона є додатковим складником для запозичення досвіду Австрії) кар'єрної моделі щодо забезпечення соціального захисту державних службовців необхідно дослідити.

Основним нормативним актом, що регулює діяльність німецьких чиновників, є Федеральний закон про чиновника 1971 року. Цей закон з погляду мотивації орієнтований на матеріальне стимулювання. Матеріальне стимулювання німецьких чиновників складається із основного окладу, територіальної надбавки, надбавки на дітей, за вислугу років, за звання [2, с. 130]. При цьому



визначальним, на нашу думку, є те, що конституційною основою оплати праці службовців ФРН є принцип «утримання» – один з основних принципів статусу чиновника (*Sorgepflicht*). Держава має дбати про благо службовця і благо його сім'ї, надавати допомогу і захищати його в період трудової діяльності. Фактично держава платить не за працю службовця, вона оплачує його функцію. Оплата праці має бути співмірною і відповідати займаній посаді. Вона має забезпечити працівникові можливість повністю присвятити себе своїй роботі, оскільки лише фінансово незалежний службовець може самовіддано працювати на державу [3, с. 52]. Фактично цим принципом запроваджено стандарт забезпечення державного службовця, що впроваджує одночасне ефективне здійснення своїх обов'язків та відсутність необхідності у здійсненні корупційних діянь державним службовцем.

Так, зокрема, рівень оплати праці федеральних державних службовців Німеччини регулюється Федеральним законом про заробітну плату від 23 травня 1975 р. зі змінами і доповненнями [4]. Цей закон регулює оплату праці федеральних державних службовців за винятком почесних чиновників, федеральних суддів, а також народних засідателів, солдатів-контрактників та солдатів строкової служби. Зауважимо, що до складу німецьких державних службовців належать: чиновники державного апарату; судді; вчителі; викладачі вищих навчальних закладів; військовослужбовці; поліція; пожежна служба; працівники пошти, залізниці, державних банків; працівники медичних установ [5]. Для оплати праці в кожній із земель прийнятий власний земельний закон, який не повинен суперечити федеральному [4]. Заробітна плата складається з таких виплат: базового окладу; додаткових виплат для викладачів, що мають повну зайнятість як керівники чи члени керівних органів у вищій школі; сімейної доплати; надбавки; відшкодування; плати за перебування за кордоном. Також до платні передбачені такі подальші доплати: доплата за стаж, річна спеціальна виплата, доплата з фонду економії заробітної плати [4]. Загальний розмір премій і надбавок за ефективність праці, що призначається роботодавцем протягом календарного року, не повинен перевищувати 15% від загального окладу службовців. Премії та надбавки за ефективність праці не враховуються під час визначення розміру пенсії службовців.

Державним службовцям гарантуються соціальні виплати, що включають пенсійне забезпечення, матеріальну допомогу, забезпечення сім'ї після смерті державного службовця, компенсації при нещасних і в інших особливих випадках. Їм також гарантується оплата витрат у разі зміни місця проживання в зв'язку зі службовою необхідністю [6, с. 74]. Таким чином, ми можемо спостерігати досить широкий спектр можливих надбавок та виплат, який впроваджено з метою соціального захисту державних службовців, при цьому відповідні виплати передбачені у зв'язку із досить широким переліком можливих юридичних фактів, пов'язаних із різними життєвими обставинами. Загалом з метою впровадження подібного регулювання в Україні рівень соціального захисту безперечно підвищиться, однак на цьому етапі розвитку економіки України подібні витрати, на нашу думку, є недоцільними.

Водночас досить цікавою з погляду науки є запроваджена у Німеччині сімейна доплата, розміри якої державним службовцям Німеччини також залежать від групи оплати праці та рівня сімейного стану [4]. Загалом виділяють два рівні доплати, що залежать від сімейного стану державного службовця. До першого рівня належать: одружені службовці, судді та солдати; овдовілі службовці, судді та солдати; розлучені особи, які мають зобов'язання перед колишнім чоловіком чи дружиною щодо утримання; службовці, судді та солдати, які проживають разом з іншими особами і мають перед ними законодавчо зумовлені чи морального характеру зобов'язання щодо надання допомоги. До другого ступеня належать державні службовці, судді, солдати, які підпадають під дію закону про виплату грошей дітям. Подальші ступені залежать від кількості дітей у сім'ї. Сімейна доплата державним службовцям Німеччини надається, якщо сім'я має більш як одну дитину, а з народженням другої та кожної наступної дитини сімейна доплата збільшується.

Враховуючи вищенаведене, можемо відзначити, що соціальний захист державних службовців у Німеччині характеризується такими особливостями:

1) Фінансово-незалежний характер (тобто держава намагається здійснити достатній рівень фінансування державного службовця, який забезпечить відсутність у нього необхідності у додатковому заробітку).

2) Співмірність (тобто рівень соціального захисту, зокрема фінансового забезпечення, напряму залежить від займаной посади).

3) Багатовекторність (соціальний захист державних службовців у Німеччині характеризується значною кількістю різноманітних за своєю підставою виплат).

Закон про оплату праці Австрійської республіки виокремлює 10 тарифікаційних груп службовців: 1) службовці загального управління; 2) судді і державні адвокати; 3) викладачі університетів; 4) вчителі; шкільні і фахові інспектори та чиновники служби нагляду за школою; службовці виконавчої гілки влади та службовці охорони; 7) військові службовці: рядовий склад та професійні офіцери; 8) службовці пошти та зв'язку; 9) службовці лікувальних закладів та установ; 10) службовці адміністрації управління пошти та зв'язку [7]. Сучасна система заробітної плати на публічній службі Австрії запроваджена реформою заробітної плати 1994 р. Згідно з законом про заробітну плату кожен державний службовець належить до певної групи оплати праці [7]. Наразі існує 19 рівнів тарифікації заробітної плати. Рівень заробітної плати прив'язаний також до службового просування, яке залежить від стажу, робочого місяця (посади) та результатів праці.

Місячна оплата праці державного службовця Австрії складається із фіксованого посадового окладу і можливих надбавок: за вислугу років; за службу, функціональну, управлінську служби; за застосування та обслуговування виконавчої служби; за військову службу; вихователю на дітей у зв'язку з підвищенням цін. Місячна заробітна плата виплачується першого числа кожного місяця. Якщо перше число припадає на неробочий день, то виплата здійснюється заздалегідь у попередній робочий день. Окрім місячних виплат, передбачено також особливий щоквартальний платіж у розмірі 50% місячного окладу. Термінами виплати особливого щоквартального платіжу є: за перший квартал – 1 березня, другий – 1 червня, третій – 1 вересня, четвертий – 1 грудня. Виплачуються також кошти за сумлінну службу службовцям, які пропрацювали на державній службі 25 чи 40 років. Розмір виплати при досягненні 25-річного перебування на службі становить 200%, а 40-річного – 400 % місячного окладу. Якщо службові відносини завершуються смертю службовця, то виплата здійснюється спадкоємцям покійного в розмірі 150% посадового окладу.

Відзначимо, що надбавки за стаж державної служби на цьому етапі передбачені українським законодавством. Зокрема, частиною 1 статті 52 Закону України «Про державну службу» визначено, що надбавка за вислугу років на державній службі встановлюється на рівні 3 відсотків посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше 50 відсотків посадового окладу [8]. Водночас доцільним вважаємо введення саме премії за довготривале проходження державної служби, що повинно підняти рівень соціального захисту та мотивації державних службовців, які виконують свої обов'язки на благо держави протягом тривалого часу.

Для впровадження зазначеного преміювання пропонуємо частину 1 статті 52 Закону України «Про державну службу» доповнити абзацом 2 такого змісту: «Державним службовцям, строк служби яких становить 25 та 40 років, здійснюється одноразова виплата при досягненні 25-річного перебування на службі у розмірі 200%, а 40-річного перебування на службі – 400% місячного окладу. Якщо службові відносини завершуються смертю службовця, то виплата здійснюється спадкоємцям покійного в розмірі 150% посадового окладу».

Відповідна зміна дозволить підвищити престиж державної служби та впровадити додаткову мотивацію для державних службовців проходити службу протягом більш тривалого часу. Досить важливим є можливість отримання такої доплати спадкоємцями державного службовця, що підвищить рівень соціального захисту не лише самого державного службовця, але і членів його сім'ї.

Можливість отримання додаткових благ у довготривалій перспективі дозволить зменшити відтік цінних кадрів державної служби до приватного сектору, що матиме позитивний вплив на ефективність виконання державою взятих на себе обов'язків.

**Висновки.** З наведеного аналізу можна зробити висновок, що соціальний захист державних службовців Австрії має такі особливості:

- 1) широка диференційованість (розмір окладу визначається за одним із 19 тарифів та залежить не лише від займаної посади, але і від стажу та результатів виконання службових обов'язків);
- 2) позитивна направленість (соціальний захист характеризується стимулюванням державних службовців до виконання своїх обов'язків протягом максимально довгого строку, зокрема, впровадженням доплат за 25 та 40 річну роботу у розмірі 200 та 400 відсотків від місячного окладу.

#### Список використаних джерел:

1. Зелінський С.Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 296 с.
2. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Москва : Логос, 2000.

3. Лопушинський І.П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. І.П. Лопушинський. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 4 (8). С. 48–54.

4. Bundesbeamtengesetz (BBG). URL: <http://www.beamtengesetz.de>. (дата звернення – 27.10.2019).

5. Beamten-Dienstgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>.

6. Марішенкова Т. Державний службовець у Німеччині. Збірник тез Всеукраїнського студентського онлайн-форуму «Державний службовець закордоном: знімаємо маски», присвяченого 100-річчю державної служби в Україні. Житомир : ЖДТУ, 2018. С. 72–76.

7. Bundes-Vervassungsgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (дата звернення – 30.10.2019 року).

8. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 28.10.2019).

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.9>

**БОНДАР В.І.**

## **ДО ПРОБЛЕМИ КОМПЛЕКТУВАННЯ СЛУЖБИ СУДОВОЇ ОХОРОНИ**

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України обґрунтовано, що найбільш дієвим способом комплектування Служби судової охорони є здійснення конкурсного відбору на посаду. Визначено, що конкурс – це перш за все процедура, яка складається з чітко визначених дій, котрих обов'язково мають дотримуватись суб'єкти, уповноважені на проведення конкурсу. На цей час питання конкурсного відбору працівників Служби судової охорони регулюється «Порядком проведення конкурсу для призначення на посади співробітників Служби судової охорони», який було затверджено Рішенням Вищої ради правосуддя від 30 жовтня 2018 року № 3308/0/15-18, із змінами та доповненнями, які були внесені до нього у зв'язку із реформуванням Служби судової охорони. З'ясовано, що необхідним комплектом документів від претендентів на зайняття вакантних посад є: 1) письмова заява про участь у конкурсі, у якій також зазначається надання згоди на проведення спеціальної перевірки стосовно неї відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» і на обробку персональних даних відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»; 2) копія паспорта громадянина України; 3) копії (копії) документа (документів) про освіту; 4) заповнена особова картка визначеного зразка, автобіографія, фотокартка розміром 30 x 40 мм; 5) декларація, визначена Законом України «Про запобігання корупції» (роздрукований примірник із сайту Національного агентства з питань запобігання корупції); 6) копія трудової книжки (за наявності), довідка Ф1 (для атестованих працівників) або копія послужного списку (для цивільних осіб); тощо. Наголошено, що формування кадрового резерву, беззаперечно, є важливим аспектом комплектування Служби судової охорони, саме за його допомогою вбачається можливим: по-перше, створити сприятливі умови для кар'єрного зростання вже наявних службовців відомства, що своєю чергою є важливим стимулом для працівників більш якісно виконувати свої посадові обов'язки; по-друге, забезпечити стабільність кадрів, уникнути так званої «кадрової кризи». Існування кадрового резерву дасть змогу подолати негативні аспекти плинності кадрів на керівних посадах державної служби, поступово та послідовно готувати високопрофесійних керівників і фахівців для

органів державної влади та місцевого самоврядування, результативно управляти кар'єрою працівників Служби судової охорони, підвищити ефективність діяльності посадових осіб на довгострокову перспективу.

**Ключові слова:** кадри, відбір кадрів, конкурс, комплектування, Служба судової охорони, процедура, співробітники.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, it is substantiated that the most effective way of completing the Judicial Protection Service is the competitive selection for the post. It is determined that a competition is first and foremost a procedure consisting of clearly defined actions, which must be followed by the entities authorized to conduct the competition. To date, the issue of competitive selection of Judicial Protection Service employees is governed by the "Procedure for Conducting a Competition for Judicial Officers" approved by the Supreme Judicial Council Decision of October 30, 2018 No. 3308/0/15-18, as amended and the additions made to it in connection with the reform of the Judicial Protection Service. It has been found that the necessary set of documents from the candidates for the vacancy is: 1) a written application for participation in the competition, which also states the consent to conduct a special check against it in accordance with the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" and the processing of personal data in accordance with the Law of Ukraine "On Protection of Personal Data"; 2) a copy of the passport of a citizen of Ukraine; 3) copies (copies) of the education document (s); 4) filled in ID card of a certain sample, autobiography, photo card with size 30 x 40 mm; 5) a declaration, determined by the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" (a printed copy from the website of the National Agency for the Prevention of Corruption); 6) a copy of the employment record (if any), a certificate F1 (for certified employees) or a copy of the record (for civilians); etc. It was emphasized that the formation of the personnel reserve is undoubtedly an important aspect of the staffing of the Judicial Protection Service. to fulfill their duties more qualitatively; secondly, to ensure staff stability, to avoid the so-called "personnel crisis". Existence of personnel reserve will allow to overcome the negative aspects of staff turnover in public administration positions, to gradually and consistently prepare high-level managers and specialists for state authorities and local self-government, to effectively manage the career of the Judicial Service employees, and to increase the efficiency of their work in the field of judicial protection.

**Key words:** personnel, selection of personnel, competition, staffing, court security service, procedure, employees.

**Вступ.** Створення та подальше реформування Служби судової охорони супроводжується низкою проблем різного характеру та спрямування. Однією із найсерйозніших із них, на нашу думку, є комплектування працівниками цієї Служби. Здійснити це можливо шляхом проведення комплексного відбору працівників до відповідного відомства. Взагалі відбір – це процес, у якому організація вибирає із претендентів на посаду одного або кількох осіб, які найкращим чином відповідають вимогам організації в конкретних умовах» [1, с. 173]. Саме відбір, на нашу думку, дозволяє не просто «набрати» кадри на службу до Служби судової охорони, а відібрати кращих із кращих, що своєю чергою дозволяє забезпечити ефективне виконання окресленою службою своїх завдань та функцій.

**Стан дослідження.** На цей час проблемі функціонування Служби судової охорони вже приділялась увага різними фахівцями. Зокрема, до неї звертались: М.Д. Виноградський, А.М. Виноградська, О.М. Шканова, Л.В. Могілевський, Є.Ю. Бортник, О.М. Обушенко, В.В. Мельник, Т.В. Іванкіна, Т.А. Іванова, В.Г. Кутушев, О.В. Лаврінченко, Е.А. Правдіна, М.А. Покровська, А.І. Ставцева, В.Н. Толкунова та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, сьогодні малодослідженим є питання комплектування служби судової охорони. Що, безумовно, слід вважати суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є розгляд і аналіз проблеми комплектування Служби судової охорони.

**Результати дослідження.** Починаючи наукове дослідження, слід відзначити, що кадри – це ключовий ресурс діяльності будь-якої організації незалежно від її форми власності та мети

діяльності, адже саме від того, як кожна окрема людина буде виконувати свої посадові обов'язки, напряду залежить функціонування всього органу державної влади. І новостворена Служба судової охорони в цьому контексті не є винятком. Перед останньою, як ми вже відзначали вище, сьогодні стоїть важливе завдання: здійснити якісне та повне кадрове укомплектування шляхом проведення комплексного відбору кадрів.

Відбір кадрів, пише М. Пірен, – це процес вивчення психологічних і професійних якостей працівника з метою встановлення його придатності для виконання обов'язків на певному робочому місці або посаді й вибору із сукупності претендентів найбільш придатного з урахуванням відповідності його кваліфікації, спеціальності, особистих якостей і здібностей характеру діяльності інтересам організації і його самого; відбір нових працівників відповідно до встановлених вимог для задоволення кількісної і якісної потреби організації в персоналі [2; 3]. Відповідно до точки зору О.І. Турчинова відбір кадрів – це система заходів, які забезпечують формування такого складу державних службовців, кількісні та якісні характеристики якого відповідали б цілям та завданням державної служби. Загалом відбір персоналу – це ідентифікація, зіставлення, співвідношення найбільш загальних вимог, властивих посаді або висунутих організацією, сферою діяльності, з характеристиками персоналу, конкретної людини. Відбір – це багатоактивна дія, в якій людина бере участь протягом практично всього періоду своєї активної професійної діяльності [4, с. 57].

Цікавою є думка І. Сурай, яка вказує, що відбір під час вступу на державну службу – це процес визначення конкретних персоналій з бази даних для висунення їм пропозицій щодо встановлення трудових та/або державно-службових відносин. Це складний структурований процес, під час якого виявляється здатність кадрів працювати в даній організації на даній конкретній посаді, де кожна стадія має особливе значення; встановлення відповідності психофізіологічних особливостей людини, її підготовленості і навичок тим вимогам, що пред'являються специфічною вибраною трудовою діяльністю; ухвалення кадрових рішень на основі вивчення і прогностичної оцінки придатності людей до оволодіння професією, до виконання професійних обов'язків і досягнення потрібного рівня майстерності; є системою засобів, що забезпечують прогностичну оцінку взаємовідповідності людини та професії [5, с. 53]. Основа відбору, продовжує вчена, – це конкретні нормативні характеристики професії, зокрема вимоги до конкретної посади. До механізмів відбору під час вступу на державну службу відносять: іспит на знання законодавства, співбесіду під час конкурсного відбору, стажування, випробувальний термін [5, с. 53–54].

Враховуючи наведене вище, слід узагальнити, що в рамках представленої проблематики відбір кадрів – це перш за все діяльність, яка спрямована на те, щоб укомплектувати Службу судової охорони всіма необхідними працівниками для того, щоб забезпечити ефективну та безперебійну роботу відомства. Ключовим способом відбору кадрів до Служби судової охорони є конкурс. Є.В. Охотський вважає, що конкурс – це єдино можливий демократичний механізм відбору на державну службу без протекції та відповідного зовнішнього впливу, тобто той механізм, який забезпечує не тільки справедливе заміщення посади на державній службі, але й гарантує реалізацію права рівного доступу громадян до державної служби відповідно до їх здібностей, професійної підготовки, особистих прагнень [6, с.217]. В.Н. Смірнов, досліджуючи конкурсний відбір в праві, підкреслює, що «конкурс – це особливий, винятковий порядок підбору кадрів, що містить підвищені вимоги до осіб, які претендують на заміщення вакантної посади». Обґрунтовуючи цю думку, вчений порівнює конкурс із випробуванням [7, с. 45].

З огляду на наведене вище можна констатувати, що конкурс – це перш за все процедура, яка складається з чітко визначених дій, котрих обов'язково мають дотримуватись суб'єкти, уповноважені на проведення конкурсу. На цей час питання конкурсного відбору працівників Служби судової охорони регулюється «Порядком проведення конкурсу для призначення на посади співробітників Служби судової охорони», який було затверджено Рішенням Вищої ради правосуддя від 30 жовтня 2018 року № 3308/0/15-18, із змінами та доповненнями, які були внесені до нього у зв'язку із реформуванням Служби судової охорони.

Окреслений вище Порядок визначає процедуру проведення конкурсу на зайняття вакантних посад Голови Служби судової охорони, його заступників, співробітників центрального органу управління Служби судової охорони, керівників і заступників керівників територіальних підрозділів Служби судової охорони, співробітників територіальних підрозділів Служби судової охорони, метою якого є добір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки. Конкурс проводиться відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади працівника Служби судової охорони

(далі – ССО), зазначеної у пункті 1 цього Порядку (далі – посада), на основі оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків. Конкурс проводиться із дотриманням принципів: забезпечення рівного доступу; політичної неупередженості; законності; довіри суспільства; недискримінації; прозорості; доброчесності; ефективного і справедливого процесу відбору [8].

Відповідно до вказаного вище Порядку конкурс проводиться поетапно: 1) прийняття рішення про оголошення конкурсу; 2) оприлюднення рішення про оголошення конкурсу; 3) прийняття документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі; 4) перевірка поданих документів на відповідність встановленим законодавством вимогам; 5) перевірка рівня фізичної підготовки (окрім Голови ССО, його заступників); 6) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів для кандидатів на посади Голови ССО, його заступників, керівників територіальних підрозділів ССО, їхніх заступників, керівників структурних підрозділів ССО та територіальних підрозділів ССО; 7) співбесіда; 8) визначення переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата [8]. Проаналізуємо кожен із окреслених етапів конкурсу більш детально.

Переходячи до характеристики першого етапу конкурсного відбору кандидатів на посаду до Служби судової охорони, варто відзначити, що оголошення конкурсу – це односторонній правочин. Обов'язок засновника конкурсу прийняти представлені учасниками конкурсу роботи, розглянути їх та виплатити переможцю конкурсу винагороду. Тому конкурсне правовідношення виникає з двох односторонніх правочинів, вчинених засновником конкурсу та особами, які в ньому беруть участь. Оголошення конкурсу може бути зроблено в будь-якій формі, частіше його оголошують через засоби масової інформації, головне, щоб про конкурс змогло дізнатися широке коло осіб чи персональні учасники у разі проведення закритого конкурсу [9].

В оголошенні про проведення конкурсу мають зазначатися: 1) місцезнаходження комісії, яка проводить конкурс; 2) назва вакантної посади; 3) стислий обсяг посадових (службових) обов'язків; 4) умови грошового забезпечення; 5) вимоги щодо освітньо-кваліфікаційного рівня, підготовки (спеціальності), досвіду роботи, рівня професійної компетентності кандидата на посаду (згідно із кваліфікаційними вимогами до цієї посади, а також вимогами до осіб, що приймаються на службу); 6) інформація щодо строкості чи безстроковості призначення на посаду; 7) перелік документів, необхідних для участі в конкурсі, та строк їх подання; 8) перелік обмежень, за наявності яких особа не може претендувати на посаду; 9) дата і місце проведення конкурсу (етапів конкурсу); 10) прізвище, номер телефону та адреса електронної пошти особи, яка надає додаткову інформацію з питань проведення конкурсу [8].

Наступним етапом проведення конкурсу є збір документів від претендентів на зайняття вакантних посад. Традиційним комплектом необхідних документів є: 1) письмова заява про участь у конкурсі, у якій також зазначається надання згоди на проведення спеціальної перевірки стосовно неї відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» і на обробку персональних даних відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»; 2) копія паспорта громадянина України; 3) копія (копії) документа (документів) про освіту; 4) заповнена особова картка визначеного зразка, автобіографія, фотокартка розміром 30 x 40 мм; 5) декларація, визначена Законом України «Про запобігання корупції» (роздрукований примірник із сайту Національного агентства з питань запобігання корупції); 6) копія трудової книжки (за наявності), довідка ФІ (для атестованих працівників) або копія послужного списку (для цивільних осіб); тощо [8].

Після того, як були відібрані анкети кандидатів, документи яких відповідають всім встановленим вимогам, їх має бути запрошено до наступного етапу конкурсу, а саме співбесіди, яку традиційно розуміють як зустріч між кандидатом на посаду та потенційним роботодавцем, під час якої відбувається знайомство, оцінюються вміння та навички кандидата та аналізується сумісність особистості до відкритої вакансії, посади [10]. Співбесіда – це робота з працівником в режимі «запитання – відповідь» за заздалегідь складеною або довільною схемою для отримання додаткових даних. Науковці наголошують, що співбесіда як етап конкурсного відбору повинна проводитися перш за все спеціалістом з кадрового менеджменту для визначення наявності передумов для успішної соціалізації в новому колективі, вміння співпрацювати з колегами, підлеглими і керівниками, виявлення очікувань претендента стосовно перспектив кар'єри, оплати та умов праці, бажання поділяти цінності та місію організації тощо [11].

В рамках представленої проблематики відзначимо, що співбесіду на зайняття вакантної посади у Службі судової охорони проводить конкурсна комісія. Вона, як відзначається у «Порядку проведення конкурсу для призначення на посади співробітників Служби судової охорони», проводиться з метою оцінки відповідності професійної компетентності кандидата встановленим

вимогам. Співбесіда передбачає вільне спілкування з можливістю обговорення уявних ситуацій, пов'язаних із майбутнім виконанням посадових (службових) обов'язків кандидатом. Під час співбесіди оцінюються, зокрема, рівень мотивації претендента, його комунікабельність, ерудованість, емоційна врівноваженість та професіоналізм [8].

Після того, як було проведено всі вказані вище етапи конкурсу, складається рейтинговий список кандидатів на зайняття вакантних посад співробітників ССО. Рейтинг кандидата, який успішно пройшов конкурс, залежить від загальної кількості набраних ним балів. Першим за рейтингом та переможцем конкурсу є кандидат, який набрав найбільшу загальну кількість балів. Результати визначення загального рейтингу кандидатів відображаються у протоколі засідання Комісії, конкурсної комісії. Якщо два і більше кандидатів мають однаковий загальний рейтинг, переможцем конкурсу визнається той кандидат, який має більший досвід роботи на керівних посадах. Кандидат може ознайомитись зі своїми результатами оцінювання за письмовим зверненням до Комісії, конкурсної комісії. У такому разі служба управління персоналом Державної судової адміністрації України або підрозділи роботи з персоналом центрального органу управління ССО, територіальних управлінь ССО відповідно надають кандидатові витяг зі зведеної відомості середніх балів.

І останнім етапом є оголошення результатів конкурсу. Інформація про переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади повинна містити прізвище, ім'я та по батькові кандидата, назву посади та загальну кількість балів, набраних кандидатами. Служба управління персоналом Державної судової адміністрації України або підрозділи роботи з персоналом центрального органу управління ССО, територіальних управлінь ССО відповідно ведуть реєстр других за результатами конкурсу кандидатів на зайняття вакантних посад. Другий за результатами конкурсу кандидат має право на призначення на посаду протягом одного року з дня проведення відповідного конкурсу, якщо така посада стане вакантною, а також у разі, коли переможець конкурсу відмовився від зайняття посади або йому буде відмовлено у призначенні на посаду за результатами спеціальної перевірки.

Завершуючи розгляд процедури проведення конкурсного відбору, варто відзначити, що на цей час вона є досить «сирою» та має ряд недоліків. Зокрема, на нашу думку, не зовсім вдалим є підхід законодавця до формування конкурсних комісій. Адже у чинному порядку зовсім не передбачено можливість залучення фахівця по роботі з кадрами або ж певної третьої сторони до проведення конкурсу. Переконані, що наявний сьогодні порядок створює умови для протекціонізму та забезпечує передумови для заангажованого кадрового відбору. Саме тому ми переконані, що окремим, шостим членом комісії має бути фахівець по роботі з кадрами, який має спеціальні знання та навички для проведення співбесід, психологічного тестування тощо. Окремим суттєвим недоліком також є відсутність механізму формування кадрового резерву.

Окремо в рамках представленого дослідження слід вказати, що повноцінне комплектування Служби судової охорони є неможливим без створення кадрового резерву. Під кадровим резервом для державної служби в юридичній літературі розуміють державних службовців, які поєднують у собі високу компетентність, ініціативність і творчий підхід до виконання службових обов'язків і здатних, при додатковій підготовці, досягти відповідності кваліфікаційним вимогам, що висуваються до державних службовців вищого рівня, на які вони претендують [12, с. 190]. Кадровий резерв, вказує А.В. Андрушко, – це відібрана за встановленими критеріями із загального числа працівників відповідних органів група осіб, яких спеціально підготовляють (навчають) для заміщення визначених управлінських посад. Так, відповідно до Закону України «Про державну службу» кадровий резерв для державної служби створюється для заміщення вакантних посад державних службовців, а також для просування їх по службі [13].

Таким чином, формування кадрового резерву, беззаперечно, є важливим аспектом комплектування Служби судової охорони, саме за його допомогою вбачається можливим: по-перше, створити сприятливі умови для кар'єрного зростання вже наявних службовців відомства, що своєю чергою є важливим стимулом для працівників більш якісно виконувати свої посадові обов'язки; по-друге, забезпечити стабільність кадрів, уникнути так званої «кадрової кризи». В цьому контексті також варто погодитись із думкою Г. Мостового, який вказує, що існування кадрового резерву дасть змогу подолати негативні аспекти плінності кадрів на керівних посадах державної служби, поступово та послідовно готувати високопрофесійних керівників і фахівців для органів державної влади та місцевого самоврядування, результативно управляти кар'єрою працівників Служби судової охорони, підвищити ефективність діяльності посадових осіб на довгострокову перспективу [14].

**Висновки.** Завершуючи представлене дослідження, слід узагальнити, що в умовах реформування Служби судової охорони комплектування цього відомства професійними та якісними кадрами є одним із першочергових та найважливіших завдань. При цьому до даного питання законодавець повинен підійти науково-обґрунтовано та комплексно. Переконані, що важливо сформувати не просто якісну процедуру конкурсного відбору, необхідним є змістовний підхід до формування вимог до кандидатів на посаду, а також до формування кадрового резерву цього відомства.

**Список використаних джерел:**

1. Виноградський М.Д. Управління персоналом. 2-ге вид. : навч. посіб. / М.Д. Виноградський, А.М. Виноградська, О.М. Шканова. Київ : Центр навчальної літератури. 500 с.
2. Пірен М. Гендерні аспекти державної служби : монографія / М. Пірен, Н. Грицяк, Т. Василевська, О. Іваницька ; за заг. ред. Б. Кравченка. Київ : Вид. Соломії Павличко «Основи», 2002. 335 с.
3. Фрумкин А.А. Психологический отбор в профессиональной и образовательной деятельности. Санкт-Петербург : Речь, 2004. 210 с.
4. Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. Москва : Флинта, 1998. 271 с.
5. Сурай І. Добір і відбір кадрів як механізми формування й розвитку еліти в державному управлінні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2012. Вип. 2. С. 51–58.
6. Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт. Москва : Московский госуд. институт междун. отнош.; Российская политическая энциклопедия РОССПЭН, 2002. 400 с.
7. Смирнов В.Н. Конкурс в советском трудовом праве. Ленинград : Изд-во Лен. Гос. ун-та, 1960. 45 с.
8. Про затвердження Порядку проведення конкурсу для призначення на посади співробітників Служби судової охорони / Рішення Вищої Ради правосуддя від 30.10.2018 № 3308/0/15-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v3308910-18/conv?lang=uk>.
9. Цивільний кодекс України [Текст] : коментар / Є.О. Харитонов [та ін.] ; заг. ред. Є.О. Харитонов, О.М. Калітенко; Одеська національна юридична академія. Одеса : Юридична література, 2003. 1079 с.
10. Кута О., Малинович Л. Ставлення особистості до проходження співбесіди / Психологічні виміри культури, економіки, управління: Науковий журнал. Харків, 2017. URL: [http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/42174/2/2017v10\\_Kuta\\_O-Stavlennia\\_osobystosti\\_do\\_prokhozhenia\\_35-36.pdf](http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/42174/2/2017v10_Kuta_O-Stavlennia_osobystosti_do_prokhozhenia_35-36.pdf).
11. Черкасова А. Аналіз технологій відбору працівників на службу в органи митної служби України та шляхи їх удосконалення. URL: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dums/2010\\_4/10casusu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_4/10casusu.pdf).
12. Ківалов С.В., Біла Л.Р., Державна служба в Україні. Одеса : Юридична література, 2003. 368 с.
13. Андрушко А.В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями. Дис... канд. юрид. наук : 12.00.05. Хмельницький, 2003. 196 с.
14. Мостовий Г., Бабаєв В. Формування штатного кадрового резерву як перспективний напрям забезпечення державної служби кадрами нової генерації. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2010. № 3. С. 239–246.



## ПОЗАЮРИСДИКЦІЙНІ ФОРМИ ЗАХИСТУ ПРАВА ПРАЦІВНИКА НА ВІДШКОДУВАННЯ МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ У ТРУДОВИХ ВІДНОСИНАХ

Стаття присвячена вивченню позаюрисдикційної групи форм захисту права працівника на відшкодування моральної шкоди, завданої у трудових відносинах, та форм захисту, які входять до цієї групи. Особлива увага приділена аналізу самозахисту працівником власного права на відшкодування моральної шкоди, завданої у трудових відносинах, з огляду на наявні норми чинного законодавства, що регламентують таку форму захисту. З'ясовано, що найкращою практикою захисту права працівника на відшкодування моральної шкоди та, відповідно, закріплення умов виконання обов'язку щодо такої компенсації роботодавцем буде встановлення правил та стандартів щодо цього в умовах трудового договору, посилаючись на які, працівник може пред'явити вимогу про відшкодування заподіяної моральної шкоди власнику або уповноваженому ним органу без звернення з позовом до суду чи іншого органу або не вдаватись до самозахисту. Визначено, що під поняттям самозахисту як форми захисту права працівника на компенсацію моральної шкоди, заподіяної роботодавцем у рамках трудових правовідносин, варто вважати самостійну неюрисдикційну форму захисту означеного права працівника, способами якої є самостійні правомірні дії (та/або бездіяльність) працівника, що здійснюються з метою найбільш оптимального припинення відповідної протиправної поведінки порушника (припиняється одразу після відшкодування роботодавцем моральної шкоди працівнику) без застосування примусових заходів держави, для досягнення чого працівник звертається до засобів самозахисту, якими є певні знаряддя, предмети, що можуть бути правомірно використані працівником для самостійного захисту порушеного права. Зроблено висновок, що позаюрисдикційні (неюрисдикційні) форми захисту права на відшкодування моральної шкоди як діяльність працівників або їх представників (так само сумісна діяльність працівників і роботодавців), які здійснюються ними самостійно, без звернення до відповідних юрисдикційних органів, в українському законодавстві про працю представлені такими формами захисту права працівника, як самозахист та договірна форма захисту (на підставі угоди сторін).

**Ключові слова:** відшкодування моральної шкоди, самозахист, моральна шкода, позаюрисдикційні форми захисту, трудові правовідносини, угода сторін, форми захисту.

The article is devoted to the study of the non-jurisdictional group of forms of protection of the employee's right to compensation for non-pecuniary damage inflicted in labour relations, and of the forms of protection that belong to this group. Particular attention is paid to the analysis of self-defense by an employee of his or her own right to compensation for non-pecuniary damage inflicted in labour relations, taking into account the existing rules of the current legislation regulating this form of protection. It has been found that the best practice to protect the employee's right to non-pecuniary damage and, accordingly, to fix the conditions of fulfilment of the obligation for such compensation by the employer, will be to set rules and standards for this in the terms of the employment contract, referring to which, make a claim for compensation for non-pecuniary damage to the owner or his authorized body without bringing an action before the court or other body, or not to resort to self-defense. It is determined that the notion of self-defense, as a

form of protection of the employee's right to compensation for moral harm caused by the employer in the framework of employment relations, should be considered as an independent non-jurisdictional form of protection of the specified right of the employee, the ways of which are independent legitimate actions (and/or inaction) for the most optimal termination of the relevant unlawful conduct of the offender (terminated immediately after compensation by the employer of moral harm to the employee) without the use of compulsory ahodiv state, to achieve what the employee refers to the means of self-defense that has some tools, items that can be legally used for self-protection officer violated right. It is concluded that non-jurisdictional (non-jurisdictional) forms of protection of the right to non-pecuniary damage, as the activities of employees or their representatives (similarly: the joint activity of employees and employers), which they carry out independently, without appealing to the relevant jurisdictions, in the Ukrainian legislation the work is represented by such forms of employee rights protection as self-defense and contractual protection (based on agreement of the parties).

**Key words:** *compensation for moral harm, self-defense, moral harm, non-jurisdictional forms of protection, labour relations, agreement of the parties, forms of protection.*

**Вступ.** Актуальність вибраної теми очевидна з огляду на певні обставини. По-перше, за останні роки в рамках вітчизняної доктрини трудового права низка вчених досліджувала питання самозахисту трудових прав працівників. При цьому жодного разу ні в наукових, ні в науково-практичних статтях вчені та практикуючі юристи не розглядали питання самозахисту як форми захисту права працівника на відшкодування моральної шкоди, завданої в трудових відносинах. Подібна ситуація склалась із захистом зазначеного права на підставі угоди сторін. Розцінюючи такий стан розгляду цих питань у доктрині трудового права й юридичній практиці як неприпустимий, вважаємо, що комплексне дослідження сучасних неюрисдикційних форм захисту права працівника на відшкодування моральної шкоди, завданої у трудових відносинах, буде позитивно сприяти поглибленню знань щодо означених питань для вчених та практиків. По-друге, незважаючи на те, що в нашій державі досі триває реформа трудового законодавства і на порядку денному цього довготривалого процесу стоїть прийняття проекту нового кодексу про працю, український законодавець, регламентуючи позаюрисдикційні форми захисту прав працівника, неповною мірою їх деталізує, результатом чого є, приміром, те, що питання захисту права працівника на відшкодування моральної шкоди, завданої у трудових відносинах, фактично прямо не регламентоване проектом законодавством, що не є однозначно виправданим. Тому вважаємо, що результати цього комплексного дослідження мають бути враховані під час підготовки проекту ТК України як такі, що зможуть поліпшити стан захищеності права працівника на відшкодування моральної шкоди, завданої у трудових відносинах.

Сприятиме досягненню поставленої мети в процесі наукового пошуку звернення до суміжних галузей права, аналіз точок зору спеціалістів, науковців з цього питання (С.В. Горбачьова, Є.Б. Козаква, М.В. Лушнікова, О.М. Лушніков, Г.О. Свердлик, Е.Л. Страунінг, В.Д. Чернадчук, А.Л. Юріна), вивчення положень нормативно-правових актів.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження позаюрисдикційних (неюрисдикційних) форм захисту права працівника на відшкодування моральної шкоди, заподіяної в трудових правовідносинах за законодавством України.

**Результати дослідження.** Відмінність права на захист від інших прав такого типу полягає в тому, що це право має самостійне значення в механізмі правового регулювання і вищому ступені, фіксує свободу правомірної поведінки суб'єктів права. Отже, право на відшкодування моральної шкоди є важливою гарантією захисту прав і свобод громадян, що визначається нормами трудового законодавства, яке регулює процедуру чи процес розгляду індивідуальних трудових спорів (такі спори розглядаються, якщо право на її відшкодування безпосередньо передбачене нормами Конституції України або випливає з її положень, а також у випадках, передбачених ЦК України та іншим законодавством).

При цьому захист такого права може відбуватись шляхом звернення працівника, який завдав моральної шкоди, до однієї з груп форм захисту: юрисдикційної, квазіюрисдикційної та позаюрисдикційної. Серед зазначених груп форм захисту найбільш оптимальним у правовому суспільстві є форми захисту, що входять до позаюрисдикційної групи, оскільки звернення працівника до таких форм захисту не обмежені складними процедурами і, як правило, певними бар'єрами захисту, як-то строки, доказування тощо.

Варто зазначити, що в доктрині трудового права під поняттям «неюрисдикційні форми захисту» розуміються дії працівників або їх представників із захисту прав та інтересів, які здійснюються ними самостійно, без звернення до відповідних юрисдикційних органів. Однак у сучасній науці трудового права також і зустрічаються визначення, коли до неюрисдикційних форм захисту зараховують також і квазіюрисдикційні форми. Зокрема, А.Л. Юріна зазначає, що неюрисдикційна форма захисту охоплює дії громадян й організацій щодо захисту цивільних прав та охоронюваних законом інтересів, що здійснюються ними самостійно, без звернення за допомогою до державних та інших уповноважених органів [1, с. 105].

До неюрисдикційних форм захисту права працівника на відшкодування моральної шкоди, завданої у трудових відносинах роботодавцем, варто зараховувати наведені нижче форми.

1. Договірна форма захисту права працівника на відшкодування моральної шкоди в рамках трудового права (на підставі угоди сторін). У тих випадках, коли працівник не бажає звертатись до юрисдикційних чи квазіюрисдикційних форм захисту свого права на відшкодування шкоди, а роботодавець погоджується відшкодувати таку шкоду після врегулювання розміру такої шкоди без звернення до суду, профспілки тощо (це не виключає можливості залучення фахівців – психіатрів, терапевтів, дерматологів, сексопатологів тощо), то працівник та роботодавець можуть врегулювати спірне питання в досудовому порядку, без залучення державних чи громадських органів, не створюючи відповідні примирні-третейські органи. Проте задля наповнення змістом таких дій сторін та отримання відповідних юридичних гарантій такої працівник та роботодавець мають укласти угоду про вирішення такого спору за угодою сторін. Власне, такі дії не забороняє ані трудове, ані цивільне законодавство. Зокрема, відсутні застереження щодо такого і в ст. 23 ЦК України, в якій не встановлюються обмеження щодо визначення умов відшкодування моральної шкоди в договірному порядку.

Найкращою ж практикою захисту права працівника на відшкодування моральної шкоди та, відповідно, закріплення умов виконання обов'язку щодо такої компенсації роботодавцем буде встановлення правил та стандартів щодо цього в умовах трудового договору, посилаючись на які, працівник може пред'явити вимогу про відшкодування заподіяної моральної шкоди власнику або уповноваженому ним органу без звернення з позовом до суду чи іншого органу або не вдаватись до самозахисту.

Варто погодитись із В.Д. Чернадчук, який вважає, що метою такої угоди є позасудове врегулювання індивідуального трудового спору та припинення зобов'язань із відшкодування працівникові моральної шкоди в судовому порядку [2, с. 11]. Тобто така форма захисту є найбільш оптимальним інструментом відшкодування моральної шкоди, хоча досить спірною є оптимальність такої форми захисту як варіанту захисту права працівника на відшкодування моральної шкоди, оскільки закономірно, що працівник буде весь час завищувати розмір моральної шкоди, яку треба відшкодувати, а роботодавець – занижувати. Тому у використанні цієї форми захисту все залежить від суб'єктивних факторів, як-то: чесність і об'єктивність працівника та роботодавця, їхня правова та професійна обізнаність тощо.

Видається можливим внесення таких правил та стандартів як змін до трудового договору (лише тоді, коли такі не передбачені в чинному трудовому договорі; зміни до наявних умов відшкодування моральної шкоди в чинному трудовому договорі мають бути заборонені) в передбаченому законом порядку, або укладання з працівником (за згодою працівника) таких правил і стандартів у формі додаткового документа, який приєднується до чинного трудового договору і вважається його частиною (якщо такі правила й стандарти не передбачені в чинному трудовому договорі; якщо наявні правила й стандарти вважаються неповними, їх можна деталізувати в окремому документі за описаною процедурою, проте якщо з такою деталізацією погоджується працівник).

2. Самозахист. У доктрині трудового права розуміння поняття «самозахист працівником своїх трудових прав» є неоднаковим, це поняття, як правило, розглядають як форму захисту трудових прав, спосіб забезпечення реалізації трудових прав, засіб захисту трудових прав, і форма, і засіб захисту трудових прав.

Поряд із тим, аналізуючи поняття «спосіб» і «форма» захисту і зіставляючи різні законодавчі положення про самозахист, можна погодитись з Є.Б. Козаковою, яка вважає, що самозахист – це форма захисту з притаманними їй способами [3, с. 10], якими вважаються конкретні дії (або бездіяльності) чи система дій (або бездіяльності), здійснюваних людиною для відображення, припинення правопорушення або відновлення становища, яке існувало до правопорушення [4, с. 8].

Поняття «самозахист» розуміється як позаюрисдикційна форма захисту трудових прав працівника, яка складається, зокрема, із сукупності дозволених, визнаних або не заборонених державою дій самої людини за обґрунтованим і законним попередженням, припиненням і відображенням порушень, а також відновлення порушених (оспорюваних) суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів без звернення за допомогою до компетентних органів [4, с. 7].

При цьому самозахист є можливим за наявності в сукупності певних умов [3, с. 7, 15]: 1) є порушення права або спроба його порушення (в аспекті нашого питання – спроби уникнення роботодавцем відповідальності за моральну шкоду, завдану працівнику, чи відкрите ігнорування такого обов'язку); 2) виникає необхідність припинити (попередити) порушення (приміром, працівник відмовляється від виконання своїх трудових функцій на період доки моральна шкода, якої йому завдав роботодавець і не бажає її відшкодувати, не буде відшкодована, тому що працівник потребує компенсаційних коштів, які він використає, приміром, на фахову психологічну допомогу лікаря); 3) варто застосувати заходи, що відповідають характеру і змісту правопорушення (не зовсім буде правомірним самозахист коли, приміром, працівник, якому було завдано роботодавцем моральну шкоду, буде розкривати «секрет фірми» роботодавця, поширювати відомості фінансової звітності роботодавця тощо; не буде вважатись самозахистом права на відшкодування моральної шкоди працівником і використання способів самозахисту, використання яких завдає роботодавцю більшої шкоди, аніж розмір завданої шкоди працівнику, якщо працівнику завдано моральну шкоду в умовному розмірі 10 000 грн., то невихід на роботу працівника-потерпілого протягом місяця, що завдає роботодавцю шкоди більше 10 000 грн., теоретично вважається неприйнятним, а такий «самозахист» розцінюється як неправомірний самозахист, тобто самоуправство).

Разом із тим варто зауважити, що така форма захисту трудових прав характеризується певними ознаками, основними з яких є такі [5, с. 157–158; 6, с. 19]: 1) такий захист має правоохоронний характер (підставою застосування такого захисту є правопорушення, інакше такі дії можуть бути розцінені як самоуправство); 2) самозахист має характер односторонніх дій (у разі активного самозахисту) або бездіяльності в разі неактивного самозахисту – невихід на роботу, невиконання на робочому місці робочих функцій тощо) суб'єкта трудових правовідносин; 3) самозахист як форма захисту дає змогу застосовувати способи захисту (їх застосування є правом особи і відбувається в позаюрисдикційному порядку).

З цього виходить, що значення права на самозахист для людини та для суспільства, виключно помітне, зокрема тому, що інтереси особи поважаються, якщо сама ця особа здатна і за звичаєм схильна захищати їх. Інакше бездіяльність заінтересованої особи призводить до поширення правопорушень та безкарності, що, своєю чергою, знижує загальний рівень особистої безпеки людини. Чим активніше людина буде здійснювати діяльність із самостійного захисту своїх прав, свобод і законних інтересів, тим менше буде приводів до порушень її прав [4, с. 4]. Однак є випадки, коли трудове право працівника може порушитись, незважаючи на активність поведінки такого працівника. Тим більше працівник не зобов'язаний постійно піклуватись і контролювати роботодавця з метою унеможливлення порушення власних трудових та інших права й законних інтересів. Увага працівника має бути зосереджена на виконанні власних трудових обов'язків, а про непорушність його трудових прав має турбуватись як безпосередньо роботодавець, так і профспілка (якщо така створена на підприємстві і такий працівник є членом цього об'єднання).

Таким чином, під поняттям самозахисту як форми захисту права працівника на компенсацію моральної шкоди, заподіяної роботодавцем у рамках трудових правовідносин, варто розуміти самостійну неюрисдикційну форму захисту означеного права працівника, способами якої є самостійні правомірні дії (та/або бездіяльність) працівника, що здійснюються з метою найбільш оптимального припинення відповідної протиправної поведінки порушника (припиняється одразу після відшкодування роботодавцем моральної шкоди працівнику) без застосування примусових заходів держави, для досягнення чого працівник звертається до засобів самозахисту, якими є певні знаряддя, предмети, що можуть бути правомірно використані працівником для самостійного захисту порушеного права.

**Висновки.** Отже, підбиваючи підсумки вищевикладеного, варто зауважити, що позаюрисдикційні (неюрисдикційні) форми захисту права на відшкодування моральної шкоди як діяльність працівників або їх представників (так само сумісна діяльність працівників і роботодавців), які здійснюються ними самостійно, без звернення до відповідних юрисдикційних органів, в українському законодавстві про працю представлені такими формами захисту права працівника, як самозахист та договірна форма захисту (на підставі угоди сторін).

**Список використаних джерел:**

1. Юріна А.Л. Співвідношення понять форми, способу, міри і порядку захисту в науці цивільного права. *Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики*. 2009. С. 104–108.
2. Чернадчук В.Д. Відшкодування моральної шкоди при порушенні трудових прав : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Київ, 2001. 14 с.
3. Казакова Е.Б. Самозащита как юридическое средство: Проблемы теории и практики: автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Тамбов, 2006. 24 с.
4. Горбачева С.В. Самозащита прав по российскому законодательству : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Нижний Новгород, 2005. 21 с.
5. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс трудового права: В 2 т. Т. 1: Трудовое право в системе прав человека. Индивидуальное трудовое право : Учебник. Москва : Проспект, 2004. 608 с.
6. Свердлык Г.А., Страунинг Э.Л. Понятие и юридическая природа самозащиты гражданских прав. *Государство и право*. 1998. № 5. С. 17–19.

УДК 342: 349.3

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.11>

ДЕНЕГА О.П.

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ  
ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

У статті проаналізовано специфіку проблемних питань щодо правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України. Виявлено перелік таких проблем, визначено їх зміст і деталізовано характеристику кожного з них. Наведено аргументовані авторські пропозиції щодо шляхів їх вирішення. З'ясовано, що правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України здійснюється великою кількістю нормативно-правових актів, що збільшує ризику виникнення неузгодженостей між ними. На цьому етапі у вказаній сфері налічується більше сотні законів України та декілька сотень підзаконних нормативно-правових актів. Одним із можливих шляхів для вирішення цієї проблеми може стати вже запропоноване нами прийняття Соціального кодексу України. Наголошено, що правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України полягає у тому, що воно здійснюється за законодавством, яке не включає ряд важливих європейських стандартів. Визначено, що правове регулювання діяльності України як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції здійснюється на засадах, відмінних від правового регулювання діяльності європейських держав як суб'єктів права соціального забезпечення. Зроблено висновок, що в основі кожної держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України перебуває недосконалість чинного законодавства: воно є застарілим, перенасиченим нормативно-правовими актами, неадаптованим до європейських стандартів, суттєво відрізняється від соціального законодавства європейських держав. Нами встановлено, що найбільш оптимальним шляхом для вирішення існуючих проблем є систематизація соціального законодавства України. Також запропоновано рати-

фікувати ряд європейських соціальних стандартів і тим самим завершити процес адаптації вітчизняного соціального законодавства до соціального законодавства Європейського Союзу.

**Ключові слова:** *проблеми, правове регулювання, держава, право соціального забезпечення, євроінтеграція.*

In the article the specifics of problematic issues regarding the legal regulation of the state as a subject of social security law in the context of Ukraine's European integration are analyzed. The list of such problems is revealed, their maintenance is defined and the characteristic of each of them is detailed. The substantiated author's offers concerning the ways of their decision are resulted. It was found that the legal regulation of the state as a subject of social security law in the context of Ukraine's European integration is carried out by a large number of normative legal acts, which increases the risks of inconsistencies between them. At this stage, there are more than a hundred laws of Ukraine and several hundred bylaws in this area. One of the possible ways to solve this problem may be our adoption of the Social Code of Ukraine. It is emphasized that the legal regulation of the state as a subject of social security law in the context of Ukraine's European integration is that the legal regulation of the state as a subject of social security law in the context of Ukraine's European integration is carried out by legislation that does not include a number of important European standards. It is determined that the legal regulation of Ukraine as a subject of social security law in the context of European integration is carried out on a different basis from the legal regulation of European countries as subjects of social security law. It is concluded that the basis of each state as a subject of social security law in the context of European integration of Ukraine is the imperfection of current legislation: it is outdated, oversaturated with regulations, not adapted to European standards, significantly different from the social legislation of European countries. We found that the most optimal way to solve existing problems is to systematize the social legislation of Ukraine. It is also proposed to ratify a number of European social standards and thus complete the process of adapting domestic social legislation to the social legislation of the European Union.

**Keywords:** *problems, legal regulation, state, social security law, European integration.*

**Вступ.** Аналізуючи проблеми правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України, варто враховувати, що соціальне законодавство України дуже часто визначається вітчизняними науковцями як неефективне. Рядом вітчизняних науковців звертається увага на необхідність кодифікації соціального законодавства України за прикладом більш розвинених європейських держав, на велику кількість нормативно-правових актів соціального законодавства, між якими наявні юридичні колізії, а також на застарілість великої кількості із них, передусім тих, які були прийняті у перші роки після проголошення Україною незалежності та які функціонують і донині. Вітчизняний законодавець намагається реагувати на існуючі проблеми, внаслідок чого до вітчизняного законодавства регулярно вносяться зміни. Наприклад, до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV [1] за 17 років його функціонування вносились зміни близько восьми десятків разів, і ще одна така зміна передбачена у майбутньому. Схожим чином відбувається еволюція інших нормативно-правових актів соціального законодавства, які постійно удосконалюються, наближаючи Україну до кінцевої мети цього процесу – її остаточного становлення як соціальної держави. Однак, не зважаючи на активну діяльність законодавця у цьому напрямі, проблеми правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення, і передусім органів, які діють від її імені у правовідносинах соціального забезпечення, все ще залишаються актуальними, що свідчить про необхідність дослідження проблем правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення, а також пошуку шляхів для їх вирішення.

**Стан дослідження.** Різноманітні проблемні аспекти діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення висвітлювались у працях таких авторів, як В.А. Багрій, Н.Б. Болотіна, В.Я. Буряк, О.О. Гірич, С.В. Гришак, І.О. Гуменюк, А.В. Дутчак, С.В. Жадан, М.І. Іншин, О.П. Коваль, В.Л. Костюк, О.І. Кульчицька, О.Л. Кучма, В.Ф. Москаленко, Н.М. Мужикова,

Н.Р. Нижник, І.В. Новосельська, Н.М. Пархоменко, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипка, О.В. Прилипчук, В.Ф. Пузирич, П.М. Рабинович, С.М. Сиччук, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, О.В. Тищенко, М.М. Шумило, І.С. Ярошенко, О.М. Ярошенко. Але водночас варто враховувати, що в умовах відсутності теорії держави як суб'єкта права соціального забезпечення як такої важливим є встановлення проблемних аспектів саме у контексті діяльності держави та органів, які її представляють у соціальному забезпеченні. Тому виділені нами питання залишаються актуальними для дослідження, незважаючи на високий рівень уваги науковців до проблем соціального забезпечення загалом.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз проблем правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України.

**Результати дослідження.** Аналіз наукової літератури нашої держави, а також актів вітчизняного соціального законодавства України дозволив нам встановити, що серед проблем правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України варто виділити такі:

1) правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України донині не відповідає тим задачам, які були поставлені нашою державою із проголошенням курсу на вступ до Європейського Союзу;

2) правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України здійснюється великою кількістю нормативно-правових актів, що збільшує ризики виникнення неузгодженостей між ними;

3) правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України здійснюється законодавством, яке не включає ряд важливих європейських стандартів;

4) правове регулювання діяльності України як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції здійснюється на засадах, відмінних від правового регулювання діяльності європейських держав як суб'єктів права соціального забезпечення.

Аналізуючи першу із виділених нами проблем правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення, передусім зазначимо, що не зважаючи на те, що європейський вектор розвитку України обговорювався з перших років після проголошення незалежності нашої держави, Українська держава офіційно проголосила про курс інтеграції до Європейського Союзу 11 червня 1998, коли було прийнято Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, затверджену указом Президента України від 11.06.1998 № 615/98 [2]. Серед важливих положень цієї Стратегії у контексті подальшого удосконалення правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення відзначимо те, що в її преамбулі Європейський Союз було визначено як організацію, яка у процесі свого розвитку досягла високого рівня соціального забезпечення. По суті, досягнення високого рівня соціального забезпечення є ключовою задачею діяльності України як суб'єкта права соціального забезпечення. Саме тому вступ до Європейського Союзу, з одного боку, був та залишається стимулом для приведення соціального законодавства України у відповідність до європейських стандартів, а з іншого боку, членство України в Європейському Союзі означатиме, що наша держава як суб'єкт права соціального забезпечення також досягла високого рівня соціального забезпечення. По факту, те, що Україна донині не набула членства у цій організації, свідчить про те, що на сучасному етапі наша держава не є такою, яка в процесі свого розвитку досягла високого рівня соціального забезпечення, а отже, правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України на цьому етапі є проблемним.

У частині 5 Стратегії, визначаючи адаптацію соціальної політики України до соціальної політики Європейського Союзу, було встановлено, що цей процес полягатиме у реформуванні систем страхування, охорони праці, здоров'я, пенсійного забезпечення, політики зайнятості та інших галузей соціальної політики відповідно до стандартів Європейського Союзу і поступовому досягненні загальноєвропейського рівня соціального забезпечення і захисту населення. Як можемо переконатись, цей напрям, по суті, не реалізовано і дотепер. Насамперед підкреслимо, що сьогодні зберігає свою чинність велика кількість нормативно-правових актів соціального законодавства, які були прийняті ще до прийняття Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [2]. Це Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 № 875-XII [3], Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-XII [4], Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-XII [5], Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії, їх соціального захисту» від 22.10.1993 № 3551-XII

[6], Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16.12.1993 № 3721-ХІІ [7] та ряд інших нормативно-правових актів. Незважаючи на те, що до змісту кожного із них неодноразово вносились зміни (для прикладу, станом на початок 2020 року до Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 № 875-ХІІ [3] вносились зміни понад сорок разів), варто визнати, що і дотепер Україна не виконала взятє на себе зобов'язання щодо адаптації вітчизняного соціального законодавства та вітчизняної соціальної політики до європейських зразків.

Проблему, яка полягає у тому, що правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України донині не відповідає задачам, які були поставлені нашою державою із проголошенням курсу на вступ до Європейського Союзу, на нашу думку, можна вирішити шляхом принципового оновлення соціального законодавства України, яке на сучасному етапі являє собою сукупність нормативно-правових актів, більша частина із яких застаріла, та які потребують постійних змін. Для цього, на нашу думку, держава могла б прийняти Соціальний кодекс України.

Звертаючись до наукової літератури, можна відзначити, що вирішення проблеми вітчизняної науковці найчастіше бачають у кодифікації соціального законодавства України. Зокрема, такі дослідники, як І.В. Новосельська [8, с. 44] та О.Л. Кучма [9, с. 220], дійшли висновку про необхідність прийняття Соціального кодексу України (за прикладом Європейського кодексу соціального забезпечення (переглянутого)) [10]. З погляду вчених це дозволить Україні, з одного боку, урегулювати питання соціального забезпечення згідно з тими проблемами, які існують на цьому етапі, а із іншого боку – наблизить Україну до однієї із її ключових задач сьогодення – вступу до Європейського Союзу. Актуальність цього напрямку посилюється тим, що в 2013 році було розроблено проект Соціального кодексу України №2311 [11], який так і не було прийнято. Незважаючи на те, що на науковому рівні проект було розкритиковано, у тому числі й І.В. Новосельською [8, с. 45], це не означає, що неможливо у майбутньому здійснити ще одну таку спробу. Тим більше, що законодавець має можливість урахувати недоліки проекту №2311 [11], а також скористатись положеннями Європейського кодексу соціального забезпечення (переглянутого) [10], який міг би лягти в основу цього нормативно-правового акту. Останнє, на нашу думку, є першочерговим, адже Україна все ще має виконати задачу адаптації вітчизняного соціального законодавства до законодавства ЄС і прийняти кодифікований нормативно-правовий акт у соціальній сфері, в основі якого перебуватиме один із основних європейських соціальних стандартів.

Отже, для прийняття Соціального кодексу України вітчизняний законодавець мав би:

- на основі Європейського кодексу соціального забезпечення (переглянутого) [10] систематизувати ряд актів вітчизняного законодавства, серед яких Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 № 875-ХІІ [3], Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-ХІІ [4], Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-ХІІ [5], Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-ХІІІ [12], Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 № 1768-ІІІ [13], Закон України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» від 16.11.2000 № 2109-ІІІ [14], Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-ІІІ [1], Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 18.05.2004 № 1727-ІІІ [15] та інші нормативно-правові акти;

- прийняти Соціальний кодекс України, який, з одного боку, об'єднав би норми чинного соціального законодавства України, із урахуванням тих недоліків, якими воно характеризується на сучасному етапі, а з іншого боку, в основу якого мав би лягти Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутого) [10] як ключовий європейський нормативно-правовий акт у цій сфері.

Наступна серед виділених нами проблем правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України полягає у тому, що правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України здійснюється великою кількістю нормативно-правових актів, що збільшує ризики виникнення неузгодженостей між ними. На цьому етапі у вказаній сфері налічується більше сотні законів України та декількасот підзаконних нормативно-правових актів. Одним із можливих шляхів для вирішення цієї проблеми може стати вже запропоноване нами прийняття Соціального кодексу України. Проте в той самий час вітчизняний законодавець міг прийняти декілька систематизованих нормативно-правових актів, які, з одного боку, суттєво зменшили б



загальну кількість нормативно-правових актів у соціальній сфері, а з іншого боку, так само як і у випадку із прийняттям Соціального кодексу України, в їх основу міг би лягти Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) [10].

У цьому контексті звернемо увагу на те, що у вітчизняного законодавця є позитивний досвід щодо проведення такого удосконалення соціального законодавства. Так, аналізуючи зміст Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [12], звернемо увагу на те, що його становлять розділи, присвячені правовому регулюванню діяльності Фонду соціального страхування України, загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності. Тому зробимо висновок, що цей позитивний досвід вітчизняного законодавця міг би бути реалізований і у контексті інших нормативно-правових актів соціального законодавства. Реалізація цього напряму могла би бути здійснена таким чином:

– законодавець мав би систематизувати більшість актів вітчизняного законодавства, зокрема: Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 № 875-XII [3]; Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-XII [4]; Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-XII [5]; Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [12]; Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 № 1768-III [13]; Закон України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» від 16.11.2000 № 2109-III [14]; Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV [1]; Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 18.05.2004 № 1727-IV [15] та інші нормативно-правові акти;

– після процесу систематизації прийняти ряд нових нормативно-правових актів соціального законодавства. Наприклад, Закони України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 18.05.2004 № 1727-IV [15], «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» від 16.11.2000 № 2109-III [14], «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 № 875-XII [3] та інші нормативно-правові акти могли би бути об'єднані в єдиний нормативно-правовий акт, присвячений соціальному забезпеченню осіб із інвалідністю.

На нашу думку, подібне об'єднання нормативно-правових актів, які урегульовують близькі сфери соціального забезпечення, могло б суттєво оптимізувати правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України, зменшити загальну кількість актів соціального законодавства, що б полегшило регулювання цієї сфери, а також попередити виникнення численних колізій внаслідок внесення змін до кожного із них, а також наблизити вітчизняне соціальне законодавство до соціального законодавства європейських держав, яке за загальним правилом передбачає не більше, ніж декілька актів.

Сутність наступної виділеної нами проблеми правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України полягає у тому, що правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України здійснюється законодавством, яке не включає ряд важливих європейських стандартів. У цьому контексті вітчизняними дослідниками найчастіше вказуються два нормативно-правові акти європейського соціального законодавства. Першим серед них є Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) від 06.11.1990 року [10], який, як нами відзначалось, мав би стати основою для вітчизняного соціального законодавства, у тому числі й Соціального кодексу України у разі його прийняття. Іншим нормативно-правовим актом є Європейська соціальна хартія (переглянута) [16]. Відзначимо, що у Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженій указом Президента України від 11.06.1998 № 615/98 [2], було встановлено, що «важливе значення <...> матиме ратифікація і дальша імплементація Україною Європейської соціальної хартії». Законом України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 14.09.2006 № 137-V [17] цей нормативно-правовий акт було частково ратифіковано, проте донині окремі його положення не є складником вітчизняного законодавства.

Важливість ратифікації цих нормативно-правових актів зумовлена, по-перше, євроінтеграційним курсом нашої держави, а по-друге, взятими Україною на себе зобов'язаннями щодо адаптації вітчизняного соціального законодавства до європейських стандартів. Без цього вирі-

шення проблем правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України, на нашу думку, об'єктивно є неможливим, адже без адаптованого до європейських стандартів законодавства Україна не зможе належним чином реалізовувати свою правосуб'єктність у праві соціального забезпечення.

Отже, вирішення проблеми, яка полягає у тому, що правове регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України здійснюється законодавством, яке не включає ряд важливих європейських стандартів, варто здійснити такими способами:

– ратифікувати Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) від 06.11.1990 року [10] та привести у відповідність до його змісту положення усіх інших нормативно-правових актів соціального законодавства;

– ратифікувати усі положення Європейської соціальної хартії (переглянутої) [16].

Остання серед виділених нами проблем правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України полягає у тому, що правове регулювання діяльності України як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції здійснюється на засадах, відмінних від правового регулювання діяльності європейських держав як суб'єктів права соціального забезпечення.

Сутність цієї проблеми також пов'язується із необхідністю прийняття Соціального кодексу України. Вітчизняні науковці найчастіше посилаються на досвід тих країн, у яких функціонує єдиний кодифікований нормативно-правовий акт у цій сфері. Наприклад, І.М. Новосельська здійснила послання на досвід Німеччини, у якій функціонує такий нормативно-правовий акт – Sozialgesetzbuch (SGB) [18], зазначивши при цьому, що він не є єдиним нормативно-правовим актом соціального законодавства в цій країні, проте є ключовим нормативно-правовим актом у цій сфері [8, с. 44]. А отже, на основі такого досвіду Україна могла б прийняти єдиний нормативно-правовий акт із урахуванням положень Європейського кодексу соціального забезпечення (переглянутий) від 06.11.1990 року [10], а іншу систему актів соціального законодавства оптимізувати, у тому числі й із застосуванням методів, які були нами запропоновані раніше.

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши проблеми понятійно-категоріального апарату держави, ми дійшли висновку, що ключовою проблемою на цей час є відсутність чіткого розуміння, яким чином держава реалізує свою компетенцію у соціальному забезпеченні. Встановлено, що вітчизняні дослідники, аналізуючи це питання, переважно виділяють різні переліки органів, які представляють державу у соціальному забезпеченні, тому нами здійснено систематизацію наявних підходів.

У процесі аналізу проблем правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення в умовах євроінтеграції України ми дійшли висновку, що в основі кожної із них перебуває недосконалість чинного законодавства: воно є застарілим, перенасиченим нормативно-правовими актами, неадаптованим до європейських стандартів, суттєво відрізняється від соціального законодавства європейських держав. Нами встановлено, що найбільш оптимальним шляхом для вирішення наявних проблем є систематизація соціального законодавства України. Також запропоновано ратифікувати ряд європейських соціальних стандартів і тим самим завершити процес адаптації вітчизняного соціального законодавства до соціального законодавства Європейського Союзу.

#### Список використаних джерел:

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. *Відомості Верховної Ради України* від 12.12.2003. 2003 р. № 49. стаття 376.
2. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 № 615/98. *Офіційний вісник України*. 1998 р. № 24. Стор. 3. Стаття 870. Код акта 5501/1998.
3. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 № 875-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991 р. № 21. стаття 252.
4. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992 р. № 3. Стаття 10.
5. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11.1992 № 2811-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993 р. № 5. стаття 21.
6. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993 р. № 45. Стаття 425.

7. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні: Закон України від 16.12.1993 № 3721-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994 р. № 4. Стаття 18.

8. Новосельська І., Руше М. Кодифікація законодавства України із соціального забезпечення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 43–45.

9. Кучма О.Л. Перспективи систематизації законодавства в сфері соціального страхування. *Університетські наукові записки*. 2016. № 3. С. 218–224.

10. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий): Міжнародний документ від 06.11.1990 № ETS N 139. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_651](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_651) (дата звернення 06.09.2019 року).

11. Соціальний кодекс України: Проект Закону України №2311 від 15.02.2013. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2311&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2311&skl=8) (дата звернення 06.09.2019 року).

12. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.1999 № 1105-ХІV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 46-47. ст.403.

13. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01.06.2000 № 1768-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2000 р. № 35. стаття 290.

14. Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю: Закон України від 16.11.2000 № 2109-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2001 р. № 1. Стаття 2.

15. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю: Закон України від 18.05.2004 № 1727-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004 р. № 33-34. Стор. 1354. Стаття 404.

16. Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 2007 р. № 51. стор. 2096.

17. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон України від 14.09.2006 № 137-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 43. Ст. 418.

18. Sozialgesetzbuch (SGB). URL: [https://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_11/SGB\\_11.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_11/SGB_11.pdf) (дата звернення 06.09.2019 року).

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.12>

КИРИЗЛІСВ О.Ф.

### СПЕЦИФІКА ВИНИКНЕННЯ ПРАВОВІДНОСИН ІЗ ПРАЦІВНИКАМИ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ

У статті визначено, що юридичний факт як підстава виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ – це конкретна життєва обставина у формі дії (наприклад, укладення чи розірвання трудового договору), чи події (для прикладу, завершення строку дії строкового трудового договору), яка має конкретний зміст та зовнішній вираз, прямо чи опосередковано передбачена нормами права у встановленій законодавством процесуальній формі (зокрема, Кодексу законів про працю України, Положення про навчання, перепідготовку, підвищення кваліфікації та складання екзаменів особами, які провадять діяльність на ринках фінансових послуг від 25.12.2003 № 183 та ряду інших нормативно-правових актів), і з якими норми права пов'язують настання правових наслідків у вигляді виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ. З'ясовано, що норма права як умова виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ включає таке: по-пер-

ше, закріплення загальних умов виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ, серед яких насамперед варто виділити унормування процесу укладення трудового договору; по-друге, юридичні факти, які зумовлюють виникнення будь-яких інших (суміжних) відносин між роботодавцями та працівниками фінансових установ і також знаходять своє закріплення у нормах чинного законодавства. Зроблено висновок, що до специфічних рис виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ слід віднести таке: 1) для виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ особа, яка претендує на заняття вакантної посади в таких установах, має бути правосуб'єктною, тобто відповідати вимогам щодо віку, стану здоров'я, досвіду та рівня професійної компетенції; 2) для виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ необхідна наявність правових норм, які урегульовують цей процес; 3) для виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ необхідна наявність юридичних фактів, закріплених у правових нормах, серед яких нами відзначено передусім укладення трудового договору.

**Ключові слова:** *трудові правовідносини, фінансова установа, правосуб'єктність, тимчасова адміністрація.*

The article defines that a legal fact, as the basis for the emergence, change and termination of employment relations with employees of financial institutions, is a specific life circumstance in the form of an action (eg, the conclusion or termination of an employment contract), or an event (for example, the expiration of the term employment contract), which has a specific meaning and external expression, directly or indirectly provided by the rules of law in the procedural form established by law (in particular, the Labor Code of Ukraine, the Regulations on training, retraining training, qualification and examination by persons conducting activities in the markets of financial services No. 183 and other legal acts dated 25.12.2003), and with which the norms of law are associated with the occurrence of legal consequences in the form of occurrence, change and termination of employment legal relations with employees of financial institutions. It is found that the rule of law, as a condition for the emergence of employment relations with employees of financial institutions, includes the following: first, the fixing of the general conditions for the emergence of employment relations with employees of financial institutions, among which is first of all to highlight the normalization of the process of concluding an employment contract; secondly, the legal facts that give rise to any other (related) relationship between employers and employees of financial institutions also find their place in the rules of current law. It is concluded that the specifics of the emergence of employment relationships with employees of financial institutions are the following: 1) for the emergence of employment relationships with employees of financial institutions, the person applying for a vacant position in such institutions must be legal person, is meet the age requirements, health status, experience and level of professional competence; 2) the existence of legal relations with employees of financial institutions requires the existence of legal rules governing this process; 3) the existence of legal relations with employees of financial institutions requires the presence of legal facts, enshrined in legal norms, among which we noted above all the conclusion of an employment contract.

**Key words:** *labor relations, financial institution, legal personality, temporary administration.*

**Вступ.** Будь-які суспільні відносини, врегульовані нормами права, починаючи із моменту свого виникнення, постійно перебувають у динаміці, яка реалізується у їх постійному розвитку, який продовжується аж до моменту припинення. Виникнення, розвиток та припинення будь-яких правових відносин пов'язується із певними особливими, притаманними лише ним підставами та умовами. Не є винятком у контексті і правовідносини з працівниками фінансових установ, адже для виникнення, розвитку та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ також необхідна наявність певних достатніх підстав та умов, які застосовуються у необхідній кількості та у визначеному порядку. Як свідчать праці вітчизняних науковців, безсумнівним є те, що

такі підстави та умови не варто обмежувати винятково наявністю відповідних норм вітчизняного законодавства (норм Кодексу законів про працю України [1], Законів України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III [2], «Про банки та банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III [3] чи інших нормативно-правових актів), адже норми цих нормативно-правових актів не породжують, змінюють чи припиняють правовідносин з працівниками фінансових установ, а визначають правила та критерії можливості чи допустимості певної поведінки у суспільстві, зумовлюють варіанти можливої поведінки і забезпечують їх охорону у межах правових відносин. Проте для того, щоб виникнення, зміна та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ все ж відбулось, необхідні юридичні підстави для цього, а також зацікавленість суб'єктів правовідносин (або одного із них).

У юридичній літературі та на практиці, виникнення, зміна чи припинення будь-яких правовідносин передусім зумовлюється наявністю певних життєвих фактів, здійснення яких знайшло регламентацію у нормативно-правових актах, з якими законодавець пов'язує можливість здійснення учасниками правовідносин їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та які дістали назву юридичних фактів. Юридичні факти оточують кожного із нас у повсякденному житті, й ними супроводжуються усі правові дії, що вчиняються сторонами будь-яких правовідносин. Відповідно, юридичні факти, безумовно, є значимими і для функціонування фінансових установ, адже вони у тому числі і в обов'язковому порядку породжують юридичні наслідки трудової взаємодії із працівниками фінансових установ. Юридичний факт є обов'язковою умовою виникнення, припинення та розвитку правовідносин з працівниками фінансових установ, адже кожен юридичний факт упорядковує соціальні зв'язки між сторонами таких правовідносин, визначає юридичну чинність їхніх прав і обов'язків, а також наслідок їхнього дотримання. Держава своєю чергою, закріплюючи їх у гіпотезах норм права, визначає ті життєві умови, обставини і факти, які є значимими для виникнення, розвитку та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ, та встановлює правила поведінки суб'єктів правовідносин з такими працівниками. Все вищезазначене зумовлює важливість дослідження виникнення, розвитку та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ як складника змісту правового статусу працівників фінансових установ.

**Стан дослідження.** У юридичній літературі загальнотеоретичні питання виникнення, розвитку та припинення правовідносин традиційно розглядаються великою кількістю дослідників. Проте варто враховувати, що питання виникнення, зміни та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ є новим для вітчизняної науки. Серед дослідників, які фрагментарно звертали увагу на питання, близькі до досліджуваного, відзначимо внесок таких, як В.Б. Авер'янов, М.М. Агарков, О.Ф. Андрійко, А.Б. Альтшуллер, Ю.П. Битяк, І.А. Безклубий, А.А. Вишневський, Л.К. Воронова, Н.В. Воротіна, В.П. Грибанова, О.М. Гладчук, О.Л. Дорош, О.А. Дмитрієва, Н.В. Дроздова, А.М. Екмалян, А.І. Камінка, А.Т. Ковальчук, Н.М. Квіт, В.Ф. Колісниченко, О.М. Колодзієва, В.В. Корєєва, С.М. Лепех, В.П. Нагребельний та інших. Проте стан дослідження питання особливостей виникнення, розвитку та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ є вкрай низьким, що зумовлює актуальність здійснення такого дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження специфіки виникнення правовідносин із працівниками фінансових установ.

**Результати дослідження.** Як нами встановлено, відповідно до пункту 1 статті 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III [2], до фінансових установ належать банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії та інші юридичні особи, винятковим видом діяльності яких є надання фінансових послуг, а у випадках, прямо визначених законом, інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг, аналіз виникнення, зміни та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ, варто розглядати у контексті трудових правовідносин із працівниками цих органів. Тобто особи, які бажають реалізувати своє конституційне право на працю у цій сфері, можуть бути працевлаштовані у одному із вищенаведених органів, і саме у цьому контексті варто розглядати динаміку розвитку досліджуваних правовідносин.

У науковій літературі загальноприйнятою є концепція, згідно з якою виникнення, розвиток та припинення правовідносин здійснюється на підставі юридичних фактів. Такий підхід, наприклад, знаходить своє підтвердження у працях М.В. Цвіка та О.В. Петришина [4, с. 346], С.Д. Гусарева та О.Д. Тихомирова [5, с. 208], К.Г. Волинка [6, с. 160], О.В. Зайчука та Н.М. Оніщенко [7, с. 447] та у працях багатьох інших теоретиків права. Тобто це питання не є дискусійним

та не піддається сумнівам, а отже, юридичні факти є підставою і для виникнення, розвитку та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ. Таким чином, для встановлення сутності юридичного факту як підстави для виникнення, розвитку та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ розглянемо значення одного із таких підходів.

Так, у підручнику «Загальна теорія держави і права» за редакцією М.В. Цвіка та О.В. Петришина юридичні факти тлумачаться як конкретні життєві обставини (дії та події), з якими норми права пов'язують настання певних правових наслідків – виникнення, зміну або припинення правових відносин [4, с. 346]. Отже, юридичні факти, які здійснюють вплив на виникнення, зміну або припинення правовідносин з працівниками фінансових установ, варто розглядати у таких аспектах: по-перше, вони являють собою дії чи події (діями є сукупність вчинків [8, с. 306], тобто те, що залежить від волі людини, а подією – певне явище чи факт суспільного життя [8, с. 1009], тобто те, що не залежить від волі людини); по-друге, норми права пов'язують настання правових наслідків із дією юридичних фактів (наприклад, у частині 2 статті 21 Кодексу законів про працю України [1] передбачено, що «працівник має право реалізувати свої здібності до продуктивної і творчої праці шляхом укладення трудового договору на одному або одночасно на декількох підприємствах, в установах, організаціях, якщо інше не передбачене законодавством, колективним договором або угодою сторін» – у цьому контексті юридичним фактом є укладення трудового договору, яке створює правові наслідки у формі виникнення трудових правовідносин та створює передумови для реалізації працівником фінансової установи своїх здібностей до продуктивної і творчої праці у цій сфері); по-третє, у цій дефініції прямо вказано на те, що юридичні факти є підставою виникнення, розвитку та припинення трудових правовідносин із працівниками фінансових установ.

А отже, виникнення, розвиток та припинення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ здійснюється на підставі юридичних фактів, вплив яких розкривається у таких аспектах:

– по-перше, юридичними фактами, на підставі яких виникають, розвиваються чи припиняються трудові правовідносини із працівниками фінансових установ, можуть бути як дії, так і події.

– У цьому аспекті прикладом дії є укладення чи розірвання трудового договору із такими особами. Укладення та розірвання є діями із огляду на те, що вони залежать від волі сторін укладення договору, їх можна окреслити як вчинки. Своєю чергою подією, яка має вплив на виникнення, розвиток та припинення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ, може бути смерть працівника чи завершення строку дії строкового трудового договору. У такому разі настання цих обставин виникає об'єктивно та не залежить безпосередньо від вчинків сторін трудового договору.

– по-друге, правові наслідки дії юридичних фактів передбачено у нормах законодавства, яке урегульовує трудові правовідносини із такими працівниками фінансових установ.

До таких нормативно-правових актів, наприклад, можна віднести Кодекс законів про працю України [1], Положення про навчання, перепідготовку, підвищення кваліфікації та складання екзаменів особами, які провадять діяльність на ринках фінансових послуг від 25.12.2003 № 183 [9], та ряд інших нормативно-правових актів. Тобто аналіз окремих норм цих нормативно-правових актів засвідчить закріплення у їхньому змісті правових наслідків дії юридичних фактів, які породжують виникнення, зміну чи припинення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ. Приклад такої норми Кодексу законів про працю України [1] вже нами наводився раніше. Щодо інших прикладів, то можна розглянути будь-яку із підстав розірвання трудового договору. Наприклад, пунктом 1 частини 1 статті 40 цього нормативно-правового акту передбачено, що трудовий договір, укладений на невизначений строк, а також строковий трудовий договір до закінчення строку його чинності, можуть бути розірвані власником або уповноваженим ним органом у разі змін в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідації, реорганізації, банкрутства або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників. У такому разі зміни в організації виробництва і праці і є юридичними фактами, які закріплені у нормах законодавства і породжують правові наслідки у вигляді припинення трудових правовідносин із працівниками фінансових установ. Таким самим чином відбувається закріплення наслідків впливу юридичних фактів і у інших нормативно-правових актах, які врегульовують трудові правовідносини із працівниками фінансових установ.

Отже, зробимо висновок, що виникнення, зміна та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ здійснюються на основі конкретних життєвих обставин, а саме дій чи подій, які здійснюють безпосередній вплив на їх розвиток. Такі юридичні факти мають чітко

визначений зміст, є зовнішньо вираженими, фіксуються у нормах законодавства та породжують юридичні наслідки, якими, власне, і є виникнення, зміна та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ.

Також у підручнику «Загальна теорія держави і права» за редакцією М.В. Цвіка та О.В. Петришина авторами було визначено ознаки юридичних фактів, які ми пропонуємо проаналізувати через призму юридичних фактів, які здійснюють вплив на виникнення, зміну та припинення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ [4, с. 346]. Серед ознак дослідниками виділено такі:

1) Юридичними фактами є життєві обставини, які полягають у наявності або відсутності певних явищ матеріального світу.

Прикладом юридичного факту, який полягає у наявності певних явищ матеріального світу, є укладення трудового договору. Як нами вже відзначалось раніше, укладення трудового договору є юридичним фактом, який спричиняє юридичний наслідок у вигляді виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ. Для наведення прикладу юридичного факту, який полягає у відсутності певних явищ матеріального світу, звернемось до Положення про навчання, перепідготовку, підвищення кваліфікації та складання екзаменів особами, які провадять діяльність на ринках фінансових послуг від 25.12.2003 № 183 [9]. Зокрема, у його пункті 1.5. визначено, що «підвищення кваліфікації осіб, які мають намір отримати сертифікат Нацкомфінпослуг на право здійснення тимчасової адміністрації фінансової установи, здійснюється згідно з цим Положенням відповідно до затвердженої Нацкомфінпослуг типової програми підвищення кваліфікації осіб, які мають намір отримати сертифікат Нацкомфінпослуг на право здійснення тимчасової адміністрації фінансової установи». Це означає, що відсутність такого сертифікату Нацкомфінпослуг є юридичним фактом, який зумовлює виникнення правовідносин підвищення кваліфікації працівника фінансових установи, що своєю чергою доречно розглядати як підставу зміни правовідносин з працівниками фінансових установ.

2) Для них характерний конкретний зміст та зовнішній вираз, тобто юридичні факти існують у певному місці і часі і містять інформацію про стан суспільних відносин, що входять до предмета правового регулювання.

Так, ведучи мову про укладання чи розірвання трудового договору з працівниками фінансових установ, ми говоримо про конкретні, а не абстрактні юридичні факти. Правовідносини з працівниками фінансових установ виникають, змінюються чи припиняються внаслідок дії конкретних фактів: укладення чи припинення трудового договору, навчання, перепідготовка чи підвищення кваліфікації тощо. Це певна чітко визначена у місці і часі дія чи подія, яка реально реалізовується та породжує правові наслідки.

3) Юридичні факти характеризуються прямим або опосередкованим передбаченням нормами права та фіксуються у встановленій законодавством процесуальній формі.

Як нами відзначалось, юридичні факти безпосередньо визначаються у нормах нормативно-правових актів, які урегульовують трудові правовідносини із працівниками фінансових установ. Якщо проаналізувати більшість норм Кодексу законів про працю України [1], можна звернути увагу на те, що визначене у нормі положення та очікувані юридичні наслідки можна співвіднести як умову та результат її виконання. Наприклад, статтею 40 цього нормативно-правового акту передбачено перелік випадків, за яких може бути розірвано трудовий договір з ініціативи власника або уповноваженого ним органу. Наприклад, трудовий договір може бути розірвано у разі змін в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідації, реорганізації, банкрутства або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників. Тобто, якщо розглядати зміни в організації виробництва і праці як юридичний факт, передбачений нормою Кодексу законів про працю України [1], то результатом його реалізації є припинення правовідносин з працівниками фінансових установ. Тобто юридичні факти, які спричиняють виникнення, зміну чи припинення правовідносин, дійсно фіксуються у нормах права.

4) Юридичні факти створюють юридичні наслідки, передбачені нормами права.

Як нами вже неодноразово наголошувалось, юридичні факти у сфері трудових правовідносин створюють юридичні наслідки у формі виникнення, зміни чи припинення правовідносин з працівниками фінансових установ.

Звертаючись до наукової літератури галузі трудового права, зробимо висновок, що сутність юридичних фактів розуміється таким самим чином. Наприклад, Л.В. Солодовник визначила юридичні факти у трудовому праві України як конкретні обставини реальної дійсності,

з якими норми права пов'язують виникнення настання юридичних наслідків, тобто виникнення, зміну, припинення трудових та суміжних з ними правовідносин, встановлення інших правових наслідків [10, с. 11]. Трудовий характер цієї дефініції проявляється лише у одному моменті – дослідницею наголошується, що юридичні факти здійснюють вплив не лише на виникнення, зміни чи припинення трудових, але й суміжних з ними правовідносин. Однак зміст цієї дефініції, по суті, є тотожним з загальнотеоретичними концепціями.

Таким чином, із усього вищенаведеного слідує висновок, що юридичний факт як підстава виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ – це конкретна життєва обставина у формі дії (наприклад, укладення чи розірвання трудового договору), чи події (для прикладу, завершення строку дії строкового трудового договору), яка має конкретний зміст та зовнішній вираз, прямо чи опосередковано передбачена нормами права у встановлений законодавством процесуальній формі (зокрема, Кодексу законів про працю України [1], Положення про навчання, перепідготовку, підвищення кваліфікації та складання екзаменив особами, які провадять діяльність на ринках фінансових послуг від 25.12.2003 № 183 [9], та ряду інших нормативно-правових актів), і з якими норми права пов'язують настання правових наслідків у вигляді виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ.

Аналізуючи виникнення, зміну та припинення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ, варто звернути увагу на те, що в науковій літературі галузі трудового права вчені розглядають будь-які трудові правовідносини, як такі, що виникають з моменту, коли працівник уклав з власником підприємства чи уповноваженим ним органом трудовий договір, контракт і приступив до виконання своєї трудової функції, або був фактично допущений власником до виконання робіт [11, с. 123]. Тобто виникнення правовідносин з працівниками фінансових установ варто пов'язати із укладенням працівником трудового договору із юридичною особою, винятковим видом діяльності якої є надання фінансових послуг, а у випадках, прямо визначених законом, – інших послуг (операцій), пов'язаних з наданням фінансових послуг. Відповідно, у трудовому праві загальноприйнятими є такі форми припинення трудових відносин, як за волевиявленням їх суб'єктів, з ініціативи третіх осіб, у зв'язку із закінченням строку трудового договору або внаслідок смерті працівника [12, с. 123]. Своєю чергою змінюються будь-які трудові правовідносини у їх динаміці. Так, Я.В. Сімутіна вказує на те, що з моменту свого виникнення і за час існування трудові правовідносини зазнають постійних змін внаслідок появи нових і нових юридичних фактів, зазвичай актів реалізації прав і обов'язків суб'єктів [12, с. 111]. Отже, розглядаючи юридичні факти укладення та припинення трудового договору як підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ, зробимо висновок, що дія юридичних фактів також є підставою для їх зміни. При цьому варто враховувати, що юридичні факти, які настають в процесі розвитку трудових правовідносин, можуть бути негативними, позитивними та нейтральними. Щодо цього Я.В. Сімутіна відзначає, що позитивними фактами для розвитку трудових правовідносин є підвищення кваліфікації чи виплата працівнику премії тощо. До негативних юридичних фактів віднесено порушення трудової дисципліни, завдання матеріальної шкоди. Серед нейтральних юридичних фактів виділено відрядження, тимчасове переведення на іншу посаду для заміни відсутнього працівника [12, с. 111]. У цьому контексті варто підкреслити, що зазначений перелік юридичних фактів є орієнтовним, але не вичерпним. Також необхідно враховувати, що специфіка фінансових установ значно розширює перелік юридичних фактів, які можуть впливати на виникнення, зміну та припинення правовідносин з працівниками фінансових установ.

Досліджуючи виникнення правовідносин з працівниками фінансових установ, варто враховувати, що воно передбачає обов'язкове дотримання наступних умов: правосуб'єктність (правоздатність і дієздатність), тобто сукупність трудової правоздатності та дієздатності; наявність правової норми, тобто існує відповідна правова норма, з моменту застосування якої правовідносини виникають та стають правовими; та, власне, наявність юридичного факту, з яким чинне законодавство пов'язує виникнення правових наслідків і який є підставою виникнення правовідносин [11, с. 124]. Тому пропонуємо розглянути, яким чином відбувається виникнення правовідносин з працівниками фінансових установ через призму специфіки кожної із умов.

Так, питання правосуб'єктності працівників фінансових установ, на нашу думку, варто розглядати у двох аспектах: як загальну правосуб'єктність працівників фінансових установ, умови якої визначаються Кодексом законів про працю України [1] та які є характерними для будь-якої сфери; як спеціальну правосуб'єктність.



Загальна правосуб'єктність означає, що за наявності певних умов особа може бути суб'єктом конкретних правовідносин у сфері праці, володіти правами та обов'язками у цих правовідносинах або набувати їх своїми діями. Зокрема, варто вказати на те, що за загальним правилом, не враховуючи винятки, трудова правосуб'єктність (тобто правоздатність і дієздатність) працівників виникає з віку 16 років. Також в окремих випадках законодавство про працю може встановлювати граничний вік для виконання деяких видів роботи, проте за загальним правилом такий вік чинним законодавством не встановлено. Окрім того, категорія загальної трудової правосуб'єктності працівників фінансових установ може також враховувати стан здоров'я. Стосовно цього у статті 9 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-ХІІ [13] передбачена можливість обмеження прав громадян, пов'язана із станом їх здоров'я. Також чинним законодавством про працю визначено особливості трудової правосуб'єктності осіб із інвалідністю. Отже, загальна трудова правосуб'єктність передбачає можливість працевлаштування у фінансових установах осіб, які досягли віку 16 років та яким стан здоров'я дозволяє зайняти відповідну посаду. Але у той самий час до працівників фінансових установ висунуто ряд інших вимог, пов'язаних із їхньою професійною компетентністю, які і становлять їх спеціальну правосуб'єктність.

Спеціальна правосуб'єктність працівників фінансових установ вже розглядалась нами у цій роботі, і нами відзначалось, що основу трудової правосуб'єктності працівників фінансових установ складає здатність до праці, що зумовлюється фізичними й розумовими здібностями, а також підвищеними професійними якостями. Так, деякі категорії службовців фінансових установ, такі як працівник, відповідальний за проведення фінансового моніторингу, керівники та головні бухгалтери фінансових установ, окрім іншого, повинні володіти бездоганною діловою репутацією та відповідати іншим кваліфікаційним вимогам, встановленим законодавством. Ділова репутація таких працівників повинна відповідати, зокрема, таким вимогам, як відсутність непогашеної або не знятої в установленому законодавством порядку судимості за вчинення умисного злочину, а також відсутність вироку суду, за яким працівника засуджено до позбавлення права обіймати певні посади та займатися певною діяльністю.

Зокрема, службовці Національного банку, які є державними службовцями, і тому на них поширюється вимоги законодавства про державну службу, а також Правила внутрішнього трудового розпорядку та посадові інструкції [14], повинні мати такі спеціальні вимоги щодо їх правосуб'єктності згідно із нормами Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [15]: повноліття та граничний вік 65 років; громадянство України; вільне володіння державною мовою; відповідний ступінь вищої освіти; дієздатність; відсутність непогашеної чи незнятої судимості; відсутність стягнень за корупційні правопорушення; професійна компетентність та багато інших умов).

Окремі вимоги щодо правосуб'єктності висунуто до інших категорій працівників фінансових установ, наприклад, до їхніх керівників та головних бухгалтерів (для цього було прийнято спеціальний нормативно-правовий акт – Професійні вимоги до керівників та головних бухгалтерів фінансових установ [16]). Керівники та головні бухгалтери фінансових установ перш ніж приступити до виконання своїх безпосередніх трудових обов'язків, зобов'язані пройти підвищення кваліфікації та скласти екзамен на відповідність знань професійним вимогам за типовою програмою підвищення кваліфікації керівників, головних бухгалтерів, складеною за напрямом діяльності фінансової установи та затвердженою Національною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України. Окрім того, у Професійних вимогах до керівників та головних бухгалтерів фінансових установ [16] визначено, що керівник та головний бухгалтер, аби бути призначеними на свою посаду протягом останніх п'яти років, що передують призначенню, не повинні бути керівником, фінансовим директором або головним бухгалтером фінансової установи, визнаної банкрутом, підданої процедурі примусової ліквідації або до якої було застосовано захід впливу відповідним органом, який здійснює регулювання ринків фінансових послуг, у вигляді відсторонення керівництва від управління фінансовою установою та призначення тимчасової адміністрації.

Отже, правосуб'єктність як умова виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ включає такі ознаки:

– по-перше, особа, яка претендує на заняття посади у фінансовій установі, має володіти загальною трудовою правосуб'єктністю, тобто відповідати законодавчим вимогам щодо віку та стану здоров'я;

– по-друге, особа, яка претендує на заняття посади у фінансовій установі, має володіти спеціальною трудовою правосуб'єктністю, а також достатніми фізичними й розумовими здіб-

ностями для зайняття відповідної посади, а також підвищеними професійними якостями, необхідними для виконання трудових обов'язків, передбачених відповідною посадою;

– по-третє, для різних посад у фінансовій установі ставляться різні вимоги щодо спеціальної трудової правосуб'єктності, а тому правосуб'єктність як умову виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ варто розглядати індивідуально у кожному конкретному випадку.

Наступною умовою виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ є наявність правової норми, з моменту застосування норм якої правовідносини виникають і стають правовими. Як нами відзначалось раніше, норма права є важливою умовою виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ, адже саме у ній знаходить своє визначення юридичний факт, який має юридичним наслідком виникнення трудових правовідносин із працівниками фінансових установ.

Насамперед серед таких нормативно-правових актів виділимо Кодекс законів про працю України [1], який вже згадувався нами та який визначає для працівників фінансових установ умови та гарантії прийняття на роботу. Але в той самий час варто враховувати те, що даним нормативно-правовим актом встановлюються загальні положення щодо регулювання трудових правовідносин, які не враховують специфіку функціонування банків, кредитних спілок, ломбардів, лізингових компаній, довірчих товариств, страхових компаній, установ накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційних фондів і компаній та інші юридичні особи, винятковим видом діяльності яких є надання фінансових послуг чи інших послуг (операцій), пов'язаних з наданням фінансових послуг. Зокрема, на службовців Національного банку поширюються вимоги законодавства про державну службу, тому, відповідно, на їх прийняття має вплив Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [15], а також Правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників Національного банку України [14], які визначають загальні положення, порядок прийняття та звільнення службовців та іншого персоналу. Серед інших нормативно-правових актів, які тією чи іншою мірою впливають на виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ, варто відзначити Закони України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III [2] та «Про банки та банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III [3], Професійні вимоги до керівників та головних бухгалтерів фінансових установ [16] та ряд інших нормативно-правових актів. Без норм зазначених нормативно-правових актів виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ є неможливим.

Таким чином, норма права як умова виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ включає таке:

– по-перше, закріплення загальних умов виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ, серед яких передусім варто виділити унормування процесу укладення трудового договору;

– по-друге, юридичні факти, які зумовлюють виникнення будь-яких інших (суміжних) відносин між роботодавцями та працівниками фінансових установ, також знаходять своє закріплення у нормах чинного законодавства.

Останньою умовою виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ є наявність юридичного факту, з яким чинне законодавство пов'язує виникнення правових наслідків і який є юридичною підставою для виникнення правовідносин. У цьому контексті таким юридичним фактом є укладення трудового договору. Як нами вже неодноразово відзначалось у цій роботі, укладення трудового договору здійснюється згідно зі статтею 21 Кодексу законів про працю України [1], зокрема визначено, що трудовим договором є угода між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноваженим ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін. Укладення такого договору і є юридичним фактом, який є умовою виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ.

**Висновки.** Загалом, підсумовуючи специфіку виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ, варто відзначити наступне:

1) для виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ, особа, яка претендує на заняття вакантної посади в таких установах, має бути правосуб'єктною, тобто відповідати вимогам щодо віку, стану здоров'я, досвіду та рівня професійної компетенції;

2) для виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ необхідна наявність правових норм, які урегулюють цей процес;

3) для виникнення трудових правовідносин з працівниками фінансових установ необхідна наявність юридичних фактів, закріплених у правових нормах, серед яких нами відзначено пересім укладення трудового договору.

**Список використаних джерел:**

1. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 17.12.1971. Додаток до N 50

2. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. Ст. 1.

3. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 5-6. Ст. 30.

4. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

5. Теорія держави та права : навч. посіб. [Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

6. Волинка К.Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.

7. Зайчук О.В., Журавський В.С., Копиленко О.Л. та ін. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] [О.В. Зайчук, В.С. Журавський, О.Л. Копиленко та ін.] ; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови [гол. ред. В.Т. Бусел, редактор-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. Київ : Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

9. Положення про навчання, перепідготовку, підвищення кваліфікації та складання екзаменів особами, які провадять діяльність на ринках фінансових послуг: Розпорядження Держфінпослуг від 25.12.2003 № 183. *Офіційний вісник України* офіційне видання від 20.02.2004. № 5. Стор. 93. Стаття 260. Код акту 27604/2004.

10. Солодовник Л.В. Юридичні факти у трудовому праві України : дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.05 Х., 2004. 199 с.

11. Дмитренко Ю.П. Трудове право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 624 с.

12. Сімутіна Я. В. Юридичні факти і динаміка трудових правовідносин. Юридичний вісник. *Повітряне і космічне право*. 2015. № 3. С. 109-113.

13. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.

14. Правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників Національного банку України Електронний ресурс. URL: [http://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=86889](http://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=86889) (дата звернення 20.01.2020 року).

15. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

16. Про затвердження Професійних вимог до керівників та головних бухгалтерів фінансових установ: Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 13.07.2004 № 1590. *Офіційний вісник України*. 2004 р. № 31. Стор. 231.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.13>

КОМАРНИЦЬКА М.В.

**ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ТА СУМІЖНІ КАТЕГОРІЇ:  
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

У статті досліджено правову категорію «припинення трудових відносин», виділено та проаналізовано категорії, суміжні до цього поняття, – «припинення трудового договору», «розірвання трудового договору» та «звільнення працівників». Визначено характерні особливості поняття «припинення трудових відносин» та кожної з наведених суміжних категорій. Виокремлено критерії, за якими здійснено аналіз поняття припинення трудового договору та суміжних категорій. За результатами дослідження встановлено спільне та відмінне у категоріях, суміжних з поняттям припинення трудового договору. Наголошено, що за критерієм волі та волевиявлення припинення трудового договору класифікують на припинення трудового договору за угодою сторін, розірвання трудового договору за ініціативою працівника, розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця, розірвання трудового договору за ініціативою третіх осіб та припинення трудового договору внаслідок подій. Визначено, що поняття «припинення трудових відносин» та «звільнення працівника» характеризуються наступними спільними та відмінними рисами: наслідком і припинення трудових відносин, і звільнення працівників є розірвання будь-яких трудових зв'язків між роботодавцем і працівником; і припинення трудових відносин, і звільнення працівника потребують додержання передбаченої законом процедури та строків; припинення трудових правовідносин є найширшою категорією, однією із підстав для якої є звільнення; звільнення працівника є одностороннім волевиявленням, а припинення трудових відносин – багатостороннім; звільнення не може відбутись за мовчазної згоди сторін трудового договору. Зроблено висновок, що припинення трудових правовідносин є найбільш загальною категорією, яка, зокрема, за ознакою ініціативності суб'єкта включає усі інші категорії. При цьому припинення трудового договору можливе за ініціативи не лише працівника, роботодавця, третіх осіб, але і у зв'язку із подіями. Водночас звільнення є категорією, яка вимагає наявності вольових дій суб'єктів правовідносин. Різниця останньої категорії порівняно із розірванням трудового договору полягає у тому, що звільнення може відбутись на підставі взаємних двосторонніх дій, тоді як розірвання договору є одностороннім правомочном.

**Ключові слова:** трудові відносини, трудовий договір, припинення трудового договору, розірвання трудового договору, звільнення, ініціатива працівника, ініціатива роботодавця.

The article examines the legal category of “termination of employment”, highlights and analyzes the categories related to this concept – termination of employment contract, cancellation of an employment contract, dismissal and layoffs of employees. The characteristic features of the concept of termination of employment and each of the related categories are revealed. The criteria according to which the analysis of the concept of termination of employment contract and related categories is carried out are singled out. The study identified common and distinctive features of categories related to the concept of termination of employment. It is emphasized that according to the criterion of will and expression of will, termination of employment is classified as termination of employment by agreement of the parties, termination of employment at the initiative of the employee, termination of employment at the initiative of the employer, termination of employment at the initiative of third parties. It is determined that “termination of em-

ployment” and “dismissal” are characterized by the following common and distinctive features: the consequence of termination of employment, and dismissal is the severance of any employment relationship between employer and employee; both termination of employment and dismissal of the employee require compliance with the procedure and deadlines prescribed by law; termination of employment is the broadest category, one of the grounds for which is dismissal; dismissal of an employee is a unilateral expression of will, and termination of employment is multilateral; dismissal cannot take place with the tacit consent of the parties to the employment contract. It is concluded that the termination of employment is the most common category, which in particular on the basis of the initiative of the subject includes all other categories. In this case, the termination of the employment contract is possible not only at the initiative of the employee, employer, third parties, but also in connection with the events. At the same time, dismissal is a category that requires the presence of willful actions of the subjects of legal relations. The difference of the latter category in comparison with the termination of the employment contract is that the dismissal can be based on mutual bilateral actions, while the termination of the contract is a unilateral transaction.

**Key words:** *employment relations, employment contract, termination of employment contract, cancellation of an employment contract, dismissal, layoffs of employees, employee initiative, employer initiative.*

**Вступ.** Норми, які регулюють припинення трудового договору, займають важливе місце серед норм, які регламентують трудові відносини. Існують різноманітні підходи вчених до визначення поняття «припинення трудових відносин», а також численні суміжні поняття, щодо яких також немає однаковості серед науковців. Відсутність у чинному законодавстві України про працю єдиних підходів до термінології, яка використовується у разі припинення трудових правовідносин, створює додаткові підстави для дискусії внаслідок різних поглядів вчених на визначення понять, їх співвідношення та виділення загальних та відмінних рис.

З огляду на значущість в інституті трудового договору норм, які врегульовують припинення трудових правовідносин, як для теорії трудового права, так і для практики застосування цих норм науково обґрунтованою та актуальною є потреба у детальному дослідженні поняття «припинення трудових відносин», виокремленні суміжних з ним правових категорій та здійсненні порівняльно-правового аналізу поняття «припинення трудових відносин» та цих суміжних категорій. Слід зауважити, що виділення понять, суміжних до поняття «припинення трудових відносин», неможливе без повнішого розкриття сутності самого поняття «припинення трудових відносин», висвітлення його характерних особливостей через призму дослідження поглядів вчених на це поняття та їх критичної оцінки.

Аналіз понять, суміжних до поняття «припинення трудових відносин», а також визначення критеріїв, за якими можливо здійснити порівняльно-правовий аналіз цього поняття та суміжних категорій, має на меті актуалізувати питання необхідності усунення численних суперечностей та неузгодженостей законодавства про працю у сфері припинення трудових відносин, приведення у відповідність термінології. Таким чином, це дослідження спрямоване на вирішення наявних термінологічних суперечностей та покликане сприяти усуненню проблем під час розуміння, застосування та тлумачення правових норм, які регулюють припинення трудових відносин.

**Постановка завдання.** Завданнями дослідження є: 1) різностороннє дослідження поняття «припинення трудових відносин», виділення та вивчення суміжних понять; 2) формулювання критеріїв, за якими можливо здійснити порівняльно-правовий аналіз поняття «припинення трудових відносин» та суміжних правових категорій, 3) виокремлення спільних та відмінних рис категорії «припинення трудових правовідносин» та суміжних із нею категорій.

**Стан дослідження.** Припинення трудових правовідносин та суміжні із ним категорії були предметом наукових досліджень таких учених, як Е.В. Бабенко, А.Ю. Бабаскін, Ю.В. Баранюк, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, С.М. Глазько, Ю.А. Джепа, С.В. Дріжчана, Ю.П. Дмитренко, В.В. Жернаков, В.М. Зеленський, В.В. Єрьоменко, М.І. Іншин, В.Л. Костюк, К. Ю. Мельник, В.П. Мельник, В.О. Процевський, О.В. Прудивус, С.В. Селезень, Я.В. Сімутіна, Ф. А. Цесарський, Г.І. Чанишева.

**Результати дослідження.** У науковій літературі досить часто вчені пов'язують припинення трудових правовідносин із припиненням чи розірванням трудового договору. Це є помилкою та ніяким чином не може бути обґрунтовано. Залежно від того, як сприймається в науці спів-

відношення припинення трудових правовідносин та припинення трудового договору, визначається момент припинення трудових правовідносин, що своєю чергою впливає на здійснення та захист прав та інтересів працівників [1, с. 90]. Фактично від правильного розуміння змісту поняття «припинення трудових правовідносин» та суміжних понять залежить якість захисту прав суб'єктів трудових правовідносин у разі їх припинення. Водночас відзначимо, що припинення трудових відносин як самостійне поняття не є широко досліджуваним у наукових колах, оскільки вченими здебільшого аналізуються саме суміжні поняття, такі як «припинення та розірвання трудового договору», «звільнення працівника».

На подібній правовій проблемі, зокрема в межах правового регулювання, зосередила увагу Я.В. Сімутіна, яка відзначила, що у чинному законодавстві про працю для позначення припинення трудових правовідносин вживаються різні за своїм змістом поняття: «припинення трудового договору», «розірвання» трудового договору, «звільнення працівника», «вивільнення працівника» [2, с. 161]. Очевидним є той факт, що питання недостатності теоретичних розробок розуміння припинення трудових відносин та ототожнення ряду суміжних понять пов'язане саме із відсутністю чіткого правового регулювання в цій сфері.

У межах нашого дослідження вважаємо за необхідне перш за все висвітлити підходи вчених до розуміння дефініцій явищ, які є суміжними до припинення трудових відносин, що дозволить встановити перелік взаємопов'язаних із припиненням трудових відносин категорій, а також чітко диференціювати їх за сформованими критеріями. Саме зміст дефініцій дозволить сформулювати перелік суміжних до припинення трудових правовідносин категорій. При цьому вважаємо, що обрання суміжних категорій в межах дослідження повинно здійснюватися за їх наслідком – завершенням здійснення працівником роботи, дії взаємних прав та обов'язків, тобто фактично – припиненням трудових правовідносин.

Аналіз праць учених показав, що найбільш поширеними серед напрямів наукових досліджень є питання таких правових категорій, наслідком яких є припинення трудових відносин, як-от: «припинення трудового договору», «розірвання трудового договору» та «звільнення працівника».

Щодо припинення трудового договору, то М.І. Іншин відзначає, що це припинення дії трудового договору та трудових правовідносин між роботодавцем та працівником [3, с. 225]. Фактично основою умовою, яка протиставляється загальному припиненню трудових відносин у зв'язку із припиненням трудового договору, є дія договору. Тобто в цьому разі факт припинення дії договору є підставою для припинення трудових відносин загалом.

На думку Н.Б. Болотіної, припинення трудового договору є найбільш широким за обсягом та охоплює всі випадки закінчення дії трудового договору, у тому числі за угодою сторін, унаслідок вибуття зі складу підприємства тощо [4, с. 281]. Таким чином, вчена також вказує на необхідність припинення дії договору як основоположної ознаки припинення трудових правовідносин. При цьому беззаставно відмічено, що за своєю обсягом відповідна правова категорія включає усі підстави припинення дії, що, безумовно, вказує на досить широкий зміст цього поняття.

К.Ю. Мельник також схиляється до вищенаведеного обсягу поняття «припинення трудового договору», відзначаючи, що під ним слід розуміти закінчення дії договору за всіма підставами, передбаченими трудовим законодавством [5, с. 182]. За відповідного тлумачення обсяг змісту дефініції «припинення трудового договору» наближається до припинення трудових відносин загалом.

В.С. Венедітков під припиненням трудового договору пропонує розуміти родове поняття, яке об'єднує всі підстави розірвання трудових зв'язків, як за ініціативою працівника, власника чи уповноваженого ним органу, третіх осіб, так і у зв'язку з вибуттям працівника зі спискового складу підприємства або у зв'язку з його смертю [6, с. 106]. Тобто вченим також підтримується позиція про широкий обсяг змісту цього поняття, при цьому деталізовано суб'єктів, які можуть бути ініціаторами припинення дії трудового договору, яке, як впливає із відзначеного ученим переліку, фактично охоплює усіх суб'єктів трудових правовідносин.

Щодо поняття «звільнення», то В.В. Жернаков наголошує, що воно вживається стосовно працівника та за змістом є синонімом до терміну «припинення трудового договору» [7, с. 208]. Ми не можемо погодитись із такою позицією, оскільки звільнення, на нашу думку, є більш вузьким за своїм змістом поняттям.

Подібної позиції дотримується К.Ю. Мельник, відзначаючи, що термін «звільнення з роботи» є за змістом синонімом терміну «припинення трудового договору», за такими винятками, як смерть працівника, визнання його безвісно відсутнім чи оголошення померлим, а також

смерть роботодавця – фізичної особи, визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим [5, с. 182]. Тобто поняття «припинення трудового договору» і «звільнення» є подібними поняттями, що дозволяє зробити висновок про їх суттєву тотожність та синонімічність, однак у зв'язку із наявністю винятків, за яких дефініція звільнення не застосовується, логічним є висновок про різний обсяг цих понять.

Дещо іншої думки притримується А.Ю. Бабаскін, Ю.В. Баранюк і С.В. Дріжчана, які вважають, що звільнення з роботи в усіх випадках є тотожним із терміном «припинення трудового договору», йому притаманна сама процедура технічного оформлення припинення трудових правовідносин [8, с. 208]. У зв'язку із наявністю вищенаведених підстав для припинення трудового договору ми не можемо погодитись із абсолютною тотожністю обсягів розуміння припинення трудового договору та звільнення. Водночас притаманність звільненню процедури технічного оформлення припинення трудових відносин є досить цікавою з наукового погляду. Однак ми не поділяємо подібну позицію з огляду на те, що припинення трудового договору є цілісним процесом, який, зокрема, передбачає документальне оформлення відповідних дій, що ставить під сумнів наведений критерій для диференціації понять.

Наступною суміжною категорією є розірвання трудового договору, яке, на думку Ю.П. Дмитренко, є вольовим ініціативним припиненням договору у визначеному законодавством порядку однією із сторін трудових відносин чи третьою особою. Ініціаторами можуть виступати: працівник, власник або уповноважений ним орган (роботодавець), треті особи (суд, профспілки, військкомат тощо) [5, с. 228]. Тобто критеріями, за якими розірвання договору може бути відокремлено від інших категорій в межах припинення трудових відносин, є вольовий характер відповідних дій, а також наявність певного суб'єкту, який виступає з ініціативою щодо відповідного розірвання.

На вольовому характері розірвання трудового договору наголошує і К.Ю. Мельник, називаючи його припиненням за ініціативою працівника, або роботодавця, або осіб, що мають право вимагати його припинення [9, с. 182]. Фактично саме за активністю дій, що виявляється у вольовій діяльності належних суб'єктів, розірвання трудового договору може бути диференційоване від інших суміжних із припиненням трудових відносин категорій.

Враховуючи наведене вище, з метою диференціації поняття припинення трудових правовідносин із суміжними категоріями та виокремлення їх спільних та відмінних рис пропонуємо використовувати такі критерії:

- 1) ініціативність сторони правовідносин, що характеризується наявністю можливості своїми вольовими діями припинити трудові правовідносини;
- 2) темпоральні межі припинення трудових правовідносин, тобто строки, в межах яких трудові правовідносини припиняються у разі застосування сторонами однієї з досліджуваних категорій;
- 3) наявність гарантій у разі припинення трудових відносин (наприклад, наявність відшкодування з боку працівника або роботодавця);
- 4) нормативно-правове регулювання процедури припинення трудових правовідносин.

Перш за все слід відзначити, що за своєю суттю припинення трудових правовідносин і припинення трудового договору – це дві взаємозв'язані, але не однакові за своїм змістом правові категорії. Зміст трудових правовідносин становлять трудові права і обов'язки їх суб'єктів, а змістом трудового договору є його умови. Отже, «припинення трудового договору» та «припинення трудових правовідносин» – це дві правові категорії, які співвідносяться як частина та ціле. Припинення трудового договору, по суті, можна вважати однією з підстав припинення трудових відносин. При цьому слід вирізнити підстави та умови припинення трудових правовідносин. Умовами припинення трудових правовідносин є сукупність таких обставин, за наявності яких трудові правовідносини можуть бути припинені [10, с. 197]. Фактично припинення трудових правовідносин є найширшою категорією, яка включатиме у себе ознаки всіх інших досліджуваних категорій. Тому доцільним, на нашу думку, є проведення диференціації суміжних категорій між собою за критеріями, наведеними в переліку. Категорія «припинення трудових правовідносин» фактично буде охоплювати ознаки, притаманні усім суміжним категоріям.

Аналізуючи розглядувані категорії крізь призму ініціативності сторони правовідносин, відзначимо, що Г.І. Чанишева і Н.Б. Болотіна усі підстави припинення трудового договору класифікують залежно від двох критеріїв: 1) виду юридичного факту, що є причиною припинення (діяльність чи бездіяльність) та 2) волевиявлення яких саме суб'єктів потягло припинення трудового договору [11, с. 232]. Саме в розумінні можливості проявлення свого волевиявлення в цілях припинення трудових правовідносин полягає досліджуваний критерій диференціації.

Свою чергою Т.Ю. Коршунова поділяє всі підстави припинення трудового договору на три великі групи. До першої належать підстави, пов'язані з бажанням обох сторін або однієї зі сторін трудового договору припинити його дію. Цю групу складають підстави для розірвання трудового договору за згодою сторін, з ініціативи роботодавця, з ініціативи працівника, а також переведення працівника за його проханням або з його згоди до іншого роботодавця або перехід на виборну посаду. До другої групи належать підстави, пов'язані з неможливістю продовження трудового договору або порушенням встановлених правил укладення трудового договору. Третю групу становлять підстави, пов'язані з відмовою працівника з різних причин від продовження трудових відносин з роботодавцем [12, с. 35]. Ми не можемо цілком погодитись із відповідною класифікацією, оскільки перша та третя групи фактично є проявом волі сторін.

Розглядаючи можливих ініціаторів припинення трудових відносин в межах досліджуваних категорій, С.М. Глазков визначає розірвання трудового договору як припинення трудових правовідносин за волевиявленням сторін трудового договору або за вимогою інших громадських організацій чи державних органів [13, с. 18]. Подібну позицію підтримують і інші вчені, вказуючи, що термін «розірвання трудового договору» означає його припинення за одностороннім волевиявленням роботодавця, працівника, а також на вимогу профспілкового органу [14, с. 507]. Таким чином, доходимо висновку, що ініціатором розірвання трудового договору може бути одна сторона – працівник, роботодавець або третя особа.

За критерієм волі та волевиявлення припинення трудового договору класифікують на припинення трудового договору за угодою сторін, розірвання трудового договору за ініціативою працівника, розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця, розірвання трудового договору за ініціативою третіх осіб та припинення трудового договору внаслідок подій [15, с. 128]. Отже, припинення трудового договору включає його розірвання однією із сторін, а також припинення за взаємною згодою сторін або внаслідок подій.

При цьому В.В. Срьоменко вказує, що за винятком випадків смерті працівника припинення трудового договору означає одночасне звільнення працівника. Розірвання трудового договору, на їх думку, означає його припинення одностороннім волевиявленням [16, с. 211]. Цікавим з наукового погляду є отождошення звільнення та припинення трудового договору, за винятком частини припинення договору внаслідок смерті. Разом з тим ми не можемо погодитись із єдиною подією, яка є винятком згідно з зазначеною позицією.

Так, до підстав припинення трудового договору деякі учені відносять: а) смерть працівника; б) смерть роботодавця – фізичної особи; в) порушення правил прийняття на роботу; г) настання надзвичайних обставин; д) визнання працівника повністю непрацездатним згідно з медичним висновком; є) поновлення на роботі працівника, який раніше виконував цю роботу; ж) направлення працівника за постановою суду до лікувально-трудового профілакторію [17, с. 291]. Таким чином, очевидним є необхідність широкого розуміння підстав для припинення трудового договору, які не можуть обмежуватись єдиним елементом – смертю працівника.

Також слід згадати позицію О.І. Процевського, який стверджує, що звільнення являє собою припинення трудового договору внаслідок двостороннього волевиявлення, наприклад, звільнення за угодою чи з ініціативи сторін. Поняття «розірвання трудового договору» застосовується у разі припинення трудового договору з ініціативи однієї із сторін чи профспілкового органу [18, с.108–109]. Отже, поняття «звільнення» є більш ширшим за поняття «розірвання договору», однак є вужчим, ніж категорія «припинення трудового договору», оскільки включає лише вольові підстави припинення відносин та не ґрунтується на подіях.

Розглядаючи досліджувані категорії крізь призму темпоральних меж припинення трудових відносин, відзначимо, що усі суміжні із припиненням трудових правовідносин категорії мають різні строки досягнення результату у вигляді припинення відносин. При цьому для формування розуміння про встановлені строки доцільно звернутись до законодавства, яке їх регулює.

Так, наприклад, згідно зі статтею 38 КЗпП працівник має право розірвати трудовий договір, укладений на невизначений строк, попередивши про це власника або уповноважений ним орган письмово за два тижні. При цьому за наявності окремих підстав цей строк може бути зменшено [19]. Таким чином, строк до припинення трудових правовідносин обмежено двома календарними тижнями у разі розірвання працівником безстрокового трудового договору.

Статтею 43 КЗпП передбачено, що у випадках, визначених трудовим законодавством, виборний орган профспілки, членом якої є працівник, повинен розглянути подання роботодавця про розірвання трудового договору протягом 15 днів. При цьому повідомлення про прийняте рі-



шення за результатом розгляду подання повинне бути надане в письмовій формі протягом трьох днів з моменту прийняття рішення [19]. Фактично у випадках розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця, в разі необхідності отримання згоди профспілкової організації, строк припинення трудових правовідносин обмежено 18 днями.

При цьому відзначимо, що інші випадки припинення трудових відносин не передбачають необхідності дотримання окремих строків, що вказує на відсутність правових вимог у цій частині. Таким чином, за темпоральними межами припинення трудових правовідносин категорії «припинення трудових відносин», «припинення трудового договору», «звільнення та розірвання трудового договору» мають загалом лише спільні ознаки, за винятком розірвання трудового договору за ініціативою працівника чи роботодавця, які потребують дотримання ініціатором встановлених законодавством строків до моменту фактичного настання результату – припинення трудових правовідносин.

Питання наявності гарантій внаслідок припинення трудових правовідносин слід також розглядати залежно від суб'єкту, який був ініціатором припинення трудових правовідносин.

Слід відзначити, що трудовим законодавством України передбачено низку гарантій захисту прав працівників у разі, якщо роботодавець розриває трудовий договір зі своєї ініціативи. Зокрема, забороняється звільнення за підставами, передбаченими пунктами 1, 2 і 6 ст. 40 КЗпП України, якщо відсутня можливість перевести працівника на іншу роботу, на яку він дає згоду. Також роботодавцю не дозволяється звільняти працівників під час їх тимчасової непрацездатності, за винятком звільнення згідно з частиною 5 ст. 40 КЗпП України. Працівники, які перебувають у відпустці, можуть бути звільнені лише у разі повної ліквідації юридичної особи – роботодавця. Важливою гарантією працівника є обов'язок роботодавця виплатити вихідну допомогу, розмір якої не може бути меншим за середній заріток, у разі, якщо звільнення здійснюється за підставами, передбаченими п. 6 ст. 36, п.п. 1, 2, 6 ст. 40 КЗпП України. Вихідна допомога в розмірі двох мінімальних заробітних плат виплачується працівнику, якщо він вступає на військову службу або наплавляється на альтернативну. Якщо ж роботодавець порушує законодавство про працю чи умови колективного договору, то розмір вихідної допомоги визначається колективним договором і не може бути меншим за трикратний середній місячний заріток. Розрахунок з працівником повинен здійснюватися в день звільнення, разом з видачею трудової книжки. При цьому, якщо звільнення здійснювалось за ініціативи роботодавця, то він повинен видати копію наказу про звільнення.

Таким чином, у процесі аналізу категорії припинення трудових відносин та суміжних категорій нами встановлено таке:

1) серед суміжних категорій до категорії «припинення трудових відносин» нами віднесено «припинення трудового договору», «розірвання трудового договору» та «звільнення працівника»;

2) встановлено, що кожні із цих категорій характеризуються як спільними, так і відмінними рисами. До спільних рис належать такі:

– і припинення трудових відносин, і припинення трудового договору передбачають, що із моменту припинення працівник та роботодавець більше не перебувають у трудових правовідносинах між собою;

– і припинення трудових відносин, і припинення трудового договору можуть ініціюватися однією із сторін, за взаємною згодою сторін або внаслідок настання певних подій;

– і припинення трудових відносин, і припинення трудового договору потребують дотримання передбаченої законом процедури та строків.

Відмінними ж рисами є:

– термін «припинення трудового договору» є таким, який найчастіше вживається науковцями та законодавцем в Кодексі законів про працю України [19], а припинення трудових відносин вживається значно рідше;

– незважаючи на очевидний зв'язок двох категорій, вони не є однаковими за своїм змістом, адже зміст трудових правовідносин становлять трудові права і обов'язки їх суб'єктів, а змістом трудового договору є його умови;

– припинення трудового договору та припинення трудових правовідносин співвідносяться як частина та ціле, адже припинення трудового договору, по суті, є однією з підстав припинення трудових відносин;

4) «припинення трудових відносин» та «розірвання трудового договору» характеризуються такими спільними рисами:

– наслідком і припинення трудових відносин, і розірвання трудового договору є розірвання будь-яких трудових зв'язків між роботодавцем і працівником;

– і припинення трудових відносин, і припинення трудового договору потребують додержання передбаченої законом процедури та строків);

Серед відмінних рис нами відзначено такі:

– термін «розірвання трудового договору» вживається законодавцем в Кодексі законів про працю України [19], а «припинення трудових відносин» ні;

– поняття «розірвання трудового договору», яке за своєю сутністю означає припинення трудового договору одностороннім волевиявленням і при цьому немає значення з чиєї ініціативи розірвання відбувається – працівника, роботодавця чи третьої особи, а ініціатором припинення трудових відносин може бути одна із сторін, припинення може відбуватись за взаємною згодою сторін або внаслідок настання певних подій;

– припинення трудових правовідносин є ширшою категорією, яка включає у тому числі й розірвання трудового договору як одну із підстав;

– строк до припинення трудових правовідносин обмежено двома календарними тижнями у разі розірвання працівником безстрокового трудового договору, а у разі розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця, в разі необхідності отримання згоди профспілкової організації, строк припинення трудових правовідносин обмежено 18 днями;

– у разі розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця працівникам надаються додаткові гарантії, а у разі припинення трудових відносин за іншими підставами ні;

5) «припинення трудових відносин» та «звільнення працівника» характеризуються наступними спільними рисами:

– наслідком і припинення трудових відносин, і звільнення працівників є розірвання будь-яких трудових зв'язків між роботодавцем і працівником;

– і припинення трудових відносин, і звільнення працівника потребують додержання передбаченої законом процедури та строків;

Відмінні риси:

– припинення трудових правовідносин є найширшою категорією, однією із підстав для якої є звільнення;

– звільнення працівника є одностороннім волевиявленням, а припинення трудових відносин – багатостороннім;

– звільнення не може відбутись за мовчазної згоди сторін трудового договору.

**Висновки.** Проведений нами аналіз дозволив виявити такі суміжні припиненню трудових правовідносин категорії, як припинення трудового договору, розірвання трудового договору та звільнення. Очевидно, що сама ознака суміжності наведених категорій дає підстави вважати, що вони мають спільні риси, однак у зв'язку із відсутністю їх тотожності важливим є формування рис, за якими згадані категорії можливо диференціювати.

Аналіз за сформованими критеріями дозволив зробити висновок, що припинення трудових правовідносин є найбільш загальною категорією, яка, зокрема, за ознакою ініціативності суб'єкта включає усі інші категорії. При цьому припинення трудового договору можливе за ініціативи не лише працівника, роботодавця, третіх осіб, але і у зв'язку із подіями. Водночас звільнення є категорією, яка вимагає наявності вольових дій суб'єктів правовідносин. Різниця останньої категорії порівняно із розірванням трудового договору полягає у тому, що звільнення може відбутись на підставі взаємних двосторонніх дій, тоді як розірвання договору є одностороннім правочином.

Дослідження суміжних із припиненням трудових правовідносин категорій за критеріями темпоральних меж та наявності гарантій у разі припинення відносин привело нас до висновку, що відповідні ознаки є обов'язковими рисами лише частини досліджуваних категорій, зокрема в частині розірвання трудового договору.

Водночас наявність нормативно-правового регулювання та його зміст і закріплення в конкретних актах є спільною для усіх досліджуваних категорій рисою, що може виокремлювати лише різні види припинення трудових правовідносин щодо окремих видів суб'єктів, праця яких має високу соціальну цінність.

#### Список використаних джерел:

1. Джепа Ю.А. Особливості гарантій захисту прав суб'єктів трудового права при припиненні трудових правовідносин. *Форум права*. 2008. № 2. С. 90–94.

2. Сімутіна Я.В. Правове регулювання припинення трудового договору за угодою сторін та з ініціативи працівника: окремі проблеми. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2014. Вип. 65. С. 159–167.

3. Трудове право України [текст] підручник. За загальною редакцією М.І. Іншина, В.Л. Костюка, В.П. Мельника. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 472 с.
4. Болотіна Н.Б. Трудове право України : [підручник]. Київ : Вікар, 2003. 725 с.
5. Мельник К.Ю. Трудове право України : підручник. Харків : Діса плюс, 2014. 480 с.
6. Венедиктов В.С. Трудовое право Украины. Харків : Консум, 2004. 304 с.
7. Трудове право : [підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.]. [В.В. Жернаков, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко та ін.] ; за ред. В.В. Жернакова. Харків : Право, 2012. 496 с.
8. Трудове право України. Академічний курс : [підручник]. [А.Ю. Бабаскін, Ю.В. Баранюк, С.В. Дріжчана та ін.] ; за заг. ред. Н.М. Хуторян. Київ : А.С.К., 2004. 608 с.
9. Трудове право України : підручник. Ю.П. Дмитренко. Київ : ЮрінкомІнтер, 2009. 624 с.
10. Шишлюк В.Р., Краснов Є.В. До питання співвідношення понять «припинення трудового договору» та «припинення трудових відносин». VII Міжнар. наук. конф. студ., аспір. та молод. вчених «Правове забезпечення соціальної сфери». 2016. С. 197–199.
11. Теорія держави і права : навчальний посібник. За заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. Київ, 2002.
12. Коршунова Т.Ю. Трудовой договор в современных условиях (к вопросу о найме труда). *Государство и право*. 1994. № 2. С. 30–41.
13. Глазко С.М. Правове регулювання припинення трудового договору: теоретичний аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». С.М. Глазко ; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 20 с.
14. Цесарський Ф.А. Підстави припинення трудового договору як проблемне питання науки трудового права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 505–511.
15. Єрьоменко В.В. Підстави виникнення, зміни і припинення трудових правовідносин. Актуальні проблеми розвитку законодавства про працю та соціальне забезпечення: Тези доповідей і наукових повідомлень учасників Міжнародної науково-практичної конференції, (Харків, 22-23 квітня 2009 р.) за ред. В.В. Жернакова. Харків : Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2009. С. 124–128.
16. Ролкер Р. Английская судебная система. Москва : Юрид. лит., 1980. 248с.
17. Глазко С.М. Класифікація підстав припинення трудового договору з працівниками. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2005. Вип. 29. С. 286–292.
18. Процевський В.О. Трудове право України : навчальний посібник. Харків : ХНПУ ім. Г.С. Сковороди, 2006. 264 с.
19. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 09.10.2019).

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.14>

КРИВЕНКО Д.Є.

**ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ МЕДІАЦІЇ ТА ТРУДОВОГО АРБІТРАЖУ  
ЯК СПОСОБУ ВИРІШЕННЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ: СПІЛЬНІ ТА ВІДМІННІ РИСИ**

У статті проаналізовано специфіку способів вирішення трудових спорів. Основну увагу відведено безпосередньо характеристичні медіації та трудового арбітражу. Проведено порівняльно-правовий аналіз медіації та трудового арбітражу як способу вирішення трудових спорів. Досліджено спільні та відмінні риси зазначених правових категорій. Охарактеризовано сутність і значення кожної з них. Наголошено, що для вирішення трудових спорів варто повністю з'ясувати як позиції сторін, так і доказовий матеріал. Проте змога залучати свідків та експертів є спірною, адже такий спосіб вирішення трудового спору використовують через швидкість й оперативність розгляду справи, а проведення експертних досліджень потребує тривалого часу як для самого дослідження, так і для формування висновку. Щодо свідків, то виникає питання щодо їхньої неупередженості та достовірності, адже гарантії безпеки реалізації трудових прав такого свідка не передбачено. З'ясовано, що, на відміну від медіації, трудовий арбітраж може проводитись публічно, що дає змогу забезпечити відсутність тиску на будь-яку зі сторін трудового спору. Серед позитивних аспектів такого способу вирішення трудових спорів є змога вносити пропозиції до рішення трудового арбітражу, адже це допомагає самим сторонам краще розібратись із сутністю спору та бажаним кінцевим результатом, а також й полегшує аналітичну роботу для арбітрів. Визначено, що рішення трудового арбітражу не володіє обов'язковою юридичною силою та викликатиме юридичні наслідки лише в разі спільного задоволення інтересів. У цьому контексті для роботодавця рішення трудового арбітра є бажаним для виконання, якщо воно винесене на його користь або ж передбачає менші збитки, ніж судовий розгляд. Однак саме таке рішення може не вдовольняти трудовий колектив та профспілки, що означатиме або ж проведення страйку, або, власне, звернення до суду. Окремо варто зазначити обов'язок сторін повідомляти про власне рішення щодо намірів у виконанні, яке виступає гарантією права на інформацію та дає змогу вірно розуміти перспективи вирішення трудового спору та захисту своїх прав суб'єктами трудових відносин.

***Ключові слова:** порівняльно-правовий аналіз, медіація, трудовий арбітраж, трудові спори, способи вирішення трудових спорів.*

In the article the specifics of ways to resolve labour disputes are analyzed. The main attention is paid directly to the characteristics of mediation and labour arbitration. A comparative legal analysis of mediation and labour arbitration as a way to resolve labour disputes. The common and distinctive features of these legal categories are studied. The essence and significance of each of them are described. Emphasizing that in order to reduce labour resources, people need to reduce both the position on the page and the evidence people. Test using your own experts and experts, they try to make work more efficient, and the speed of operation in the operating mode must be sure that it may take a long time to require a long time, both for their own use and for the necessary maintenance. As for the question, there is a question of their insecurity and reliability, which guarantee the safety of employees who really work. Due to the fact that it deviates from mediation, labour arbitration can be conducted in public, which allows you to find your own pressure on any side of the labour dispute. Other positive aspects that allow you to achieve higher results can be offered to resolve labour arbitration, but this means that it is best to deal with the dispute of the structure and the desired end result, as well as facilitated for

experts. Determined to decide a difficult arbitration that does not use, but it uses a legal entity that uses and uses legal entities that have used joint satisfaction. In this context, for the work to be decided by the working arbitrator, it is desirable to check when it is at the same time, and it should be more useful, or it has less damage, lower trial. However, this can also be decided by an imperfect workforce and their unions, which are meant to either seek a strike or, the owner, take it back to court. Separately, you should see a well-known page, which told about its own decision on intentions in production, which requires warranty rights to work and allows well-established prospects for improving the efficiency of labour disputes and the existence of their rights to labour relations.

**Key words:** *comparative legal analysis, mediation, labour arbitration, labour disputes, ways of resolving labour disputes.*

**Вступ.** Конституцією України передбачене існування права на захист, яке традиційно реалізується через звернення до суду. Проте в межах вирішення трудових спорів застосування виключно судових способів має обмежувальний характер та не завжди може сприяти вирішенню його по суті. З огляду на національну практику судового захисту трудових прав, стає зрозумілою проблема відсутності довіри до правоохоронних органів, а також велика завантаженість самих судів, що затримує розгляд справ навіть у спрощеному порядку. Саме тому необхідним є дослідження та порівняння усіх способів вирішення трудових спорів, як-от трудовий арбітраж, що можуть й мати позаюрисдикційний характер, однак допомагатимуть розглянути трудовий спір комплексно щодо його правових та емоційних складників, що, своєю чергою, надасть змогу зрозуміти суть самої проблеми, що стала причиною трудового спору. Крім того, порівняння таких способів вирішення трудових спорів із медіацією дасть змогу визначити ключові особливості їх застосування, а отже, можливість їх використання для вирішення усіх видів трудових спорів або ж виключно спеціалізованість й найбільшу ефективність для таких видів, як індивідуальні спори чи спори щодо зміни умов колективного договору.

Через тривалу історію переважання виключно судового порядку порівняння різних способів вирішення трудових спорів залишається малодослідженою темою, однак окремими її питаннями щодо сутності або місця окремих способів займалися такі вчені: В.С. Балух, В.А. Багрій, В.Я. Буряк, Н.Д. Гетьманцева, Г.М. Грабовська, В.М. Дайнека, О.А. Дутко, С.І. Запара, М.І. Іншин, В.О. Кабанець, О.В. Кузніченко, Л.В. Кулачок-Тітова, І.В. Лагутіна, М.А. Мацько, К.Ю. Мельник, Д.О. Новіков, А.О. Підгорна, О.Г. Серета, Н.В. Уварова, О.А. Шурин, А.В. Ярьсько та інші.

**Результати дослідження.** Варто наголосити, що нині українським законодавством передбачено застосування трудового арбітражу виключно для колективних трудових спорів. Проте міжнародна практика свідчить про застосування такого способу і для індивідуальних, що, своєю чергою, свідчить про перспективний напрям законодавчого врегулювання.

Насамперед, варто звернути увагу на ст. 15 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», де визначено, що «з метою сприяння поліпшенню трудових відносин та запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів), їх прогнозування та сприяння своєчасному їх вирішенню, здійснення посередництва для вирішення таких спорів (конфліктів) Президентом України утворюється Національна служба посередництва і примирення» [1]. Тобто однією з перших гарантій проведення трудового арбітражу є сприяння та нагляд із боку держави. Діяльність цього органу має регулюючий характер, адже саме нею видаються окремі накази щодо діяльності арбітра, регламенту трудового арбітражу та порядку прийняття рішень. Також саме цим органом і здійснюється контроль за дотриманням сторонами встановленого порядку. Разом із тим дещо суперечливою є сама потреба в залученні держави, адже трудовий арбітраж як спосіб вирішення трудових конфліктів має добровільний та диспозитивний характер. Водночас залучення держави робить такий процес максимально наближеним до судового розгляду.

До такого ж висновку можна дійти, аналізуючи думку В.О. Кабанець, що для трудового арбітражу характерним є «дотримання принципу всебічності і повноти дослідження обставин справи. Сутність цього принципу полягає в тому, що усі органи, що розглядають трудові спори, зобов'язані всебічно і повно досліджувати матеріали справи, витребувати при необхідності додаткові докази, викликати свідків, запрошувати експертів» [2, с. 65]. Дійсно, для вирішення трудових спорів варто повністю з'ясувати як позиції сторін, так й доказовий матеріал. Проте змога залучати свідків та експертів є спірною, адже такий спосіб вирішення трудового спору використовують через швидкість й оперативність розгляду справи, а проведення експертних

досліджень потребує тривалого часу як для самого дослідження, так й для формування висновку. Щодо свідків, то виникає питання щодо їх неупередженості та достовірності, адже гарантії безпеки реалізації трудових прав такого свідка не передбачено.

Відповідно до ст. 8.8–8.9 Регламенту роботи трудового арбітражу з розгляду і вирішення колективного трудового спору (конфлікту) «рішення приймаються трудовим арбітражем шляхом відкритого фіксованого (поіменного) голосування кожного члена трудового арбітражу. Право внесення пропозицій до проекту рішення трудового арбітражу мають члени примирної комісії, представники сторін колективного трудового спору (конфлікту), представники Національної служби посередництва і примирення» [3]. Тобто, на відміну від медіації, трудовий арбітраж може проводитись публічно, що дає змогу забезпечити відсутність тиску на будь-яку зі сторін трудового спору. Серед позитивних аспектів такого способу вирішення трудових спорів є змога внести пропозиції до рішення трудового арбітражу, адже це допомагає самим сторонам краще розібратись із сутністю спору та бажаним кінцевим результатом, а також й полегшує аналітичну роботу для арбітрів. Щодо представників НСПП, то, з одного боку, їх пропозиції матимуть незалежний та неупереджений характер. Разом з тим, саме таку роль мають відігравати арбітри, а отже, представництво НСПП є надлишковим.

Також, відповідно до ст. 6.2 Положення про трудовий арбітраж, «рішення трудового арбітражу розглядається сторонами колективного трудового спору (конфлікту) в семиденний строк після його отримання. Якщо рішення трудового арбітражу не змогло врегулювати розбіжностей між сторонами колективного трудового спору (конфлікту), то причини розбіжностей з обґрунтуванням позицій сторін у письмовій формі доводяться у триденний строк після розгляду до відома кожної із сторін колективного трудового спору (конфлікту) та НСПП» [4]. Таким чином, рішення трудового арбітражу не володіє обов'язковою юридичною силою та викликати юридичні наслідки лише у разі спільного задоволення інтересів. У цьому контексті для роботодавця рішення трудового арбітра є бажаним для виконання, якщо воно винесене на його користь або ж передбачає менші збитки, ніж судовий розгляд. Однак саме таке рішення може не вдовольняти трудовий колектив та профспілки, що означатиме або ж проведення страйку, або, власне, звернення до суду. Окремо варто зазначити обов'язок сторін повідомляти про власне рішення щодо намірів у виконання, яке виступає гарантією права на інформацію та дає змогу вірно розуміти перспективи вирішення трудового спору та захисту своїх прав суб'єктами трудових відносин.

Таким чином, сутністю трудового арбітражу можна вважати оперативний розгляд колективного трудового спору по суті за участі неупередженого та кваліфікованого трудового арбітра (арбітрів), який на основі інтересів сторін приймає власне рішення щодо розв'язання такого спору. Зі свого боку, метою проведення трудового арбітражу є вирішення трудового спору та продовження трудових відносин й господарської діяльності без безпосереднього спілкування між сторонами трудового спору. Тобто перенесення відповідальності приймати рішення у справ на трудового арбітра зменшує конфліктність відносин, а саме рішення робить збалансованим, унаслідок чого збільшується довіра щодо його вірності з боку сторін трудового спору.

У власній роботі щодо трудового арбітражу О.В. Кузніченко звертає увагу на таке: «Те, що процедуру розв'язання конфлікту координує та контролює державний орган – НСПП, також позитивно впливає на термін, якість вирішення розбіжностей, не дає трудовому конфлікту перерости в міжособовий. Власний досвід автора в якості трудового арбітра відділення НСПП у Харківській області свідчить, що сучасні керівники, на жаль, здебільшого орієнтовані на репресивні способи вирішення соціально-трудоого конфлікту. Звичайно, це проявляється у посиленні жорстокості режиму на підприємстві та у пошуку винуватого, якого необхідно покарати прилюдно» [5, с. 78]. Такий досвід автора свідчить про недостатню ефективність діяльності НСПП щодо пояснення позитивних аспектів використання саме трудового арбітражу для вирішення трудового спору. Причиною низької ефективності можна вважати низький рівень громадської участі, адже навіть за наявності трудового спору члени трудового колективу та самої профспілки мало обізнані щодо своїх прав, їх реалізації та інших можливостей захисту від тиску з боку роботодавця. Крім того, до причин репресивності методів вирішення трудових спорів можна зарахувати незначну якість правового регулювання, адже трудовий арбітраж, посередництва та страйк урегульовані в межах одного нормативно-правового акта, що є недостатнім для вирішення усіх прогалин та колізій. Діяльність трудового арбітражу регулюють НСПП, що не гарантує високої якості юридичної техніки та чіткої відповідності Конституції та законам України по своїй суті.

Отже, на основі проведеного дослідження, можна дійти висновку про такі особливості трудового арбітражу як способу вирішення трудових спорів:

1) короткостроковість. Таку ознаку зумовлює аналіз правового регулювання, адже усі строки звернення до НСПП щодо ініціювання трудового арбітражу та розгляду ним трудового спору мають чіткий характер та не перевищують максимально 20 днів. Варто вказати, що під час проведення трудового арбітражу дотримується значна частина судових принципів та досліджуються надані сторонами докази й пропозиції. Відповідно, встановлені строки у 10 та 20 днів не є достатніми для того, щоб повною мірою з'ясувати як правові, так й економічні та комунікативні складники трудового спору. Крім того, сторони можуть подавати пропозиції до кінцевого рішення трудового арбітражу, але за встановлені законодавчо строки досягти спільності рішення майже неможливо, а отже, сам конфлікт між суб'єктами не буде вирішено та трудовий спір буде перенесено або ж у суд, або через застосування уже страйку. У цьому контексті короткостроковість проведення трудового арбітражу має бути перевагою, однак строк розгляду до 20 днів не дає змоги повною мірою розкрити його потенціал саме як способу вирішення трудових спорів;

2) підзаконність регулювання. На відміну від попереднього способу вирішення трудових спорів, право на трудовий арбітраж не є закріпленим конституційно. Крім того, на законодавчому рівні регулюванню питання його діяльності приділено лише кілька норм права щодо тривалості, суб'єктів та гарантій проведення трудового арбітражу. Разом із тим потреба щодо закриття прогалів у самому процесі призвела до того, що повноваження самого арбітра, умови його вибору та призначення, а також сам Регламент діяльності трудового арбітражу встановлюються на підзаконному рівні Національною службою посередництва і примирення. Така ситуація має наслідками низький рівень юридичної техніки, застарілість положень щодо гласності та публічності арбітражу, а також невідповідність законодавчим термінам, що особливо стосується назв сторін трудового спору та етапів розгляду справи;

3) змагальність процесу. Така ознака пов'язана з потребою представлення власного бачення сутності трудового спору, його причин та можливостей вирішення кожною із сторін. Зрозумілою є наявність певної суперечності в їх позиціях, що й зумовлює потребу в певному порівнянні таких позицій та їх зіставленні. Змагальність можна розуміти як гарантію рівності можливостей захисту своїх прав сторонами трудового спору, а також як забезпечення його вирішення на користь однієї зі сторін. Однак у межах саме трудового арбітражу особливістю змагальності є змога винесення рішення, що буде задовольняти інтереси обох сторін, а отже, дотримання змагальності здійснюється задля вірного проведення саме розгляду справи по суті.

Таким чином, серед спільних рис медіації та трудового арбітражу як способів вирішення трудового спору можна зазначити такі:

- 1) вимоги до суб'єкта проведення;
- 2) непримусовий характер рішення;
- 3) складність ініціації.

Першою спільною рисою медіації та трудового арбітражу як способів вирішення трудових спорів є наявність вимог до суб'єктів їх проведення, що особливо стосується саме колективних спорів. Так, перелік арбітрів та посередників є вичерпним та затверджується НСПП. Для таких осіб обов'язковими є досвід роботи в трудовій та організаційній сфері, проходження спеціального конкурсу, тобто є кваліфікаційні вимоги для отримання нового правового статусу. Спільною також можна вважати територіальну залежність арбітра та посередника, адже вони не можуть здійснювати свої повноваження поза межами юрисдикції органу НСПП, до якого вони прив'язані. Крім того, до цих суб'єктів висувається вимога щодо постійного підвищення кваліфікації, що може полягати у відвідуванні спеціальних курсів та семінарів, що проводяться безпосередньо самою службою. Щодо вимог до медіатора в індивідуальних трудових спорах, то вони більше пов'язані з компетентністю та досвідом особи в трудовій сфері та її здатності розібратись в особливостях здійснення трудових обов'язків в окремих напрямках виробництва.

Також до спільних рис медіації та трудового арбітражу як способів вирішення трудових спорів можна зарахувати і необов'язковий характер рішень, які ними приймається. Звісно, за попередньою домовленістю, медіаційна угода або ж рішення трудового арбітражу матиме обов'язковий характер для сторін трудового спору, однак з огляду на аналіз національного законодавства стає зрозуміло, що жодного зв'язку із виконавчим провадженням безпосередньо не встановлено. Наслідком такої ситуації є потреба забезпечення прийнятого рішення шляхом звернення до суду. Окремо варто вказати, що необов'язковий характер рішення може мати й позитивний вплив на саму процедуру, адже зменшує рівень психологічного тиску на сторони та дає їм змогу висловлювати та захищати свої позиції в більш неформальній формі, що, своєю чергою, сприяє вірному розумінню сутності спору медіатором чи трудовим арбітром та встановленню такого рішення, що влаштовує обидві сторони, а отже, використання примусу не є необхідним.

Останньою спільною рисою медіації як способів вирішення трудових спорів є складність ініціації. Щодо трудового арбітражу, то вона полягає у спеціальному зверненні до НСПП, виборі трудових арбітрів, а також й визначення уповноваженої особи від трудового колективу або профспілки, яка буде представляти їхні інтереси під час процесу розгляду справи. Оскільки здебільшого ініціатором проведення трудового арбітражу є сторона працівників, сам доступ до вірної інформації та порядку реалізації права на трудовий арбітраж є ускладненим. Щодо медіації в колективних трудових спорах, то застосовуються аналогічні положення, але для індивідуальних трудових спорів відсутнє спеціальне правове регулювання. Як наслідок, проведення медіації має повністю договірний характер та не передбачає участь держави, відповідно, питання оплати праці медіатора, його незалежності та нейтральності не є забезпеченими.

Зі свого боку, трудовий арбітраж як спосіб вирішення трудового спору володіє відмінними рисами:

- 1) втручання у спір;
- 2) публічність;
- 3) обмежена виборність арбітрів.

Така відмінна риса трудового арбітражу, як втручання у спір, пов'язана із тим, що, на відміну від медіації, де сторони самостійно та лише за координації з боку медіатора віднаходять рішення трудового спору, трудові арбітри визначають таке рішення самостійно. Саме прийняття рішення окремою, незалежною особою дає змогу сторонам бути впевненими в його нейтральності та об'єктивності, а отже, відсутності користі та впливу з боку іншої сторони трудового спору, що заохочує до виконання. Крім того, процедура проведення трудового арбітражу в наближений спосіб до судового розгляду пов'язана з потребою трудових арбітрів детально з'ясувати зміст та підстави трудового спору задля винесення ґрунтовного рішення. Важливо наголосити на необхідності дослуховуватись до побажань сторін трудового спору та їх бачення найбільш ефективного вирішення справи, адже самостійне винесення рішення та встановлення захисту виключно прав роботодавця чи працівника не розв'язуватиме трудовий спір між сторонами та призведе уже до звернення в суд як орган, що може забезпечити примусовість виконання рішення.

Наступною відмінною ознакою трудового арбітражу є публічність його проведення, що проявляється, насамперед, через залучення держави через повідомлення НСПП про початок трудового арбітражу та про його завершення й відповідні результати. Крім того, доступ до матеріалів справи та самого процесу розгляду справи є відкритим. Звісно, в разі потреби дотримання державної чи інших видів таємниці встановлюється окремий режим їх повідомлення та врахування, а сама інформація є закритою, що також поширюється на персональні дані сторін трудового спору. Проте під час проведення медіації конфіденційними є усі методи та кількість проведених етапів, що були реалізовані в процесі її проведення. Також не підлягає розголошенню сам зміст медіаційної угоди, окрім самого факту встановлення домовленостей. Публічність можна пояснити участю трудового колективу як однієї зі сторін трудового спору та наявністю суперечностей саме щодо колективної угоди, а отже, самі підстави проведення трудового арбітражу є публічними, що робить недоцільним дотримання режиму конфіденційності.

Наступна відмінність полягає між трудовим арбітражем як способом вирішення виключно колективних спорів та медіацією, що застосовується для індивідуальних спорів. Так, якщо звертатись до трудового законодавства, стає зрозумілим, що перелік осіб, що вповноважені здійснювати трудовий арбітраж, є затвердженим та постійно регулюються НСПП. Така ситуація має позитивний аспект щодо гарантування державою відповідності таких осіб певним вимогам професійності та змоги притягнення їх до відповідальності. Зі свого боку, потреба в залученні 3 арбітрів для початку трудового арбітражу ускладнює сам процес та його ініціацію. Крім того, саме обмежена кількість трудових арбітрів ускладнює застосування інституту відводу та усунення конфлікту інтересів. Своєю чергою, медіатором в індивідуальних трудових спорах може бути будь-яка особа на вибір самих сторін, а отже, її нейтральність та незалежність є більш ймовірною.

#### Список використаних джерел:

1. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 03.03.1998 р. № 137/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 34. С. 227.
2. Кабанець В.О. Принципи інституту трудових спорів. *Форум права*. 2006. № 3. С. 61–66.
3. Про затвердження Регламенту роботи трудового арбітражу по розгляду і вирішенню колективного трудового спору (конфлікту) : Наказ Національної служби посередництва і примирення від 08.08.2008 р. № 95. URL: <https://cutt.ly/itatdle> (Дата звернення: 10.10.2019)



4. Про затвердження Положення про трудовий арбітраж : Наказ Національної служби посередництва і примирення від 18.11.2008 р. № 135. URL: <https://cutt.ly/KtathLx> (Дата звернення: 10.10.2019)

5. Кузніченко О.В. Трудові конфлікти: шляхи їх вирішення. *Право і Безпека*. 2002. № 2. С. 76–80.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.15>

ЛЮБИМОВ О.К.

### КОМПЛЕКС ОСНОВНИХ ПРАВ ПРОФЕСІЙНОГО ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена з'ясуванню комплексу основних прав професійного публічного службовця в Україні. Автор критично аналізує чинне законодавство в частині, що регулює права державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, а також досліджує наукову літературу, в якій вже розглядалась проблематика відповідного елемента правового статусу цих публічних службовців. Особлива увага приділяється ретельній систематизації прав професійних публічних службовців у межах відповідних груп і підгруп, а також з'ясуванню достатності наявних прав професійних публічних службовців й їх змінюваності в процесі триваючої реформи законодавства про публічну службу. Наголошується на тому, що нормативне закріплення прав службовців в органах місцевого самоврядування є дещо вужчим за обсяг прав держслужбовців. При цьому, на відміну від підходу, використаного в Законі України «Про державну службу», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не містить застереження про те, що перелік основних прав відповідних професійних публічних службовців не є вичерпним. Крім того, звертається увага на те, що в процесі реформи «Перезавантаження влади» відбувається звуження прав публічних службовців, що суперечить європейському праву та рекомендаціям Ради Європи, а також концепції гідної праці публічних службовців в Україні. З'ясовано, що модернізація системи публічного адміністрування а тій чи іншій мірі позначається на правосуб'єктності професійних публічних службовців, що підтверджує, зокрема, розпочатий у вересні 2019 року етап реформи публічної служби, що отримав назву «Перезавантаження влади» й критикується українськими вченими. Зроблено висновок, що в узагальненому вигляді службово-трудова права публічних службовців складаються з таких груп прав: 1) права публічного службовця як людини і громадянина у сфері праці головним чином; 2) права публічного службовця, пов'язані з належним перебігом службово-трудових обов'язків; 3) права публічного службовця, що мають забезпечити належний рівень соціальної безпеки держслужбовців.

**Ключові слова:** державні службовці, права, правовий статус, професійні публічні службовці, трудові права.

The article focuses on clarifying the complex of fundamental rights of a professional public servant in Ukraine. The author critically analyzes the current legislation in the part regulating the rights of civil servants and local government officials, as well as examines the scientific literature, which has already examined the problems of the corresponding element of these public servants' legal status. Particular attention is paid to the careful systematization of the rights of professional public servants within the relevant groups

and subgroups, as well as to the sufficiency of the existing rights of professional public servants and their changes within the ongoing reform of public service legislation. It is emphasized that the normative consolidation of the rights of officials in local governments is somewhat narrower for the scope of rights of public servants. At the same time, in contrast to the approach used in the Law of Ukraine “On Civil Service”, the Law of Ukraine “On Service in Local Government” does not contain a reservation that the list of fundamental rights of the relevant professional public servants is not exhaustive. In addition, attention is drawn to the fact that in the process of the “Reloading of power” ongoing reform, the rights of public servants are being narrowed, contrary to European law and the recommendations of the Council of Europe, as well as the concept of decent work for public servants in Ukraine. It is revealed that the modernization of the public administration system in one way or another affects the legal personality of professional public servants, which confirms, in particular, the phase of public service reform, dubbed “Power restart”, launched in September 2019, and criticized by Ukrainian scientists. It is concluded that, in a generalized form, public service labor rights consist of the following groups of rights: 1) the rights of a public servant as a person and citizen in the sphere of work, mainly; 2) the rights of a public servant in connection with the proper course of duty; 3) the rights of a public servant to ensure the proper level of social security for civil servants.

**Key words:** *civil servants, labor rights, legal status, professional public servants, rights.*

**Вступ.** Від об’єму та характеру прав і обов’язків професійних публічних службовців залежить ефективність їхньої професійної діяльності, а отже, оптимальне функціонування державного органу, органу місцевого самоврядування, держави (саме як демократичної, соціальної та правової держави) [1, с. 24–29]. З огляду на це для публічних службовців як для спеціальної групи працівників, ефективність трудової діяльності котрих вимагає наявності особливих трудових прав і обов’язків, законодавчо закріплюються відповідні службово-трудова права, здійснення в практичній дійсності яких припускає як досягнення публічним службовцем мети своєї особливої трудової діяльності, так і досягнення органом публічної служби мети свого створення та існування.

Таким чином, права професійних публічних службовців мають особливе значення для них як для працівників (сприяють належному здійсненню трудових обов’язків в умовах соціальної безпеки) і представників публічної адміністрації (сприяють належному здійсненню публічного адміністрування), а тому можуть змінюватись у своєму об’ємі та характері у процесі поточних реформ законодавства та модернізації системи публічної служби в Україні. Як відомо, «права працівників визначають цінності суспільства та орієнтують на економічне й соціальне процвітання економіки» [2, с. 172]. Безумовно, права публічних службовців у цьому контексті не є виключенням, а тому реформа трудового законодавства та законодавства про публічну службу, що триває, в комплексі з модернізацією публічної адміністрації в Україні не може відбуватись шляхом звуження трудових прав публічних службовців, нормативного окреслення цих прав в умовах дисбалансу прав і обов’язків працівників. Вказане має також додаткове значення з огляду на те, що звуження трудових прав публічних службовців, не виправдана дискримінація цих службовців у правах порівняно з іншими працівниками суперечить:

1) вибудовуванню України як соціальної і правової держави. Правова держава «забезпечує рівність трудових прав усіх громадян незалежно від їх походження, соціального й майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, роду й характеру занять, місця проживання та інших обставин» [3, с. 126]. Це безпосереднім чином стосується й публічних службовців, які можуть бути обмежені в своїх трудових правах (порівняно з іншими працівниками) лише з огляду на потребу забезпечення загального блага, яке досягається в процесі трудової діяльності в системі публічної служби;

2) процесу європеїзації вітчизняного законодавства, що триває, адже такі дії безпосередньо не відповідають праву ЄС, зокрема, Директиві Ради ЄС «Щодо рамкових угод із визначеним строком роботи укладених ETUC, UNICE та CEEP» від 28 червня 1999 року № 1999/70/ЄС, а також Рекомендаціям Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо статусу публічних службовців в Європі» від 24 лютого 2000 року № R (2000)6 (далі – Рекомендації Комітету Міністрів РЄ від 24 лютого 2000 року № R (2000)6).

**Постановка завдання.** Трудові права працівників, враховуючи також й публічних службовців, вже були предметом багатьох досліджень українських вчених, зокрема, Л.П. Амелічевої, О.Б. Андрєєва, О.І. Бедного, Ю.П. Битяка, І.А. Грицяка, М.О. Іллічів, М.І. Іншина, Т.П. Мороза, О.В. Петришина. Результати наукових досліджень цих та інших науковців стануть нормативним фундаментом для узагальнення й актуалізації наукової думки про права професійних публічних службовців, що раніше не досліджувались у контексті публічної служби загалом та з урахуванням поточного реформування публічної адміністрації і модернізації правового статусу публічних службовців. Окреслена мета досягатиметься шляхом: 1) аналізу чинного законодавства в частині, що регулює права професійних публічних службовців, а також наукової літератури, в якій вже розглядалась проблематика відповідного елементу правового статусу цих публічних службовців; 2) ретельної систематизації прав і обов'язків професійних публічних службовців у межах відповідних груп і підгруп прав і обов'язків; 3) з'ясування достатності наявних прав і обов'язків професійних публічних службовців й їх змінюваності у процесі реформи законодавства про публічну службу, що триває; 4) з'ясування особливостей оцінювання належної реалізації прав і обов'язків професійних публічних службовців.

**Результати дослідження.** Професійні публічні службовці в Україні є працівниками, котрі здійснюють трудову діяльність, представляючи державу чи місцеве самоврядування, а тому вони є суб'єктами трудового права, котрі мають спільні та спеціальні для держслужбовців і службовців органів місцевого самоврядування службово-трудова права.

У ч. 1 ст. 7 Закону України «Про державну службу» міститься перелік основних прав держслужбовців, який не є вичерпним, що впливає з ч. 2 зазначеної статті Закону (ці службовці «також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах»). З огляду на вказану норму та підходи вчених до класифікації цих прав [4, с. 81], можемо дійти висновку, що службово-трудова права держслужбовців складаються з таких груп прав цього виду професійних публічних службовців України:

1) права державного службовця як людини і громадянина у сфері праці, головним чином: а) право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; б) право на участь у професійних спілках із метою захисту своїх прав та інтересів; в) право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу»;

2) права державного службовця, пов'язані з належним перебігом службово-трудових обов'язків, а саме: а) право на чітке визначення посадових обов'язків; б) право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним держслужби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності; в) право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом; г) право на професійне навчання, зокрема державним коштом, відповідно до потреб державного органу; г) право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;

3) права державного службовця, що мають забезпечити належний рівень соціальної безпеки держслужбовців, а саме: а) право на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; б) право на оплату праці залежно від обійманої посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення); в) право на відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; г) право на оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; г) право на захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог Законом України «Про державну службу»; д) право на проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Що ж стосується основних прав службовців в органах місцевого самоврядування, то з цього приводу варто зауважити, що в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» закріплено чіткий перелік основних прав відповідних службовців. Спершу звернемо увагу на те, що у ст. 5 цього законодавчого акта визначається право на службу в органах місцевого самоврядування, яке «мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, полі-

тичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території». У цьому контексті на посаду можуть бути призначені особи, котрі мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог ст. 11 Закону України «Про засади державної мовної політики». Вказане право має важливе значення, адже залишається за особою навіть тоді, коли вона його реалізувала (воно унеможливує несправедливе припинення реалізації цього права).

У ст. 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до основних прав посадових осіб місцевого самоврядування законодавцем зараховано сукупність прав, які можна поділити на такі групи *службово-трудових прав службовців в органах місцевого самоврядування*:

1) *права службовця в органах місцевого самоврядування як людини і громадянина у сфері праці*, головним чином право на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

2) *права службовця в органах місцевого самоврядування, пов'язані з належним перебігом службово-трудових обов'язків*, а саме: а) право на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; б) право на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці; в) право отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;

3) *права службовця в органах місцевого самоврядування, що мають забезпечити належний рівень соціальної безпеки цього службовця*, а саме: а) право на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи; б) право на соціальний і правовий захист; в) право вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї; г) право на отримання в порядку і в межах, встановлених законом, інформації щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення; г) право захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку.

Доходимо висновку, що нормативне закріплення прав службовців в органах місцевого самоврядування є дещо вужчим за обсяг прав держслужбовців. При цьому, на відміну від підходу, використаного в Законі України «Про державну службу», у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не міститься застереження про те, що перелік основних прав відповідних професійних публічних службовців не є вичерпним.

Наукове осмислення прав професійних публічних службовців як елементу їх правового статусу дає змогу розуміти цих службовців як категорії осіб, які обіймають посади в публічних органах та виконують різноманітні важливі функції держави (чи місцевого самоврядування), представляють органи публічної служби в різноманітних взаємовідносинах у рамках системи публічної адміністрації й поза нею (з парламентом та з іншими органами, склад яких формується з обраних осіб у процесі голосування на місцевих і загальнонаціональних виборах; із суспільством; із громадянином і людиною, підприємствами, установами, організаціями; міжнародними органами, міжнародними спільнотами тощо). Саме тому до осіб, яких, безумовно, варто вважати представниками влади і держави (місцевого самоврядування), висувається низка службово-трудова вимог щодо їхньої професійності, поведінки, культури спілкування, етики тощо, що формують об'єм їхньої правосуб'єктності, який у практичній дійсності виявляється в правах і обов'язках публічного службовця, основні з яких закріплені на рівні спеціальних законів України. Отже, модернізація системи публічного адміністрування у тій чи іншій мірі позначається на правосуб'єктності професійних публічних службовців, що підтверджує, зокрема, розпочатий у вересні 2019 року етап реформи публічної служби, що отримав назву «Перезавантаження влади» й критикується українськими вченими [5, с. 39–40; 6, с. 53, 125–126, 330] як такий, що значно погіршує можливий потенціал концепції гідної праці на публічній службі, а тому знижує рівень забезпечення соціальної безпеки публічних службовців, зокрема, шляхом звуження можливостей вияву службово-трудова прав цих працівників. Варто констатувати, що

«Перезавантаження влади» спричинило створення таких нормативних умов здійснення службово-трудової діяльності державних службовців, в яких права цих службовців як громадян і працівників були надзвичайно звужені, що є зворотним кроком у процесі європеїзації професійної публічної служби України. Це суперечить праву ЄС (зокрема, Директиві Ради ЄС від 28 червня 1999 року № 1999/70/ЄС) і рекомендаціям Ради Європи (наприклад, Рекомендації Комітету Міністрів РЄ від 24 лютого 2000 року № R (2000)6). Зокрема, модифікація особливостей звільнення зі служби держслужбовця, а також правил зміни істотних умов державної служби (відображає право на доступ до державної служби, право на гідну працю тощо) суперечать п. 16 додатку до Рекомендацій Комітету Міністрів РЄ від 24 лютого 2000 року № R (2000)6, що вказує на неприпустимість звуження правових гарантій публічних службовців, котрі спрямовані на захист публічних службовців від зловживань влади.

**Висновки.** Аналіз ч. 1 ст. 7 Закону України «Про державну службу» та ст. 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» дає змогу дійти висновку, що нормативне закріплення прав службовців в органах місцевого самоврядування є дещо вузким за обсяг службово-трудова права держслужбовців. При цьому, на відміну від підходу, використаного в Законі України «Про державну службу», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не містить застереження про те, що перелік основних прав відповідних професійних публічних службовців не є вичерпним.

В узагальненому вигляді службово-трудова права публічних складаються з таких груп прав:

1) права публічного службовця як людини і громадянина у сфері праці (право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій);

2) права публічного службовця, пов'язані з належним перебігом службово-трудова обов'язків (право на чітке визначення посадових обов'язків; право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності; право на професійне навчання, зокрема державним коштом тощо);

3) права публічного службовця, що мають забезпечити належний рівень соціальної безпеки держслужбовців (право на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; право на оплату праці залежно від обійманої посади, результатів службової діяльності, стажу служби, рангу та умов контракту про проходження служби; право на відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону тощо).

#### Список використаних джерел:

1. Любимов О.К. Щодо поняття та класифікації функцій державної служби. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 4, Т. 2. С. 24–29.

2. Іншин М.І. Права працівників за проектом Трудового кодексу. *Форум права*. 2014. № 2. С. 172–175.

3. Срофеєнко Л.В. Трудова правосуб'єктність як елемент правового статусу працівника. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. № 15, Т. 1. С. 126–128.

4. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

5. Hladky V. Some cautionary remarks on the process of desocialization of the world of work. *Scientific Discoveries: Projects, Strategies and Development: Proceedings of the Internat. Scient. and Pract. Conf.* (Edinburgh, Oct. 25, 2019). Edinburgh: ESP, 2019. Vol. 3. P. 38–44.

6. Панченко М.В. Правовий механізм забезпечення гідної праці державних службовців України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 459 с.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.16>

ОБУШЕНКО Н.М.

## ТЕХНОЛОГІЯ ТА ЕТАПИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Метою статті є визначити сутність технології та охарактеризувати етапи систематизації трудового законодавства. Так, у статті на основі аналізу наукових поглядів вчених надано авторське визначення поняття технології систематизації трудового законодавства. Обґрунтовано, що особливості етапів, методів і операцій систематизації трудового законодавства зумовлюються вибраною формою її здійснення. Розглянуто початковий етап систематизації трудового законодавства, на якому приймається рішення про її проведення та виділення необхідних ресурсів для її належного здійснення. У разі проведення офіційної систематизації таке рішення приймається відповідним компетентним органом держави. Особливою специфікою у цьому разі вирізняється кодифікація, яка прямо пов'язана із законотворчістю. Питання про кодифікацію трудового законодавства, тобто створення Кодексу з питань трудових і тісно пов'язаних із ними відносин, вирішується в порядку, встановленому Регламентом ВРУ. Підкреслено, що наведений у статті порядок здійснення систематизації трудового законодавства має загальний характер і може ускладнюватися та доповнюватися певними різновидами методів, засобів, операцій залежно від вибраної форми її проведення, а також етапу, на якому перебуває цей процес. Визначено, що планування – це одна із ключових організаційних процедур систематизації досліджуваного законодавства, яка передбачає визначення: цілей та завдань систематизації трудового законодавства залежно від її виду; ключових принципів здійснення систематизації; стадій (етапів) здійснення систематизації; строків здійснення окремих етапів та систематизації загалом; розподіл функціональних обов'язків усередині робочої групи, що здійснює систематизацію; методів і засобів проведення систематизації, а також обсягів необхідних для цього ресурсів. Зроблено висновок, що систематизація незалежно від її різновиду являє собою досить складний процес, якість та результативність якого прямим і значним чином залежить від обраних методів, засобів, операцій та алгоритмів його здійснення, які йменуються технологією систематизації.

**Ключові слова:** технологія, техніка, юридична техніка, систематизація, трудове законодавство, етап систематизації.

The purpose of the article is to determine the essence of technology and to characterize the stages of systematization of labor legislation. Thus, in the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the author defines the concept of technology of systematization of labor legislation. It is substantiated that the peculiarities of stages, methods and operations of systematization of labor legislation are conditioned by the chosen form of its implementation. The initial stage of the systematization of labor legislation, at which it is decided to implement it and allocate the necessary resources for its proper implementation. In the case of official systematization, such decision shall be taken by the appropriate competent authority of the State. In this case, a specific feature is the codification, which is directly related to lawmaking. The issue of codification of labor legislation, that is, the creation of the Code of Labor and closely related relations with them, is resolved in the manner established by the VRU Regulation. It is emphasized that the procedure for the systematization of labor legislation described in the article is of a general nature and may be complicated and supplemented by certain varieties of methods, means, operations depending on the chosen form of its conduct, as well as the stage at which this process is. It is determined that planning is one of the

key organizational procedures for the systematization of the studied legislation, which provides the definition of: goals and objectives of the systematization of labor legislation, depending on its type; key principles of systematization; stages of systematization; terms of implementation of separate stages and systematization as a whole; the distribution of functional responsibilities in the middle of a systematic task force; methods and means of carrying out the systematization, as well as the amount of resources required for this purpose. It is concluded that systematization, regardless of its variety, is a rather complicated process, the quality and effectiveness of which is directly and significantly dependent on the selected methods, means, operations and algorithms for its implementation, which are called systematization technology.

**Key words:** *technology, technology, legal technique, systematization, labor legislation, stage of systematization.*

**Вступ.** Нині законодавство України у сфері праці представлено цілою низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили, кожен з яких спрямований врегулювати окремі специфічні правовідносини в цій галузі. Разом із тим нині говорити про те, що трудове законодавство нашої держави є досконалим, у жодному випадку не можна. Воно потребує комплексного та всебічного оновлення. Одним із способів такого «оновлення» є його систематизація. Важливість питання здійснення систематизації трудового законодавства в Україні зумовлює необхідність дослідження технології та етапів її реалізації із тим, щоб визначити найбільш доцільні та ефективні підходи до її проведення в умовах реалій і перспектив розвитку українських суспільства та держави.

Проблема систематизації трудового законодавства неодноразово була в полі зору різних науковців. Зокрема, їй приділяли увагу Л.В. Могілевський, О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський, А.М. Ришелюк, С.В. Петков, Г.О. Спіщина, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко, В.В. Жернаков, О.І. Кисельова, Н.П. Долгіх, В.П. Марущак та багато інших. Однак, незважаючи на суттєві здобутки науковців, більшість їхніх наукових розробок було присвячено загальним питанням систематизації трудового законодавства, при цьому проблема технології та етапів систематизації трудового законодавства фактично залишилась поза увагою правників.

**Постановка завдання.** Саме тому мета статті – визначити сутність технології та охарактеризувати етапи систематизації трудового законодавства.

**Результати дослідження.** Науковцями поки що небагато уваги приділено висвітленню сутності та обґрунтуванню значення цього різновиду соціальної технології. Так, наприклад, І. Кізіма вважає, що юридична технологія є видом суспільної технології, якій притаманні риси останньої, сукупністю прийомів і засобів, що спрямовані на чітку й ефективну організацію дій для здійснення правового захисту. Іншими словами, юридична технологія – це мистецьке оперування правовою матерією, вибудовування правової позиції, запрограмованої на отримання позитивного результату. Юридична технологія – це майстерне конструювання юридичного процесу за допомогою матеріальних та процесуальних норм [1]. Юридична технологія, пише І. Шутак, – це ресурсно-забезпечена складна юридична діяльність, яка охоплює систему логічно взаємопов'язаних операцій, визначається рівнем розвитку правової системи суспільства. Така юридична діяльність ґрунтується на знанні про оптимальну взаємодію юридичних, юридично-технічних і технологічних засобів, яке використовують для досягнення певних правових цілей і зумовлює певні юридичні наслідки [2]. К.М. Умедов пропонує розуміти юридичну технологію як сукупність науково обґрунтованих засобів, методів, парадигм, тактики, стратегії і правила застосування самих методів, способів, прийомів, тактики і стратегії, спрямованих на конкретний об'єкт (предмет (в юридичній матерії)) з метою зміни його форми і/або змісту або спрямованих на відносини по створенню нового правового матеріалу, реалізації правового матеріалу, а також з'ясування і тлумачення змісту правового матеріалу, черговість застосування правових норм, а також порядок побудови структурних елементів правової норми, в правовій системі [3].

Варто звернути увагу на те, що у правознавстві, окрім поняття «юридична технологія», є поняття «юридична техніка», з приводу співвідношення яких серед дослідників немає єдиної точки зору. Так, М.П. Проніна, вивчаючи співвідношення понять «юридична техніка» і «юридична технологія», пише, що вони містять ті самі елементи і динаміку, якими характеризуються техніка та технологія. Подібно до того як техніка використовується на виробництві, для забезпечення технологічного процесу юридична техніка за допомогою цілого набору необхідних правил, прийомів і засобів дає змогу компетентним органам привносити у сферу правового регулювання найбільш раціональні і необхідні правові акти, що несуть різне правове і функціональне наван-

таження. Своєю чергою, компоненти технологічних процесів за своєю природою схожі з структурними елементами юридичної технології. Останні допомагають законодавцю застосовувати необхідні прийоми, засоби та правила з арсеналу юридичної техніки для створення якісних юридичних актів, спрямованих на гармонізацію різних суспільних відносин. Розглянувши основні підходи до поняття техніки і різноманітність трактувань дефініції «технологія», дослідниця доходить висновку, що техніка – це сукупність засобів людської діяльності, створюваних для здійснення процесів виробництва, а з технологією пов'язують операції виробничого процесу, тобто техніка – це сукупність коштів, а технологія – сукупність операцій. При цьому засіб – це спосіб, інструмент, за допомогою якого здійснюється та чи інша діяльність, а операція – одиниця технологічного процесу, виконувана безперервно і одночасно чітко визначеним суб'єктом. Таким чином, можна підкреслити, що юридична техніка становить інструментальну частину технології. М.П. Проніна підкреслює, що в юриспруденції ми, в першу чергу, маємо справу з юридичною технологією, а не з матеріальними об'єктами, тобто технікою у вузькому її розумінні. Оскільки термін «юридична техніка» вже є усталеним і використовується більшістю вчених, доцільно залишити його в юридичній термінології, але вкладати в його зміст, насамперед, юридичну технологію, а основні зусилля вчених спрямувати на вирішення і дослідження більш важливих проблем юридичної техніки [4].

Отже, з огляду на наукові напрацювання вищезгаданих та інших дослідників видається за доцільне визначити технологію систематизації трудового законодавства як процедуру, алгоритм реалізації прийомів, методів, способів та засобів з упорядкування та вдосконалення зазначеного законодавства. Тобто технологія – це методи і способи, інструменти і засоби систематизації в дії.

Що стосується етапів систематизації, то вони являють собою певну, порівняно самостійну, логічно завершену частину, стадію діяльності щодо систематизації трудового законодавства. Кожному етапу систематизації властиві ті чи інші методи, засоби і процедури їх здійснення.

Особливості етапів, методів і операцій систематизації трудового законодавства зумовлюються обраною формою її здійснення. Разом із тим можна виокремити загальні кроки і заходи в цій діяльності:

1) початковий етап, на якому приймається рішення про її проведення та виділення необхідних ресурсів для її належного здійснення. У разі проведення офіційної систематизації таке рішення приймається відповідним компетентним органом держави. Особливою специфікою в цьому разі вирізняється кодифікація, яка прямо пов'язана із законотворчістю. Питання про кодифікацію трудового законодавства, тобто створення Кодексу з питань трудових і тісно пов'язаних із ними відносин, вирішується у порядку, встановленому Регламентом ВРУ;

2) підготовчий етап, який передбачає:

а) по-перше, формування робочої групи для проведення роботи із систематизації трудового законодавства. Проведення систематизації законодавства взагалі та трудового зокрема, особливо здійснення його кодифікації, є надзвичайно важливим і відповідальним завданням, виконання якого вимагає від його виконавців високого рівня знань і навичок у сфері юриспруденції, лінгвістики, економіки, політології, інформаційних технологій. Тому дуже важливо, щоб у робочій групі із питань кодифікації трудового законодавства були представлені не лише науковці та політичні діячі, але й юристи-практики, представники організації роботодавців та працівників, фахівці у сфері інформаційних та комп'ютерних технологій;

б) по-друге, планування проведення систематизації досліджуваного законодавства. Планування – розробка загальної концепції розвитку системи управління, обґрунтування конкретних задач, термінів, шляхів їх реалізації, тобто програми дій (заходів) на перспективний період [5, с. 158]. Планування, пише І.М. Петрови, – процес формування цілей, визначення пріоритетів, засобів і методів їх досягнення на основі знань про закономірності функціонування різних господарських систем і обліку можливих змін умов діяльності [6]. В.М. Нелеп, досліджуючи сутність та значення планування, зазначає, що одні з головних властивостей людського розуму – здатність до передбачення і вибору. Саме передбачення і вибір є основними етапами й метою планування – спрогнозувати розвиток подій, явищ і вибрати найкращий варіант. Цим займаються всі люди й усі колективи. Людина, перш ніж розпочати будь-яку справу, має ретельно продумати, що саме, до якого терміну, якими способами, за допомогою яких засобів і з якою ефективністю вона має це зробити. У протилежному разі її наміри можуть бути нереалізованими. Отже, першою і основоположною стадією управління будь-яким видом доцільної діяльності завжди є процес поставлення мети і віднаходження способів її досягнення. А це, зрештою, і є функція планування. Чому ми плануємо? Тому що турбуємось про те, що має відбутись. Тому що прагнемо передбачати і ді-



яти, випереджаючи час. Тому що завдяки плануванню можемо уникнути помилок і використати наявні можливості. І, що не менш важливо, планування дає змогу позбутися невизначеності або ж зменшити її ступінь, впливає на поведінку працівника в організації. Планування – це цілеспрямована інтелектуальна діяльність людей, що має на меті визначення цілей і завдань функціонування певних систем (підприємство, район, держава...) та шляхів і методів досягнення цих цілей і завдань. Тобто планування передбачає прийняття заздалегідь рішення про те, що робити, коли робити, хто і як буде робити, проектування бажаного майбутнього та ефективних шляхів його досягнення. Образно кажучи, планування – це міст між нашим нинішнім становищем і тим, якого ми прагнемо [7]. Г. Мінцберг тлумачить планування як формалізовану процедуру, спрямовану на отримання чітко визначеного результату, яка має форму інтегрованої системи рішень [8, с. 11]. Г.М. Тарасюк та Л.І. Шваб розуміють планування як процес підготовки рішень про цілі, способи і методи їх досягнення шляхом цілеспрямованої порівняльної оцінки різних альтернативних варіантів дій у передбачувальних умовах, і їх прийняття завжди пов'язано з використанням ресурсів, то ресурси підприємства і є більшою мірою предметом планування на підприємстві [9]. Б.В. Погріщук та О.І. Марченко в розрізі вивчення планування на підприємстві зазначають, що воно, тобто планування, являє собою процес складання різних планів на підставі сукупності взаємно узгоджених показників його соціально-економічного розвитку з визначенням номенклатури, асортименту й обсягів виробництва продукції, ринків збуту, величини ресурсів і джерел їх фінансування, витрат і доходів тощо. Воно зорієнтоване на найкраще використання всіх видів ресурсів і запобігання помилковим діям, які можуть зумовити зниження ефективності господарювання. Планування покликане за можливості заздалегідь враховувати всі зовнішні і внутрішні фактори, що забезпечують сприятливі умови для нормального функціонування підприємства. Спираючись на минулі і сучасні фактичні та нормативні показники, планування націлене на окреслення і контроль майбутнього процесу розвитку підприємства, на постійне його зміцнення шляхом зведення до мінімуму розбіжностей між імовірним і бажаним майбутнім станом за умов певних дій під впливом навколишнього середовища. Отже, як доходять висновку дослідники, сутність планування полягає в конкретизації та обґрунтуванні цілей і завдань діяльності та розвитку підприємства в плановому періоді, виборі ресурсів, способів і засобів, необхідних для їхнього досягнення та отримання бажаних кінцевих результатів [10].

Отже, планування – це одна із ключових організаційних процедур систематизації досліджуваного законодавства, яка передбачає визначення:

- цілей та завдань систематизації трудового законодавства, залежно від її виду;
- ключових принципів здійснення систематизації;
- стадій (етапів) здійснення систематизації;
- строків здійснення окремих етапів та систематизації загалом;
- розподіл функціональних обов'язків усередині робочої групи, що здійснює систематизацію;
- методів і засобів проведення систематизації, а також обсягів необхідних для цього ресурсів;

3) безпосереднє проведення роботи з упорядкування і вдосконалення системи трудового законодавства. Цей етап включає такі операції:

- по-перше, визначення та збір нормативно-правового матеріалу, що підлягає систематизації. У процесі проведення таких складних форм систематизації, як консолідація та, тим більше, кодифікація, їм можуть передувати більш прості форми систематизації – облік та (або) інкорпорація, завдяки яким забезпечується розміщення зібраної інформації в найбільш доцільній і корисній для подальшої систематизації послідовності. У процесі проведення обліку чи інкорпорації з метою підвищення якості здійснення консолідації чи кодифікації необхідно чітко визначитися з критеріями, за якими перші будуть здійснюватися, зокрема це можуть бути: юридична сила нормативно-правових актів; дата їх прийняття (тобто хронологічний критерій); предмет (коло питань, які регламентує відповідний нормативно-правовий акт); суб'єкт прийняття нормативно-правового акта тощо;

- по-друге, вивчення обраних нормативно-правових актів. Зміст цього етапу залежить від того, який саме вид систематизації проводиться. Так, кодифікація, на відміну від інших форм систематизації, передбачає глибоке опрацювання вибраного для систематизації нормативно-правового матеріалу на предмет його стану, наявних у ньому недоліків;

- по-третє, безпосередньо впорядкування законодавства за вибраними критеріями. На цьому етапі залежно від обраної форми систематизації реалізуються відповідні техніко-юридичні

прийоми і методи формування, викладення, розміщення нормативно-правового матеріалу. З огляду на сучасний стан законодавства з питань використання найманої праці в Україні, найбільш доцільним та перспективним видається здійснення саме кодифікації, яка пов'язана з широким використанням юридичних, логічних, лінгвістичних та інших прийомів і правил;

4) оцінювання отриманих результатів. Оцінювання є вирішальним чинником у визначенні того, чи досягла певна програма своїх цілей. Головне питання оцінювання полягає, як зазначає автор, у тому, чи політика або програма змінює становище на краще чи має вплив [11, с. 85]. Оцінювання, пишуть Ю.П. Сурмін та ін., являє собою процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів із метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. Оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проектів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов [12, с. 504]. Тобто оцінювання систематизації трудового законодавства – це встановлення рівня відповідності отриманих внаслідок її здійснення результатів поставленим цілям. Особливості оцінювання зумовлюються видом систематизації. Так, консолідація та кодифікація зазнають значно більшої кількості різного роду експертних перевірок (як-то юридична, логічна, лінгвістична, політична, громадська тощо);

5) завершальний етап, який передбачає затвердження компетентним суб'єктом, оформлення та видання результатів систематизації у відповідній формі: кодекс, звід, збірник тощо.

**Висновки.** Отже, систематизація, незалежно від її різновиду являє собою досить складний процес, якість та результативність якого прямим і значним чином залежить від обраних методів, засобів, операцій та алгоритмів його здійснення, які йменуються технологією систематизації. Наведений вище порядок здійснення систематизації трудового законодавства має загальний характер і може ускладнюватися та доповнюватися певними різновидами методів, засобів, операцій залежно від вибраної форми її проведення, а також етапу, на якому знаходиться цей процес.

#### Список використаних джерел:

1. Кізіма І. Юридичні технології та нестандартне використання процесуальних інститутів. Київ, 2010. URL: [http://ut.kiev.ua/new/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1392&Itemid=39](http://ut.kiev.ua/new/index.php?option=com_content&task=view&id=1392&Itemid=39).
2. Шутак І. Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2016. Вип. 63. С. 37–45. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu\\_yu\\_2016\\_63\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2016_63_7).
3. Умедов К.М. Юридикалық технология. *Universum: экономика и юриспруденция*. 2018. № 12 (57). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-tehnologiya-1>.
4. Пронина М.П. Соотношение понятий «юридическая техника» и «юридическая технология». *Юридический мир*. 2013. № 6. URL: <http://center-bereg.ru/1371.html>.
5. Коренев А.П. Административное право России. Часть первая. Учебник / Под редакцией д.ю.н., проф. А.П. Коренева. Москва : МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1998. 280 с.
6. Економіка та фінанси підприємства : підручник / І.М. Петрович, Л.М. Прокопшин-Рашкевич. Львів, 2014. 408 с. URL: [https://pidruchniki.com/1281041964682/ekonomika/planuvannya\\_diyalnosti\\_pidpriyemstva](https://pidruchniki.com/1281041964682/ekonomika/planuvannya_diyalnosti_pidpriyemstva).
7. Нелеп В.М. Планування на аграрному підприємстві. Київ : КНЕУ, 2004. 495 с. URL: <https://buklib.net/books/21929/>.
8. Мінцберг Г. Зліт та падіння стратегічного планування. Київ : Вид-во Олексія Капусти. 2008. 389 с.
9. Тарасюк Г.М., Шваб Л.І. Планування діяльності підприємства : Навчальний посібник. Київ : «Каравела», 2003. 432 с. URL: <https://buklib.net/books/22258/>
10. Погрішук Б.В., Марченко О.І. Планування і контроль на підприємстві. Підручник. Тернопіль : Крок, 2015. 682 с. URL: [https://pidruchniki.com/92310/finansu/sutnist\\_neobhidnist\\_rol\\_osoblivosti\\_planuvannya\\_suchasnih\\_umov](https://pidruchniki.com/92310/finansu/sutnist_neobhidnist_rol_osoblivosti_planuvannya_suchasnih_umov)
11. Пал Л. Аналіз політики [Текст] / пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 1999. 422 с.
12. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

## ХАРАКТЕРИСТИКА МІЖНАРОДНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, У ЯКИХ РЕГУЛЮЄТЬСЯ ПРАВО НА ВІДПОЧИНОК

У статті проаналізовано міжнародні норми, які регулюють право на відпочинок. Деталізовано зміст основних міжнародних нормативно-правових актів, у яких регулюється право на відпочинок. Наведено наукові позиції у досліджуваному контексті. Перелічено особливості цих нормативно-правових актів. Сформульовано обґрунтовану авторську систему міжнародних стандартів права на відпочинок (відпустку). Наголошено, що основним завданням директив Європейського Союзу як міжнародних стандартів прав на відпочинок є врегулювання національного законодавства відповідно до вимог законодавства Європейського Союзу, зокрема працівникам державних органів доручено забезпечити відповідність проектів законодавчих актів законодавству Європейського Союзу і визначити ступінь їх відповідності Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і законодавству Європейського Союзу. Вивчення міжнародного досвіду реалізації права на відпочинок, особливо найбільш закріпленого його виду – права на відпустку, дозволяє стверджувати, що основною метою міжнародно-правового регулювання у цій сфері є постійне підвищення рівня гарантії реалізації прав працівників на відпочинок. Це проявляється у закріпленні в новоприйнятих міжнародних стандартах більш високої мінімальної тривалості щорічної оплачуваної відпустки, обмеженні вимог до стажу роботи як умови виникнення права на відпустку, у встановленні граничних термінів перенесення відпустки, мінімальної сплати за час відпусток, детальних правил обчислення стажу для відпустки, порядку реалізації права на відпустку при звільненні. Зроблено висновок, що міжнародні стандарти права на відпочинок сьогодні є належним чином імплементованими у вітчизняну правову систему. Як засвідчило наше дослідження, здебільшого норми законодавства України відповідають положенням міжнародних стандартів. Окрім того, найважливіші міжнародні нормативно-правові акти у цій сфері були ратифіковані в нашій державі та є частиною національного законодавства. Тож вивчення міжнародного законодавства у сфері праці підтверджує думку, що правове регулювання права на відпочинок в Україні відповідає світовим стандартам.

**Ключові слова:** міжнародні норми, право на відпочинок, конституційне право, конституційні норми, конституція.

In the article the international rules governing the right to rest are analyzed. The content of the main international normative legal acts regulating the right to rest is detailed. Scientific positions in the investigated context are presented. The list of peculiarities of these legal acts is presented. The author's system of international standards for the right to rest (vacation) is formulated. It is emphasized that the main task of the European Union directives as international standards for the right to rest is to regulate national legislation in accordance with the requirements of the legislation of the European Union and European Union legislation. It is found that studying the international experience of exercising the right to rest, especially the most secured one – the right to leave, indicates that the main purpose of international legal regulation in this area is to constantly increase the level of guarantee of the rights of workers to rest. This is reflected in the consolidation in the newly adopted international standards of higher minimum duration of annual paid leave, limitation of requirements for length of service as a condition for the emergence of the right to leave, setting deadlines for transferring leave, minimum

payment for vacation time, detailed rules for calculating leave the right to leave on release. It is concluded that the international standards of the right to rest are now properly implemented in the domestic legal system. According to our research, in most cases, the norms of Ukrainian legislation are in line with international standards. In addition, the most important international legal acts in this field have been ratified in our country and are part of the national legislation. Therefore, a study of international labor law has shown that the legal regulation of the right to rest in Ukraine meets world standards.

**Key words:** *international norms, right to rest, constitutional law, constitutional norms, constitution.*

**Вступ.** Застосування нормативних актів на практиці часто призводить до низки проблем, зумовлених, зокрема, тим, що в чинну законодавчу базу перейшло багато «застарілих» правових норм, які не відповідають сучасному розвитку державності. Окрім цього, норми закону можуть неправильно застосовуватися або ж сам по собі закон може бути недосконалим. Задля вирішення такої ситуації необхідно дослідити деякі міжнародно-правові акти та проаналізувати їхні окремі положення з метою формулювання дефінітивних норм відпочинку і визначення особливостей його окремих видів. Аналіз міжнародних стандартів права на відпочинок дозволить: по-перше, дослідити те, якою мірою міжнародні стандарти права на відпочинок є сьогодні частиною національного законодавства; по-друге, встановити, які міжнародні стандарти права на відпочинок мають стати частиною національного законодавства; по-третє, зробити висновки про те, врахування якої позитивної міжнародної практики допоможе виробити новий, ширший погляд на вирішення проблем вітчизняного трудового та конституційного права, пов'язаних із правом на відпочинок.

Питанням міжнародно-правового регулювання права на відпочинок приділили увагу багато українських вчених, а саме: В.Д. Авескулов, М.М. Антонович, Ю.В. Баранюк, Н.Б. Болотіна, Н.М. Вапнярчук, В.С. Венедиктов, В.М. Венедиктова, О.Є. Гапон, Л.П. Гарашенко, К.І. Дмитрієва, В.М. Завгородня, О.В. Ільєнко, Н.І. Іщенко, О.Д. Карпенко, І.Я. Кисельова, І.І. Лукашук, Л.А. Луць, А.Р. Мацюк, Н.М. Пархоменко, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, Б.С. Стичинський, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко. Водночас у більшості перерахованих праць досліджувалися загальні питання, такі як міжнародні стандарти у сфері праці чи міжнародні стандарти у сфері робочого часу. Робіт, присвячених міжнародним стандартам права на відпочинок, сьогодні не так багато, а отже, це питання не втрачає своєї актуальності за сучасних умов.

**Результати дослідження.** Як зазначає К.С. Тищенко, міжнародно-правові стандарти є результатом тривалої роботи великої кількості держав із вироблення узгоджених позицій у сфері прав людини. Держави спрямовують свою діяльність на дотримання певних універсальних цінностей, забезпечуючи повагу і захист прав людини всіма доступними способами, адже вони відповідальні за виконання своїх зобов'язань у галузі прав і свобод людини перед своїм населенням і міжнародним співтовариством [1, с. 328]. Тому Україна, взявши на себе зобов'язання перед міжнародною спільнотою та українським народом щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, зобов'язана беззаперечно дотримуватися їхніх положень. У ст. 9 Конституції України визначено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства [2]. Це означає, що міжнародні стандарти права на відпочинок є частиною національного законодавства України, якщо вони ратифіковані законодавчим органом нашої держави. Міжнародні стандарти застосовуються в Україні для регулювання суспільних відносин так само, як і норми національного права. Як свідчить ст. 81 Кодексу законів про працю України, якщо міжнародним договором або міжнародною угодою, в яких бере участь Україна, встановлені інші правила, ніж ті, котрі містить законодавство України про працю, то застосовуються правила міжнародного договору або міжнародної угоди [3]. Тобто у законодавстві України закріплено пріоритет міжнародно-правових норм перед нормами національного законодавства, що є визнанням Україною верховенства принципів міжнародного права, в т. ч. і в регулюванні права на відпочинок. Таким чином, у тих сферах, де ратифікація міжнародних стандартів була здійснена у встановленому законом порядку, внутрішнє законодавство України є гармонізованим із міжнародним законодавством. Відповідно, прийняття таких нормативно-правових актів у сфері права людини на відпочинок є свідченням того, що в Україні діють загальноновстановлені принципи та напрями забезпечення та захисту права людини на відпочинок.

Загалом мінімальні гарантії Європейського Союзу, впроваджені у вторинному законодавстві, можуть бути змінені національним законодавством держав-членів або колективними угодами, якщо вони впроваджують сприятливіші для працівника умови у сфері часу відпочинку. Втім, більшість працівників користуються вищими соціальними гарантіями порівняно із закріпленими в законодавстві Європейського Союзу мінімальними стандартами.

Проведений у квітні 2018 р. аналіз відповідності національного законодавства директивам Європейського Союзу з питань безпеки та гігієни праці і трудових відносин, підготовлений у рамках проекту «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці та подолання незадекларованої праці», який впроваджується в Україні у 2017–2019 рр. Міжнародною Організацією Праці за фінансування Європейського Союзу, дає зрозуміти, що рівень відповідності Директиві № 2003/88/ЄС від 04 листопада 2003 р. юридичним підходам у сфері щоденного відпочинку та щорічної відпустки становить 0,0% [4]. Так, мінімальні періоди відпочинку не передбачені у чинному законодавстві України, тоді як норма міжнародного стандарту закріплює, що держави-члени вживають необхідних заходів, щоб забезпечити право кожного працівника на мінімальний період щоденного відпочинку тривалістю 11 послідовних годин впродовж кожних 24 годин. Крім цього, вимогам міжнародного стандарту суперечать норми щодо надання щорічної відпустки. Рівню відповідності суперечать положення про те, що держави-члени вживають необхідних заходів, аби забезпечити право кожного працівника на щорічну оплатну відпустку тривалістю не менше ніж чотири тижні відповідно до умов її отримання і надання, встановлених національним законодавством та / або практикою, мінімальний період щорічної оплатної відпустки не може замінюватися грошовою компенсацією, за винятком випадку припинення трудових відносин. Це не всі пункти, які суперечать рівню відповідності нормам встановленого міжнародного стандарту – Директиві № 2003/88/ЄС від 04 листопада 2003 р. Це означає, що законодавець повинен внести необхідні зміни в законодавство або відповідні доповнення у проект Трудового кодексу.

Отже, проаналізувавши міжнародні нормативно-правові акти, в яких регулюється право на відпочинок, можна сформулювати таку систему міжнародних стандартів права на відпочинок (відпустку):

1. Міжнародні стандарти, прийняті Організацією Об'єднаних Націй:

1) Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р.;

2) Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 р.

Україна є членом Організації Об'єднаних Націй, а тому зазначені нормативно-правові акти є частиною вітчизняного законодавства. Роль Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. та Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 р. полягає у тому, що згідно з їхніми положеннями кожна людина отримала право на відпочинок і дозвілля, включаючи право на розумне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку. Право на відпочинок визнано однією з першооснов сприятливих і справедливих умов праці. Відповідно, вітчизняне законодавство про працю та про відпустки було прийняте з урахуванням і на основі цих положень.

2. Міжнародні стандарти, прийняті Радою Європи:

1) Європейська соціальна хартія від 18 жовтня 1961 р.

До цієї групи міжнародних стандартів віднесено лише один нормативно-правовий акт, який, втім, має важливе значення для регулювання права на відпочинок (відпустку) в Україні. Передусім Європейська соціальна хартія є частиною національного законодавства України, адже була ратифікована у встановленому законом порядку. Згідно з положеннями Європейської соціальної хартії право на відпочинок включає оплачуваний відпочинок у державні святкові дні, щорічну оплачувану відпустку тривалістю не менше чотирьох тижнів, щотижневий відпочинок, який за можливості має збігатися з днем, що за традиціями або звичаями відповідної країни чи регіону визнається днем відпочинку, а також спеціальну тривалість відпусток для деяких категорій працівників. Національне законодавство України про відпочинок було приведене у відповідність до зазначених положень Хартії.

3. Міжнародні стандарти, які є складовою частиною законодавства Європейського Союзу:

1) Договір про заснування Європейської Спільноти від 25 березня 1957 р.;

2) Консолідовані версії Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями 07 лютого 1992 р.;

3) Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників від 09 грудня 1989 р.

Ці нормативно-правові акти не є чинними в Україні, адже їхня дія поширюється виключно на держави-члени Європейського Союзу. Але водночас їх існування важливе для України у кон-

тексті євроінтеграційного курсу та потенційного вступу до цієї організації. Міжнародні стандарти, які належать до основоположних актів створення та діяльності Європейського Союзу, є допоміжними правовими актами для держав-членів Європейського Союзу, норми яких закріплюють вимогу щодо прав кожного громадянина держави-члена на відпочинок.

4. Міжнародні стандарти, прийняті Міжнародною Організацією Праці:

- 1) Конвенція про застосування щотижневого відпочинку на промислових підприємствах № 14 від 25 жовтня 1921 р.;
- 2) Конвенція про щорічні оплачувані відпустки № 52 від 24 червня 1936 р.;
- 3) Конвенція про оплачувані відпустки в сільському господарстві № 101 від 4 червня 1952 р.;
- 4) Конвенція про умови праці на плантаціях № 110 від 24 червня 1958 р.;
- 5) Конвенція про оплачувані відпустки № 132 від 24 червня 1970 р.;
- 6) Конвенцію про оплачувані навчальні відпустки № 140 від 24 червня 1974 р.;
- 7) Конвенція про щорічні оплачувані відпустки морякам № 146 від 29 жовтня 1976 р.;
- 8) Конвенція про надомну працю № 177 від 20 червня 1996 р.;
- 9) Конвенцію про перегляд Конвенції (переглянутої) 1952 р. про охорону материнства № 183 від 15 червня 2000 р.

Особливість цієї групи стандартів полягає у тому, що більшість конвенцій не врегульовують безпосередньо питання відпочинку, а переважно присвячені регулюванню надання оплачуваних відпусток. Україна ратифікувала не всі із розглянутих Конвенцій, але лише окремі, серед яких відзначимо ратифікацію в 1956 р. Конвенції про оплачувані відпустки № 52 1936 р., у 2001 р. – Конвенції про оплачувані відпустки № 132 (переглянуто в 1970 р.), у 2002 р. – Конвенції про оплачувані відпустки № 140 1974 р. тощо. Національні нормативно-правові акти у сфері відпочинку та відпусток відповідають нормам ратифікованих конвенцій Міжнародної організації праці, після ратифікації яких Україна проголосила свою готовність дотримуватися міжнародних норм із регулювання державних гарантій права людини на оплачувані відпустки, і які подекуди навіть розширюють права громадян України на відпочинок порівняно з міжнародними стандартами.

5. Міжнародні стандарти, відображені у директивах Європейського Союзу:

- 1) Директива 93/104/ЄС про робочий час від 23 листопада 1993 р.;
- 2) Директива 92/85/ЄЕС про запровадження заходів щодо сприяння поліпшенню безпеки та гігієни праці на роботі вагітних працівниць і працівниць, які нещодавно народили або годують груддю, від 19 жовтня 1992 р.;
- 3) Директива 2003/88/ЄС про деякі аспекти організації робочого часу від 04 листопада 2003 р.;
- 4) Директива 2010/18/ЄС про імплементацію переглянутої Рамкової Угоди щодо батьківської відпустки, укладеної з BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP та ETUC, і скасування Директиви 96/34/ЄС від 8 березня 2010 р.

Основним завданням директив Європейського Союзу як міжнародних стандартів прав на відпочинок є врегулювання національного законодавства відповідно до вимог законодавства Європейського Союзу, зокрема працівникам державних органів доручено забезпечити відповідність проектів законодавчих актів законодавству Європейського Союзу і визначити ступінь їх відповідності Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і законодавству Європейського Союзу.

**Висновки.** Підсумовуючи здійснене дослідження, варто зазначити таке. По-перше, вивчення міжнародного досвіду реалізації права на відпочинок, особливо найбільш закріпленого його виду – права на відпустку, дозволяє стверджувати, що основною метою міжнародно-правового регулювання в цій сфері є постійне підвищення рівня гарантії реалізації прав працівників на відпочинок. Це проявляється у закріпленні в новопринятих міжнародних стандартах більш високої мінімальної тривалості щорічної оплачуваної відпустки, обмеженні вимог до стажу роботи як умови виникнення права на відпустку, у встановленні граничних термінів перенесення відпустки, мінімальної сплати за час відпусток, детальних правил обчислення стажу для відпустки, порядку реалізації права на відпустку при звільненні. По-друге, міжнародні стандарти права на відпочинок сьогодні є належним чином імплементованими у вітчизняну правову систему. Як засвідчило наше дослідження, здебільшого норми законодавства України відповідають положенням міжнародних стандартів. Окрім того, найважливіші міжнародні нормативно-правові акти у цій сфері були ратифіковані в нашій державі та є частиною національного законодавства. Тож дослідження міжнародного законодавства у сфері праці засвідчило, що правове регулювання права на відпочинок в Україні відповідає світовим стандартам.

**Список використаних джерел:**

1. Тищенко К.С. Міжнародні стандарти прав людини: поняття та класифікація. *Молодий вчений*. 2017. № 12 (52). С. 328–331.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 10.07.2019).
3. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#n53> (дата звернення: 12.07.2019).
4. Аналіз рівня відповідності національного законодавства вибраним директивам ЄС з безпеки та гігієни праці, трудових відносин (Директива № 2003/88/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 04 листопада 2003 р. про деякі аспекти організації робочого часу). Квітень 2018. URL: [https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/meetingdocument/wcms\\_627060.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/meetingdocument/wcms_627060.pdf) (дата звернення: 21.08.2019).

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.18>

ЧУМАЧЕНКО І.М.

**ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ  
(У ЧАСИ ІСНУВАННЯ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)**

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених здійснено історико-правовий аналіз розвитку правового регулювання процесуальних правовідносин у трудовому праві України за часів існування Російської Імперії. З'ясовано, що Кримінальним законодавством 1865 року передбачалося покарання для підбурювачів за припинення робіт по стачці, з 1905 року відповідальність встановлювалася лише за самовільне припинення роботи на підприємствах, які мають суспільне або державне значення, а також в урядових закладах. У 1905 році з'являються перші примірні камери, які склалися із представників сторін та розглядали конфлікти, вони існували і після приходу до влади більшовиків. Наголошено, що законодавство Російської імперії не передбачало норм про порядок вирішення трудових спорів колективного характеру, що було природно в умовах заперечення можливості існування спілок, а отже, і колективного регулювання умов праці. Хоча закон не припускав можливості зміни умов найму, фактичне виникнення конфліктів поміж робочими та підприємцями призвело до появи першої норми, яка стосувалася вирішення трудових спорів. Зроблено висновок, що у період існування Російської Імперії законодавчо визначеного та закріпленого механізму вирішення трудових спорів не існувало, а всі питання у цьому контексті вирішувались судами, рівень корумпованості яких фактично не лишав шансів працівникові на справедливе вирішення такого спору. Однак справедливим буде відзначити, що деякі намагання вирішувати трудові спори у позасудовому порядку все ж таки були наявні, про що яскраво свідчить створення Фабричних комісій у 1882 році. Протягом майже 18 років комісії виконували контрольну та запобіжну функції, тобто їх діяльність спрямовувалася на попередження виникнення трудових спорів (конфліктів) у трудовому колективі. Проте вже у 1900 році на Фабричні комісії було покладено обов'язок виконання примирно-посередницьких функцій. А отже, можна із впевненістю говорити про те, що створення вказаних комісій стало першим кроком на шляху законодавчого закріплення вирішення трудових спорів у позасудовому порядку, що своєю чергою мало суттєвий вплив і на розвиток відповідних процесуальних правовідносин у трудовому праві.

**Ключові слова:** історія, розвиток, правове регулювання, процесуальні правовідносини, трудове право, Російська імперія.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, a historical and legal analysis of the development of legal regulation of procedural relations in the labor law of Ukraine during the existence of the Russian Empire is made. It was found that the Criminal Law of 1865 provided for punishment for instigators for termination of strike work; since 1905, liability was imposed only for the arbitrary termination of work at enterprises of public or state importance, as well as in governmental institutions. In 1905, the first reconciliation chambers appeared, consisting of representatives of the parties and dealing with conflicts, they existed even after the Bolsheviks came to power. It was emphasized that the legislation of the Russian Empire did not stipulate rules on the procedure for the settlement of labor disputes of a collective nature, which was natural in the conditions of denying the possibility of the existence of unions, and therefore - collective regulation of working conditions. Although the law did not allow for the possibility of changing the terms of employment, the actual emergence of conflicts between workers and entrepreneurs led to the emergence of the first rule that dealt with labor disputes. It is concluded that during the period of the Russian Empire there was no legally defined and fixed mechanism for resolving labor disputes, and all issues in this context were resolved by the courts, the level of corruption of which did not in fact leave an employee an opportunity to settle such a dispute fairly. However, it is fair to note that some efforts to resolve out-of-court labor disputes were still available, as evidenced by the establishment of Factory Commissions in 1882. For almost 18 years, the commissions have performed supervisory and preventive functions, that is, their activities have been directed to preventing the emergence of labor disputes (conflicts) in the labor collective. However, as early as 1900, the Factory Commissions were entrusted with the duty of conciliation. Therefore, it is safe to say that the creation of these commissions was the first step in the legislative consolidation of the settlement of labor disputes out of court, which in turn had a significant impact on the development of relevant procedural relations in labor law.

**Key words:** *history, development, legal regulation, procedural legal relations, labor law, Russian Empire.*

**Вступ.** Сьогодні питання вдосконалення процесуальних правовідносин у трудовому праві є актуальним та перспективним напрямом наукових пошуків. Адже відсутність чіткої та змістовної законодавчої регламентації основних юридичних аспектів процесуальних відносин у трудовому праві, які супроводжують вирішення трудових спорів, негативним чином позначається на ефективності та дієвості передбачених державою гарантій для найманих працівників. Однак перш ніж розглядати конкретні напрями вирішення проблем у цій сфері, необхідно звернутись до розгляду історії становлення та розвитку процесуальних правовідносин у трудовому праві України, адже загальновідомим є той факт, що знання історії та її детальний аналіз дозволяє зробити висновки та уникнути помилок минулого у майбутньому. Варто відзначити, що розвиток процесуальних правовідносин у трудовому праві України нерозривно пов'язаний із становленням законодавства про трудові правовідносини взагалі та про трудові конфлікти зокрема.

**Стан дослідження.** Окремі історичні етапи розвитку процесуальних правовідносин у трудовому праві України у своїх наукових працях розглядали такі вчені, як К.М. Лісогорова, М.О. Гридін, І.В. Лагутіна, В.В. Федін, Ю.П. Дмитренко, М.Ю. Шуліпа, М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришин, Л.М. Горбунова, Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня та багато інших. Однак єдиного комплексного дослідження, присвяченого розвитку інституту процесуальних правовідносин у трудовому праві України у період існування Російської Імперії, так і не було проведено.

**Постановка завдання.** Саме тому мета статті – розглянути, як розвивався інститут процесуальних правовідносин у трудовому праві України з періоду існування Російської Імперії.

**Результати дослідження.** Починаючи наукове дослідження, слід відзначити, що на розвиток трудового законодавства Російської Імперії суттєвий вплив здійснила Руська Правда, яка стала першим нормативно-правовим актом, який офіційно закріпив право працівника на захист своїх трудових прав. Однак при цьому слід пам'ятати, що механізм реалізації такого права був відсутнім, а всі трудові конфлікти (спори) вирішувались місцевими князями та/або уповноваженими боярами. Звісно, досить часто всі питання вирішувались на користь того, хто міг дати більшого хабара, тобто роботодавця. Таким чином, завершуючи розгляд вказаного вище історичного етапу розвитку процесуальних правовідносин у трудовому праві, слід констатувати,



що законодавство Київської Русі було прогресивним та значно випереджало свій час, а тому воно лягло в основу формування законодавства багатьох інших країн світу протягом декількох подальших століть.

Початок наступного важливого етапу розвитку правового регулювання процесуальних правовідносин у трудовому праві України був передусім пов'язаний із Французькою Буржуазною революцією 1848 року, яка призвела до реальних змін у захисті трудових прав працівників. Революція проголосила свободу праці, тобто свободу попиту і пропозиції робочої сили та справедливо вважається родоначальницею всієї галузі трудового права [1, с. 11]. Саме з Буржуазною революцією напряду пов'язаний активний розвиток трудового права в Російській Імперії. Зазначене в результаті вплинуло на розширення можливостей щодо захисту працівниками своїх прав.

Друга половина XIX століття, яка характеризувалась не лише швидкими темпами розвитку промисловості (наприклад, у 1825 році на українських землях налічувалося 649 промислових установ, а до 1861 року їхня кількість зростає у 3,6 рази), а й появою великої кількості вільних працівників, що було зумовлено скасуванням кріпацтва. В умовах царської Росії у перші роки розвитку фабричного виробництва законодавець лише у крайніх випадках втручався у відносини між підприємцями і робітниками. Причини цього пояснювалися поглядами повної свободи щодо відносин у сфері промисловості як основної умови суспільного і державного господарства. В основі такої політики царської Росії були ідеї економічного вчення Адама Сміта, який проголосував принцип невтручання держави у господарське життя суспільства і, зокрема, у відносини працівників і роботодавців [2, с. 157–158].

Розвиток капіталізму в Україні відбувався швидко, особливо у таких галузях промисловості, як вугільна та металургійна. Так, якщо у 1864 р. видобування вугілля в Україні трохи перевищувало 7 млн пудів, то у 1900 р. в Україні вже було добуто 671 млн пудів вугілля, що складало більше, ніж 2/3 загальноросійського вуглевидобутку. Розвиток промисловості та внутрішнього ринку зумовили інтенсивне будівництво залізниць, що своєю чергою призвело до підвищення попиту на кам'яне вугілля та метал. Наприкінці XIX ст. мережа залізничних шляхів в Україні складала 1/5 частину від загальноросійської. Відбувалось зростання міст за рахунок збільшення кількості робітників. Подальший розвиток отримали цукрова, тютюнова, виноробна та інші промисловості, пов'язані з переробкою сільськогосподарської сировини, машинобудування тощо. І якщо у 1860 р. в Україні нараховувалося 95 тис. робітників у промисловості, то у 1897 р. вже нараховувалося біля 1,5 млн осіб, які жили за рахунок продажу своєї робочої сили, із них 380 тис. осіб працювали на підприємствах промисловості [3, с. 95].

На початку 1880-х рр. створилася реальна небезпека повного фінансового банкрутства скарбниці Російської імперії. Стан фінансово-валютної системи чітко відобразив загальний кризовий економічний стан країни загалом. Неврожаї 1880-х рр. викликали скорочення товарообігу внутрішньої та зовнішньої торгівлі. Аграрна криза стала одним із найважливіших факторів, що зумовили глибокий і тривалий промисловий застій. Розвиток кризи відбувався надзвичайно нерівномірно, стрибкоподібно. З 1882 р. криза вже мала загальний характер, охопивши найважливіші галузі народного господарства країни. Застій тривав аж до 1887 року. У цей період найтяжчим випробуванням для робітників стало масове та тривале безробіття. Повним або частковим безробіттям були охоплені сотні тисяч робочих [4; 5].

У зв'язку з кризою та погіршенням і без того важкого стану робітників та їх сімей з початку 1880-х рр. страйки в Україні стають масовим явищем. Так, впродовж 1880–1894 рр. у Російській імперії відбулось 703 страйки та заворушення, із них 110 – в Україні. І вимоги робітників, які здебільшого мали економічний характер та стосувалися розміру заробітної плати, зменшення робочого часу тощо, підприємці були вимушені частково або повністю задовольняти [6, с. 241; 5].

Варто зазначити, що законодавство Російської імперії не передбачало норм про порядок вирішення трудових спорів колективного характеру, що було природно в умовах заперечення можливості існування спілок, а отже, і колективного регулювання умов праці. Хоча закон не припускав можливості зміни умов найму, фактичне виникнення конфліктів поміж робочими та підприємцями призвело до появи першої норми, яка стосувалася вирішення трудових спорів. Правилами про нагляд за закладами фабричної промисловості та про взаємовідносини фабрикантів і робітників та про збільшення кількості чинів фабричних інспекцій 1886 року на фабричні інспекції покладалося і застосування заходів попередження спорів і непорозумінь поміж фабрикантами і робітниками шляхом дослідження невдоволень на місці та мирного узгодження сторін.

Кримінальним законодавством 1865 року передбачалося покарання для підбурювачів за припинення робіт через страйк, з 1905 року відповідальність встановлювалася лише за само-

вільне припинення роботи на підприємствах, які мають суспільне або державне значення, а також в урядових закладах. У 1905 році з'являються перші примирні камери, які склалися із представників сторін та розглядали конфлікти, вони існували і після приходу до влади більшовиків. Історія вирішення трудових спорів періоду нової економічної політики підтверджує, що найбільш частим засобом впливу працівників на роботодавця було припинення роботи. Однак законодавство цього періоду не мало ніяких норм стосовно права на страйк та процедури його оголошення [7, с. 100–108].

Відчуваючи серйозну загрозу стабільності влади та державного устрою, уряд був змушений піти на певні поступки робочим та встановити правила щодо регламентації загальних положень між працею та капіталом, зокрема, були прийняті законодавчі акти: «Про малолітніх, працюючих на заводах, фабриках і мануфактурах» (1882 р.); «Про нагляд за закладами фабричної промисловості та про взаємні відносини між фабрикантами та робочими і про збільшення числа чинів фабричної інспекції» (1886 р.); «Про тривалість та розподіл робочого часу у закладах фабрично-заводської промисловості» (1897 р.); «Про винагороду потерпілим унаслідок нещасних випадків робітникам та службовцям, а також і членам їх сімейств, на підприємствах фабрично-заводської, гірничої, гірничозаводської промисловості» (1903 р.); «Про введення старост на промислових підприємствах» (1903 р.) [8; 5]; «Статут про промислову працю» (1913 р.) тощо, в яких вперше одержали законодавче закріплення норми про умови праці робітників на фабриках і заводах, зокрема, й щодо регулювання трудових спорів [5]. Окрему увагу серед вказаних вище нормативно-правових актів слід приділити Статуту про промислову працю (далі – Статут).

Виданий в 1913 році Статут про промислову працю був, по суті, першим кодифікованим джерелом трудового права у нашій державі. Цей Статут імперативно закріплював певне коло прав й обов'язків сторін договору про особистий найм – так тоді іменувався трудовий договір (ст. ст. 42–54, 56–57 та інші); передбачав певну відповідальність за порушення встановлених обов'язків (ст.ст. 541–545 та інші); гарантії судового захисту права 10 працівників на винагороду за працю (ст. 55); докладно регламентував контрольно-наглядову діяльність державних органів, що було гарантією забезпечення передбачених у Статуті прав сторін договору про особистий найм (ст. ст. 1–41 та ін.); установлював вік, з якого було можливе приймання на роботу – 15 років (ст. 64); передбачав особливості застосування праці неповнолітніх у віці від 15 до 17 років й жінок (ст.ст. 64–71 та інші) тощо. Таким чином, можна зробити висновок, що у Статуті трудовий статус учасників суспільних відносин із застосування найманої праці (працівників, роботодавців, контрольно-наглядових органів держави) одержав легальне визнання й був наповнений певним змістом, який відповідав потребам свого часу. Статут не виключав можливості договірного визначення умов праці, водночас приписання, що встановлювали права та обов'язки сторін договору про особистий найм, мали імперативний характер й не підлягали скасуванню за згодою сторін [9].

Відповідно до п. 34 Статуту про промислову працю аж до 1917 р. на фабричну інспекцію покладалося в тому числі вжиття заходів щодо попередження суперечок і непорозумінь між фабрикантами й робітниками шляхом дослідження на місці «незадоволь» і миролюбної угоди сторін. Таким чином, органом з вирішення суперечок між працею і капіталом була фабрична інспекція, яка виступала як орган, що здійснював досудовий розгляд справ, схиляючи сторони до миролюбної угоди. У 1917 р. стала формуватися система органів з розгляду і вирішення трудових спорів. Головна увага приділялася (з цілком очевидних політичних міркувань) колективним трудовим спорам, про порядок розгляду і вирішення яких приймалися відповідні нормативні правові акти [10, с. 126].

Далі необхідно також відмітити, що Перша світова війна, що розпочалася у 1914 р., значно погіршила становище робітників Росії, а України особливо, оскільки остання стає ареною широких бойових дій. Швидко зростає чисельність біженців, людей, що втратили все. В містах у зв'язку з цим зростає безробіття. Царський уряд, захищаючи інтереси власників промислових підприємств, ліквідував навіть ті нужденні поступки, які він був вимушений зробити під тиском боротьби робітництва [11, с. 171]. Отже, фактично така ситуація звела нанівець всі намагання створити в державі ефективний механізм захисту трудових прав працівників та призупинила розвиток процесуальних правовідносин у цій сфері.

**Висновки.** Таким чином, у період існування Російської Імперії законодавчо визначеного та закріпленого механізму вирішення трудових спорів не існувало, а всі питання у цьому контексті вирішувались судами, рівень корумпованості яких фактично не лишав шансів працівникові на справедливе вирішення такого спору. Однак справедливим буде відзначити, що деякі намагання

вирішувати трудові спори у позасудовому порядку все ж таки були наявні, про що яскраво свідчить створення Фабричних комісій у 1882 році. Протягом майже 18 років комісії виконували контрольну та запобіжну функції, тобто їх діяльність спрямовувалась на попередження виникнення трудових спорів (конфліктів) у трудовому колективі. Проте вже у 1900 році на Фабричні комісії було покладено обов'язок виконання примирно-посередницьких функцій. А отже, можна із впевненістю говорити про те, що створення вказаних комісій стало першим кроком на шляху законодавчого закріплення вирішення трудових спорів у позасудовому порядку, що своєю чергою мало суттєвий вплив і на розвиток відповідних процесуальних правовідносин у трудовому праві.

**Список використаних джерел:**

1. Трудове право України : підручник / Ю.П.Дмитренко. К.: ЮрінкомІнтер, 2009. 624 с.
2. Копайгора І.Д., Копайгора І.І. Щодо виникнення і розвитку вчень про трудові правовідносини: історія та сучасність. частина 1. *Форум права*. 2016. № 4. С. 157–170.
3. Украинская советская социалистическая республика : энциклопедический справочник / Гл. редкол. : Кудрицкий А.В. (отв. ред.) и др. Киев : Гл. ред. УСЭ, 1987. 516 с.
4. Куприянова Л. В. «Рабочий вопрос» в России во второй половине XIX начале XX вв. URL: <http://www.hist.msu.ru/Labour/Article/Kupriyanova.htm>.
5. Дараганова Н.В. Історико-правовий аналіз виникнення трудових спорів в Україні. *Юридична наука*. 2011. № 3. С. 72–78.
6. История Киева : Киев периода позднего феодализма и капитализма / Отв. ред. В. Г. Сарбей. К. : Наукова думка, 1984. Т. 2. 464 с.
7. Сафонов В.А. Разрешение коллективных трудовых споров в России: исторический обзор / В.А. Сафонов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2005. № 1. С. 99-109.
8. Богдан В.И. Становление и развитие фабричного законодательства Российской Империи в конце XIX – начале XX века : историко-юридическое исследование : автореферат дис. ... к.ю.н. : спец. : 12.00.01. «Теория и история права и государства; история правовых учений» / В. И. Богдан. М., 2002. 23 с.
9. Шамшина І.І. Суб'єкти трудового права: правове регулювання в умовах ринкових відносин : монографія. Луганськ : Л-ра, 2010. 448 с.
10. Федин В.В. Трудовые споры: теория и практика : учеб.-практич. Пособие для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2015. 527 с.
11. Добрянська І.В. Формування і розвиток законодавства про працю в Україні доби Української Центральної Ради. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право*. 2015. Вип. 27. С. 170–175.

УДК 349.2(477)-057.19

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.19>

ЮРОВСЬКА В.В.

### НОВЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОТРИМАННЯ СТАТУСУ БЕЗРОБІТНОГО В УКРАЇНІ

У статті аналізуються новели правового регулювання отримання особою статусу безробітного. Автор зосереджує увагу на запровадженні інституту кар'єрного радника та профілювання безробітного або особи, яка шукає роботу. Автор робить висновок, що кар'єрний радник має сприяти працевлаштуванню особи, яка має кваліфікацію та навички, які користуються попитом на ринку праці, як наслідок, роботодавець має бути задоволений швидкістю підбору працівника, який відповідає його потребам.

Автор стверджує, що кар'єрні радники насамперед покликані надавати послуги та нести відповідальність за сприяння у працевлаштуванні з огляду на інтереси клієнта. Під час надання послуг кар'єрний радник повинен бути ланкою між клієнтом та потенційним роботодавцем. Тому ключовим показником ефективності їх роботи є швидкість та якість працевлаштування особи.

У статті доводиться, що кар'єрні радники є індивідуальними консультантами осіб, які шукають роботу, та зареєстрованих безробітних у пошуку роботи, плануванні кар'єри та підвищенні конкурентоспроможності на ринку праці, у тому числі через залучення до системи професійного навчання впродовж життя.

Кар'єрний радник супроводжує та направляє особу, іноді коригує її дії, однак саме особа, яка шукає роботу, відіграє активну роль. Послуги кар'єрного радника для зареєстрованих безробітних характеризуються більш активною участю кар'єрного радника, однак не передбачають пасивної поведінки з боку зареєстрованих безробітних. Зареєстровані безробітні мають можливість не лише отримати нову роботу, а й підвищити професійну кваліфікацію та розвинути професійні навички за рахунок Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, тоді як у осіб, які шукають роботу, така можливість обмежена безоплатними лекціями та семінарами загального характеру, які проводяться самими центрами зайнятості чи їх партнерами.

Разом з цим автор наголошує, що зобов'язання кар'єрного радника не означають пасивної поведінки особи, яка шукає роботу. Вона також повинна шукати роботу, повідомляти кар'єрного радника про самостійно підібрані вакансії для того, щоб кар'єрний радник провів переговори з роботодавцем щодо умов майбутнього працевлаштування. У разі потреби кар'єрний радник може супроводжувати особу на співбесіді з потенційним роботодавцем.

**Ключові слова:** безробіття, реєстрація безробітного, пошук роботи, кар'єрний радник, профілювання безробітного.

The article analyzes the innovations in the legal regulation of obtaining a person of the unemployed status. The author focuses on the establishment of a career advisor and the profiling of an unemployed person or a job seeker. The author concludes that career advisor should facilitate the employment of a person who has the skills that are in demand in the labour market, and as a result the employer must be satisfied with the speed of recruiting a worker who meets his needs.

The author argues that career advisors primarily intended to provide services and be responsible for the promotion of employment on the basis of the interests of the client. When providing services, the career Advisor needs to be a link between the client and the potential employer. Therefore, a key indicator of their effectiveness is the speed and quality of employment of the person.

This article argues that career advisors are individual consultants for job seekers and unemployed job search, the career planning and competitiveness on the labour market, including through the involvement in professional learning throughout life.

The career advisor supports and guides the person sometimes corrects her actions, but it is the person who is looking for a job, playing an active role. Career consultant for the unemployed was characterized by more active involvement of the career adviser, but does not include passive behavior on the part of the registered unemployed. Registered unemployed have the opportunity not only to get a new job, but also to enhance their professional qualifications and develop professional skills at the expense of Fund of obligatory state social insurance against unemployment, while individuals who are looking for work, this opportunity is limited to free lectures and seminars of a General nature, carried out by the employment centres or their partners.

However, the author notes that the duties of a career Counsellor does not mean passive behavior of the person who is looking for work. It also needs to look for a job, let career adviser about a self-chosen jobs to career Advisor held talks with the employer regarding the terms and conditions of future employment. If necessary, the career advisor can accompany the person to the interview with a potential employer.

**Key words:** *unemployment, unemployment registration, job search, career advisor, profiling of the unemployed.*

**Вступ.** Безробіття здійснює негативний вплив як в економічному, так і соціальному плані, адже зростання цього показника створює цілу низку проблем: скорочення обсягів виробництва валового національного продукту; зниження податкових надходжень до державного бюджету; зростання витрат на соціальну допомогу безробітним; знецінення наслідків навчання; посилення соціальної напруженості; зниження трудової активності тощо. Незайнята робоча сила свідчить про недовикористання економічного потенціалу суспільства, прямі економічні втрати, що є наслідком природного й фактичного безробіття.

Проблема безробіття набуває світового масштабу, а отже, й заходи щодо боротьби з цим явищем мають бути чітко виваженими та дієвими. Сутність безробіття полягає в тому, що це не випадкове, а закономірне явище, породжене процесом нагромадження капіталу в умовах ринкової економіки, основаної на приватній власності, на засоби виробництва. Ринкова економіка за таких умов неминує породжує безробіття, у сільському господарстві та промисловості зайнятість продовжує скорочуватися. Позитивні зрушення в сфері зайнятості можуть лише частково скоротити дефіцит робочих місць, якщо це буде супроводжуватися активними політичними зусиллями, спрямованими на підвищення якості робочих місць і продуктивності в секторі послуг [1, с. 5, 6].

В Україні в III кварталі 2018 року кількість зайнятого населення віком 15–70 років становила 16,7 млн осіб, а кількість безробітних відповідного віку – 1,4 млн осіб. У листопаді 2018 року в Україні було офіційно зареєстровано 301,0 тисяч безробітних [2]. З метою зменшення рівня безробіття в державі провадиться активна соціальна політика. Так, Кабінет Міністрів України своєю постановою від 19.09.2018 р. № 792 затвердив новий Порядок реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу [3]. Цим Порядком передбачається низка новел у правовому регулюванні реєстрації безробітних, що викликає необхідність їх ретельного аналізу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з теми.** Наукові дослідження з питань зайнятості населення, захисту трудових прав громадян в умовах безробіття провадилися такими вченими, як А.Ю. Бабаскін, Т.В. Маркіна, В.П. Пастухов, М.П. Головка, О.Є. Мачульська, І.О. Гуменюк, М.І. Боднарук, О.В. Москаленко, В.В. Юровська та інші. Однак ці наукові здобутки сьогодні недостатньо повно відображають ті зміни, які відбуваються на ринку праці та впливають на рівень зайнятості в країні, тому доцільним є проведення досліджень нинішнього стану зайнятості та безробіття в Україні. При цьому центральним буде питання щодо правового регулювання отримання статусу безробітного та соціального захист таких осіб.

**Постановка завдання.** Метою цієї статті є аналіз новел у правовому регулюванні отримання статусу безробітного в сучасних умовах та вироблення пропозицій щодо його удосконалення.

**Результати дослідження.** Відповідно до ст. 43 Закону України «Про зайнятість населення» [4] статусу безробітного може набути: 1) особа працездатного віку до призначення пенсії (зокрема, на пільгових умовах або за вислугу років), яка через відсутність роботи не має заробітку або інших передбачених законодавством доходів, готова та здатна приступити до роботи;

2) інвалід, який не досяг встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсійного віку та отримує пенсію по інвалідності або соціальну допомогу відповідно до законів України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» та «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам»; 3) особа, молодша 16-річного віку, яка працювала і була звільнена у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці, зокрема припиненням або перепрофілюванням підприємств, установ та організацій, скороченням чисельності (штату) працівників.

Варто звернути увагу, що положення цієї статті не узгоджуються із наведеними у цьому ж Законі визначеннями правових категорій «безробітний», «зарєєстрований безробітний» та «особа працездатного віку». Так, у ст. 1 Закону [4] встановлено, що безробітний – особа віком від 15 до 70 років, яка через відсутність роботи не має заробітку або інших передбачених законодавством доходів як джерела існування, готова та здатна приступити до роботи. Зарєєстрований безробітний – особа працездатного віку, яка зарєєстрована в територіальному органі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, як безробітна і готова та здатна приступити до роботи. Тоді як особами працездатного віку визнано осіб віком від 16 років, які не досягли встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсійного віку.

Тобто із аналізу наведених приписів вбачається, що не зможуть бути зарєєстрованими як безробітні: (а) особи віком 14 та 15 років, позаяк особами працездатного віку визнано лише осіб віком від 16 років, що суперечить положенням КЗпП України [5], оскільки у ст. 188 визначено, що особа може бути допущена до роботи не лише з 16 років, але й з 14 та 15 років з дотриманням встановлених умов, а відповідно – ці особи також є особами працездатного віку; (б) особа, яка вже досягла пенсійного віку (наразі 60 років), бо такі особи за визначенням осіб працездатного віку до них не належать, хоча безробітними визнаються особи віком до 70 років. Отже, ці категорії осіб не отримають статусу зарєєстрованого безробітного, а тому позбавляються права на реалізацію чималої кількості прав та гарантій, зокрема, на матеріальне забезпечення на випадок безробіття. У зв'язку з цим такі особи матимуть статус осіб, які шукають роботу, тобто особи, яким не може бути надано в установленому порядку статус безробітного або відмовлено у наданні такого статусу. Тому доречним буде внести зміни до визначення поняття осіб працездатного віку, зокрема, передбачивши, що ними є особи віком від 16 років (у виняткових випадках від 14 та 15 років), які не досягли встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсійного віку, а у визначенні правової конструкції «безробітний» слова «особа віком від 15 до 70 років» виключити, замінивши на «особа працездатного віку».

Із 1 січня 2019 року набрав чинності Порядок реєстрації та перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу [3]. Цей Порядок передбачає низку новел у правовому регулюванні процедури отримання статусу безробітного. Так, запроваджується інститут кар'єрного радника, який сприятиме особам, які шукають роботу, та зарєєстрованим безробітним у пошуку роботи, плануванні кар'єри. Крім того, запроваджується профілювання безробітного або особи, яка шукає роботу, зокрема, оцінюватиметься можливість їх працевлаштування, ступінь мотивації до праці. За результатом первинного профілювання кар'єрний радник разом з особою, яка шукає роботу, складатимуть індивідуальний план надання послуг з працевлаштування.

Кар'єрні радники насамперед покликані надавати послуги та нести відповідальність за сприяння у працевлаштуванні з огляду на інтереси клієнта. Під час надання послуг кар'єрний радник повинен бути ланкою між клієнтом та потенційним роботодавцем. Тому ключовим показником ефективності їх роботи є швидкість та якість працевлаштування особи.

Запровадження інституту кар'єрного радника стало можливим завдяки співпраці Державної служби зайнятості (Центрального апарату) з Проектом Міжнародної організації праці «Інклюзивний ринок праці для створення робочих місць в Україні». З 9 січня 2019 року Державна служба зайнятості України розпочала цикл тренінгів. Перший тренінг було проведено для фахівців базових центрів зайнятості та філій Київського обласного центру зайнятості, які будуть виконувати функції реєстраторів [6].

Тобто кар'єрні радники є індивідуальними консультантами осіб, які шукають роботу, та зарєєстрованих безробітних у пошуку роботи, плануванні кар'єри та підвищенні конкурентоспроможності на ринку праці, у тому числі через залучення до системи професійного навчання впродовж життя.

Залежно від статусу клієнта центру зайнятості (особа, яка шукає роботу чи зарєєстрований безробітний) визначається обсяг послуг, які має надавати кар'єрний радник. Послуги осо-

бам, які шукають роботу, мають більш консультативний та супроводжувальний характер. Такі послуги спрямовані на сприяння особі в управлінні кар'єрою, адаптації до потреб роботодавців, розвитку необхідних навичок. Кар'єрний радник супроводжує та направляє особу, іноді коригує її дії, однак саме особа, яка шукає роботу, відіграє активну роль. Послуги кар'єрного радника для зареєстрованих безробітних характеризуються більш активною участю кар'єрного радника, однак не передбачають пасивної поведінки з боку зареєстрованих безробітних. Зареєстровані безробітні мають можливість не лише отримати нову роботу, а й підвищити професійну кваліфікацію та розвинути професійні навички за рахунок Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, тоді як у осіб, які шукають роботу, така можливість обмежена безоплатними лекціями та семінарами загального характеру, що проводяться самими центрами зайнятості чи їх партнерами. Сприяння професійному розвитку впродовж життя стає одним із ключових принципів у роботі Державної служби зайнятості. Певним недоліком у роботі центрів зайнятості було те, що його працівники формально направляли безробітних для навчання лише у власні освітні центри або навчальні заклади за обмеженим переліком програм. За нинішніх умов, вважаємо, доцільно звернути увагу на програми неформального професійного навчання, які реалізуються за участі роботодавців та відповідають потребам ринку праці. Інший аспект, на який варто звернути увагу, – не всім зареєстрованим безробітним необхідно проходити нове навчання, тому кар'єрні радники мають критично аналізувати результати поглибленого профілювання.

Для того щоб кар'єрні радники працювали відповідно до нового підходу обслуговування клієнтів, розділяли його та займали активну позицію в удосконаленні взаємодії з клієнтами, представники Мінсоцполітики, Державної служби зайнятості, Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, Офісу реформ КМУ, проекту Міжнародної організації праці «Інклюзивний ринок праці для створення робочих місць в Україні» працюють над розробленням профілю кар'єрного радника, вимогами для проведення відбору кар'єрних радників, програмою підготовки тренерів для проведення навчання відібраних кар'єрних радників у майбутньому, програмою навчання кар'єрних радників. Також буде представлено програму адаптації кар'єрних радників до нових вимог, систему оцінки цілей та ключових результатів та інші документи, необхідні для забезпечення ефективності та продуктивності роботи кар'єрних радників.

Особа, яка має підстави бути зареєстрованим безробітним, незалежно від того, чи зверталася вона до центру зайнятості як особа, яка шукає роботу, чи ні, для отримання спеціальних послуг має бути зареєстрована як безробітна на підставі заяви, форма якої затверджена Мінсоцполітики. Особа, яка ризикує стати безробітним або на момент звернення вже не має роботи, користується пріоритетним правом на сприяння у працевлаштуванні. Сучасний розвиток ринку праці потребує створення умов для відсутності або максимального скорочення перехідного періоду у разі зміни місця роботи або зміни виду зайнятості. Тому будь-яка особа перед отриманням статусу зареєстрованого безробітного отримує підтримку та сприяння у працевлаштуванні з боку кар'єрного радника як особа, що шукає роботу. Зобов'язанням кар'єрного радника є надання допомоги особі працевлаштуватися протягом семи календарних днів з дня звернення. Для цього кар'єрний радник підбирає особі вакансії, які можуть її задовольнити та на які вона може погодитися протягом зазначеного строку, перевіряє актуальність вакансії, узгоджує з роботодавцем та з особою, яка шукає роботу, умови проведення співбесіди, умови праці, а також надає особі консультації щодо проходження співбесіди. Такі зобов'язання кар'єрного радника не означають пасивної поведінки особи, яка шукає роботу. Вона також повинна шукати роботу, повідомляти кар'єрного радника про самостійно підібрані вакансії для того, щоб кар'єрний радник провів переговори з роботодавцем щодо умов майбутнього працевлаштування. У разі потреби кар'єрний радник може супроводжувати особу на співбесіді з потенційним роботодавцем. Якщо протягом семи календарних днів особа, яка шукає роботу, не працевлаштовується, або якщо роботодавець не прийняв остаточного рішення про працевлаштування такого кандидата, особа отримує статус безробітного з дня подання відповідної заяви. Отже, рішення про надання статусу безробітного чи відмову у наданні такого статусу приймається центром зайнятості не пізніше сьомого календарного дня з дня подання особою, яка шукає роботу, заяви про надання статусу безробітного.

Якщо зареєстрований безробітний відмовляється від підписання індивідуального плану працевлаштування, то він втрачає статус зареєстрованого безробітного та право на отримання матеріального забезпечення на випадок безробіття. Підписавши договір, зареєстрований безробітний підтверджує серйозність наміру працевлаштуватися або розпочати власну справу та го-

товність діяти, аби цього досягти. Водночас зареєстрований безробітний набуває право вимагати від кар'єрного радника виконання зобов'язань, а також доводити його бездіяльність у разі незадовільної роботи.

**Висновки.** Кар'єрні радники стають новими лідерами Державної служби зайнятості України, а від якості їх роботи буде залежати ефективність співпраці осіб, які шукають роботу, зареєстрованих безробітних, роботодавців з Державною службою зайнятості України. Запровадження інституту кар'єрного радника має сприяти досягненню такого результату: працівник працевлаштований, має кваліфікацію та навички, які користуються попитом на ринку, психологічно готовий до роботи на умовах, визначених роботодавцем, керуючись його корпоративною культурою, а роботодавець задоволений швидкістю підбору працівника, який відповідає його потребам, та повертається до центру зайнятості добровільно.

#### Список використаних джерел:

1. Москаленко О.В. Правове забезпечення соціального захисту безробітних в Україні : монографія. Харків : Юрайт, 2018. 192 с.
2. Держстат оприлюднив кількість безробітних за міжнародною методологією. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/gosstat-obnarodoval-kolichestvo-bezrobotnyh-1545816306.html> (дата звернення 26.02.2019).
3. Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу: постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2018 р. № 792. *Офіційний вісник України*. 2018. № 80. Ст. 2662.
4. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р., № 5067-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 24. Ст. 243.
5. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 р., № 322-VIII. *Відом. Рад. Рад. УРСР*. 1971. Дод. № 50. Ст. 375.
6. У службі зайнятості тепер є єдиний куратор для безробітних. URL: <http://procherk.info/news/7-cherkassy/70067-u-sluzhbi-zajnjatosti-teper-e-edinij-kurator-dlja-bezrobotnih> (дата звернення 26.02.2019).



**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;  
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК [349.6 : 368] (477)  
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.20>

**ШОХА Т.П.**

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО  
НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО  
ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

Відповідно до Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища визначено, що одним із способів розв'язання наявних екологічних проблем є перехід до страхування екологічних ризиків. Згідно з Планом заходів реалізації цієї Концепції передбачено підготовку проекту закону щодо внесення страхування екологічних ризиків до переліку обов'язкових видів страхування. Враховуючи те, що юридичні ознаки страхування екологічних ризиків та критерії відмежування його від інших видів страхування у законодавстві та спеціальній літературі відсутні, у статті досліджуються питання: 1) яким чином страхування екологічних ризиків співвідноситься з іншими видами обов'язкового страхування на випадок шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу, які сьогодні вже включені до переліку обов'язкових видів страхування, передбачених статтею 7 Закону України «Про страхування»; 2) яким чином заплановані зміни вплинуть на наявну систему страхування екологічних ризиків, передбачену чинним законодавством України.

На підставі аналізу екологічного та страхового законодавства визначено, що перехід до страхування екологічних ризиків має здійснюватися не шляхом внесення страхування екологічних ризиків до переліку обов'язкових видів страхування, передбачених Законом України «Про страхування», а шляхом систематизації вже закріплених у статті 7 Закону видів екологічного страхування. Класифікація ж екологічних видів страхування як основа їх систематизації має здійснюватися із урахуванням поділу страхових екологічних ризиків залежно від джерел їх походження на страхування екологічних ризиків природного походження (на випадок настання стихійних природних явищ) та страхування екологічних ризиків, які пов'язані із здійсненням окремих видів техногенної діяльності. В основу поділу страхування екологічних ризиків на добровільне і обов'язкове має бути покладено ступінь екологічного ризику залежно від обсягу та характеру шкоди, яка може бути заподіяна внаслідок його реалізації (прийнятний або підвищений). З цією метою вдосконалення правового регулювання страхування екологічних ризиків повинно пов'язуватись із нормативним закріпленням кількісних та якісних характеристик екологічних ризиків.

**Ключові слова:** *страхування екологічних ризиків, екологічний ризик, страховий ризик, страховий випадок, класифікація страхування.*

According to the Concept of reforming the system of state supervision (control) in the field of environmental protection, it has been determined that one of the ways to solve existing environmental problems is to transit to insurance of environmental risks. According to the Action Plan for the implementation of this Concept, preparation of a

draft law on the inclusion of environmental risk insurance in the list of compulsory types of insurance provided for by the Law of Ukraine "On Insurance" has been provided.

In circumstances where there is no clear definition of such types of insurance and no criteria for distinguishing them from other types of insurance in the legislation and in the specialized literature, the following questions have been explored in the article: 1) how the environmental risk insurance referred to in the Concept relates to other types of compulsory insurance, which are maintained in case of damage to the environment, and are already included in the list of compulsory types of insurance provided for in article 7 of the Law of Ukraine "On insurance"; 2) how the planned changes will affect the existing system of environmental risks insurance, provided for by the current legislation of Ukraine.

Based on the analysis of environmental and insurance legislation, it has been determined that the transition to environmental risk insurance should not be carried out by adding environmental risk insurance to the list of compulsory types of insurance provided for by the Law of Ukraine "On insurance", but by classifying the types of environmental insurance already enshrined in Article 7 of this Law. The classification of these types of insurance as the basis for their classification should be carried out through distinguishing of environmental insurance risks depending on their source of insurance by environmental hazards of natural origin (in the event of natural disasters) and insurance of environmental risks posed by certain types of technological activities. The dividing of environmental risk insurance into voluntary and compulsory should be based on the degree of environmental risk depending on the potential extent and character of damage that may be caused as a result of its realization (acceptable or increased). In this regard, the improvement of the legal regulation of environmental risk insurance should be associated with the legitimization of quantitative and qualitative characteristics of environmental risks.

**Key words:** *environmental risk insurance, environmental risk, insurance risk, insurance event, insurance classification.*

**Вступ.** Відповідно до Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 року № 616-р. [1] (далі – Концепція), визначено, що одним із способів розв'язання існуючих екологічних проблем є перехід до декларування і страхування екологічних ризиків. На виконання цієї Концепції розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 року було затверджено План заходів щодо її реалізації [2]. Серед інших, до таких заходів віднесено підготовку проекту закону про внесення страхування екологічних ризиків до переліку обов'язкових видів страхування, передбачених Законом України «Про страхування» [3].

**Постановка завдання.** У зв'язку з цим метою цієї роботи є пошук відповідей на такі питання: 1) як страхування екологічних ризиків, про яке йдеться у Концепції, співвідноситься з іншими видами обов'язкового страхування, які здійснюються на випадок шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу і вже сьогодні включені до переліку обов'язкових видів страхування, передбачених статтею 7 Закону України «Про страхування»; 2) яким чином заплановані зміни повинні змінити наявну систему страхування екологічних ризиків, передбачену чинним законодавством України.

**Результати дослідження.** Для відмежування страхування екологічних ризиків від інших видів страхування необхідно передусім визначитись із поняттям екологічних ризиків, адже чітке визначення таких видів страхування та критерії їх відмежування від інших видів страхування у законодавстві та спеціальній літературі відсутні.

В екологічному законодавстві поняття «ризик» тлумачиться як можливість (ймовірність) тієї або іншої негативної події та/або наслідків її впливу. Наприклад, відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» ризик визначається як «ступінь ймовірності певної негативної події, яка може відбутися в певний час або за певних обставин» [4], а згідно зі статтею 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» – як «можливість виникнення та вірогідні масштаби наслідків від негативного впливу протягом певного періоду часу» [5].

Відповідно до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року державна екологічна політика пов'язується із запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, а також комплексного моніторингу стану навколишнього природного середовища [6]. Отже, екологічні ризики пов'язуються передусім із станом навколишнього природного середовища та можливим негативним впливом на нього надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Крім того, в екологічному законодавстві передбачений широкий комплекс вимог, пов'язаних із наявністю прийнятної [4] або підвищеного екологічного ризику [7]. Конкретний перелік таких заходів безпосередньо залежить від джерел (факторів) походження такого ризику – об'єктів негативного впливу, певних подій або видів екологічно небезпечної діяльності, і визначається у спеціальному законодавстві. Наприклад, про правові заходи, пов'язані із ризиком виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, йдеться у Кодексі цивільного захисту [7], із ризиком біологічного, хімічного та радіаційного забруднення вод або з ризиком негативного впливу господарської діяльності на водні ресурси, – у Законі України «Про питну воду та питне водопостачання» [8] та у Загальнодержавній цільовій програмі розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року [9], із ризиком завдання будь-якої шкоди життю, здоров'ю, майну, а також навколишньому природному середовищу під час гірничих робіт, – у Гірничому Законі [10], із ризиком розвитку процесів деградації ґрунтів, – у Законі України «Про меліорацію земель» [11] тощо.

Враховуючи це, екологічний ризик пов'язується із ймовірністю негативних змін у навколишньому природному середовищі і передбачає таку послідовність: 1) наявність джерел екологічного ризику, які ймовірно можуть вплинути на стан довкілля (антропогенні (техногенні) події та/або стихійні природні явища); 2) якісно змінене навколишнє природне середовище, яке є об'єктом впливу таких джерел (факторів) і одночасно джерелом ризику для інших об'єктів; 3) негативний вплив якісно зміненого навколишнього природного середовища на інші об'єкти, в результаті якого заподіюється шкода життю, здоров'ю, майну, відбуваються інші негативні наслідки.

При цьому особливостями екологічного ризику можна вважати те, що: 1) для ризиків негативних антропогенних (техногенних) подій антропогенна (техногенна) діяльність є джерелом походження опосередковано, а навколишнє природне середовище безпосередньо. Щодо ризиків негативних подій природного походження безпосереднім джерелом ризику є навколишнє природне середовище; 2) вплив цих джерел може бути можливим (мірою можливості є ймовірність) або дійсним; 3) навколишнє природне середовище та окремі його компоненти можуть виступати об'єктом негативного впливу, джерелом походження якого є антропогенна (техногенна) діяльність та стихійні природні явища, або безпосереднім джерелом походження екологічного ризику для інших благ – життя і здоров'я людини, майна фізичних та юридичних осіб; 4) до кола об'єктів негативного впливу під час реалізації екологічних ризиків належать: навколишнє природне середовище, у тому числі окремі природні об'єкти (ресурси), життя і здоров'я людини, майно фізичних та юридичних осіб, держави тощо; 5) можливість заподіяння шкоди цим об'єктам як зворотної реакції визначає суспільну потребу щодо запобігання та компенсації шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу (у тому числі шляхом здійснення страхування), а також шкоди, заподіяної в результаті негативного впливу якісно зміненого навколишнього природного середовища на життя та/або здоров'я людини, майно, інші об'єкти (що також є можливим за допомогою страхування) [12]. У разі, коли страхування здійснюється на випадок реалізації екологічних ризиків, такі ризики, за умови, якщо їх можна оцінити з точки зору ймовірності настання страхового випадку та розмірів можливої шкоди, визначаються як страхові екологічні ризики.

Страхові екологічні ризики і страхові випадки в екологічному страхуванні співвідносяться як можливе і дійсне. Страховий випадок як передбачена договором страхування або законодавством подія, яка відбулася і з настанням якої виникає обов'язок страховика здійснити виплату страхового відшкодування, завжди пов'язується із негативними змінами у навколишньому природному середовищі та шкодою, яка завдається в результаті таких змін природним об'єктам, життю, здоров'ю і майну. Отже, ті види страхування, страховий випадок у яких пов'язується із негативними змінами у навколишньому природному середовищі, є страхуванням екологічних ризиків.

Такі види страхування сьогодні вже передбачені статтею 7 Закону України «Про страхування». Зокрема, це: 1) страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яку може бути заподіяно пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, вклю-

чаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного та санітарно-епідеміологічного характеру (п. 14); 2) страхування цивільної відповідальності інвестора, в тому числі за шкоду, заподіяну довкіллю, здоров'ю людей, за угодою про розподіл продукції, якщо інше не передбачено такою угодою (п. 15); 3) страхування майнових ризиків під час промислової розробки родовищ нафти і газу у випадках, передбачених Законом України «Про нафту і газ» (п. 18); 4) страхування відповідальності експортера та особи, яка відповідає за утилізацію (видалення) небезпечних відходів, щодо відшкодування шкоди, яку може бути заподіяно здоров'ю людини, власності та навколишньому природному середовищу під час транскордонного перевезення та утилізації (видалення) небезпечних відходів (п. 20); 5) страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів на випадок настання негативних наслідків під час перевезення небезпечних вантажів (п. 26) та інші.

Страхові ризики у таких видах страхування безпосередньо пов'язані із негативним впливом на стан навколишнього природного середовища. Наприклад, страховими ризиками у страхуванні цивільної відповідальності інвестора, в тому числі за шкоду, заподіяну довкіллю, здоров'ю людей, за угодою про розподіл продукції, є події, внаслідок яких виникає ризик заподіяння шкоди довкіллю та/або здоров'ю людей, а страховим випадком – подія, внаслідок настання якої у страхувальника виникає обов'язок щодо відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю та/або здоров'ю людей під час провадження ним діяльності за угодою про розподіл продукції [13]. Страхові ризики у страхуванні цивільної відповідальності за шкоду, яка може бути заподіяна в результаті аварії на об'єкті підвищеної небезпеки, у законодавстві чітко не визначені, але страховим випадком вважається заподіяння прямої шкоди третім особам внаслідок виникнення на такому об'єкті пожежі та/або аварії екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру [14].

Це дає підстави стверджувати, що окремі види страхування екологічних ризиків вже передбачені у статті 7 Закону України «Про страхування», і тому сьогодні навряд чи можна вести мову про внесення страхування екологічних ризиків до цього Закону.

Інша річ, що передбачені Законом України «Про страхування» окремі види страхування екологічних ризиків не систематизовані. Аналіз основних положень страхового законодавства дає підстави вважати, що в основу поділу страхування на окремі види покладаються два основні критерії: 1) предмет договору страхування – майнові інтереси, залежно від яких страхування поділяється на особисте, майнове та страхування відповідальності; 2) рід небезпек – коло страхових ризиків, яке зазвичай має комплексний характер. Поділ страхування за формою на добровільне та обов'язкове залежить від ступеню ризику з точки зору ймовірності настання негативних майнових наслідків та суспільного значення застрахованих об'єктів, із якими пов'язуються відповідні страхові інтереси.

**Висновки.** Із урахуванням вищезазначеного можемо зробити висновок, що передбачений Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища перехід до страхування екологічних ризиків має здійснюватися не шляхом внесення страхування екологічних ризиків до переліку обов'язкових видів страхування, передбачених Законом України «Про страхування», а шляхом систематизації вже закріплених у статті 7 цього Закону видів екологічного страхування. Класифікація таких видів страхування як основа їх систематизації у страховому законодавстві повинна здійснюватися із урахуванням поділу страхових екологічних ризиків залежно від джерел їх походження на страхування екологічних ризиків природного походження (на випадок настання стихійних природних явищ) та страхування екологічних ризиків під час здійснення техногенної діяльності. Водночас в основу поділу страхування екологічних ризиків за формою на добровільне і обов'язкове має бути покладено ступінь екологічного ризику залежно від потенційного обсягу та характеру шкоди, яка може бути заподіяна внаслідок його реалізації (прийнятний або підвищений). З цією метою вдосконалення правового регулювання страхування екологічних ризиків повинно передусім пов'язуватись із нормативним закріпленням кількісних та якісних характеристик екологічних ризиків.

#### Список використаних джерел:

1. Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 616-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 76. Ст. 2336.
2. План заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2018 № 353-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 98.

3. Про страхування: Закон України від 07.03.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 18 Ст. 78.
4. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2001. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 15. Ст. 73.
5. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.
6. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 8.
7. Кодекс цивільного захисту: Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34-35. Ст. 1802.
8. Про питну воду та питне водопостачання: Закон України від 10.01.2002. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 16. Ст. 112.
9. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року: Закон України від 24.05.2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 46. Ст. 24.
10. Гірничий Закон України від 06.10.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 50. Ст. 433.
11. Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000 р. № 1389-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 11. Ст. 90.
12. Шоха Т.П. Правові аспекти екологічного страхування в Україні : монографія. Київ : Алерта, 2019. 236 с. С. 59–60.
13. Порядок і Правила проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності інвестора, в тому числі за шкоду, заподіяну довкіллю, здоров'ю людей, за угодою про розподіл продукції, якщо інше не передбачено такою угодою: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 р. № 981. *Офіційний вісник України*. 2014. № 11. Ст. 34. Ст. 362.
14. Порядок і Правила проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру: постанова Кабінету Міністрів від 16.11.2002 р. № 1788. *Офіційний вісник України*. 2002. № 47. Ст. 253.

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

УДК 342.92:35.08

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.21>**АБЛОВ Є.В.****ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ З ПОЗИЦІЇ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

Актуальність теми статті обґрунтовується низьким рівнем інституційного розвитку та престижності державної служби; недосконалістю системи управління персоналом; недосконалістю нормативно-правової бази проходження державної служби; нестабільністю; недостатнім рівнем адміністративної культури державних службовців; недосконалістю системи їх підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації; низькою якістю та ефективністю результатів їх діяльності. У статті встановлено, що проходження публічної служби з позиції адміністративного судочинства є об'єктом публічно-службового спору, що за своєю суттю включає адміністративні, публічні, професійні правовідносини між фізичною особою (публічним службовцем) та органом державної влади, місцевого самоврядування як суб'єктом призначення, під час яких публічний службовець набуває спеціальну адміністративну правосуб'єктність та стає суб'єктом реалізації владно-управлінських публічних завдань та функцій держави в межах публічно-службових правовідносин. Наголошено, що проходження публічної служби можна визначити з трьох сторін: як соціальна діяльність – це діяльність, що спрямована на виконання делегованих народом владі відповідних завдань та функцій з метою задоволення усіх законних потреб суспільства; як професійно-службова діяльність – це діяльність компетентних та професійних осіб (публічних службовців) в органах державної влади та місцевого самоврядування щодо ефективного виконання владно-управлінських завдань та функцій держави та якісного надання адміністративних послуг у межах адміністративних правовідносин; як адміністративна діяльність – це законодавчо-визначена, ієрархічно-підпорядкована, публічна, службова, владна діяльність публічних службовців щодо виконання владно-управлінських повноважень та надання адміністративних послуг для безпосередньої реалізації державою своїх завдань та функцій. Зроблено висновок, що проходження публічної служби з позиції адміністративного судочинства не включає правовідносини щодо виникнення та припинення публічної служби, а включає саме виконання публічної служби та умови її зміни у публічно-службових правовідносинах.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, докази, законні інтереси, підсудність, права, предмет, проходження публічної служби, публічна служба, публічний службовець, публічно-правовий спір, служба, суб'єкт владних повноважень.

The relevance of the topic of the article is justified by the low level of institutional development and prestige of the civil service; imperfection of the personnel management system; imperfection of the legal framework of the civil service; instability; insufficient level of administrative culture of civil servants; imperfection of the system of their preparation, specialization and advanced training; poor quality and efficiency of their perfor-

mance. The article establishes that the passage of public service from the point of view of administrative justice is the subject of public-service dispute, which in its essence includes administrative, public, professional legal relations between an individual (public servant) and a state authority, local self-government as a subject. appointments, during which a public servant acquires a special administrative legal personality and becomes a subject of realization of public authorities and managerial tasks and functions of the state within the limits of public and official legal relations. It is emphasized that the passage of public service can be defined from three sides: as a social activity – an activity aimed at fulfilling the tasks and functions delegated by the people to the authorities in order to meet all legitimate needs of society; as professional-service activity – is the activity of competent and professional persons (public servants) in public authorities and local self-government in the effective fulfillment of governmental and managerial tasks and functions of the state and high-quality provision of administrative services within the framework of administrative legal relations; as an administrative activity is a legislatively defined, hierarchically-subordinated, public, official, authority activity of public servants in the exercise of power and administrative powers and the provision of administrative services for the direct realization of the state's tasks and functions. It is concluded that the passage of public service from the position of administrative justice does not include legal relations regarding the emergence and termination of public service, but includes the performance of public service and conditions for its change in public service relations.

**Key words:** *administrative proceedings, evidence, legitimate interests, jurisdiction, rights, subject matter, passing public service, public service, public servant, public law dispute, service, subject of authority.*

**Вступ.** Аналіз наявної в Україні системи публічної служби свідчить про те, що вона не відповідає стратегічному курсу держави на демократичний розвиток та впровадження європейських стандартів урядування, оскільки залишається недостатньо професійною, відповідальною, авторитетною, ефективною, є внутрішньо суперечливою та громіздкою, внаслідок чого замість того, щоб бути рушійною силою соціально-економічних і державно-управлінських реформ, гальмує можливість швидких позитивних змін у суспільстві й державі [9, с. 17–18].

Доводиться констатувати, що професіоналізм публічних службовців, їх якісний склад набагато нижчий порівняно з необхідним в умовах адміністративної реформи. Спостерігається низький рівень інституційного розвитку та престижності державної служби; недосконала система управління персоналом (порядок добору кадрів і проведення конкурсів, щорічного оцінювання, оплати праці й мотивації, планування та розвитку кар'єри, визначення потреб у професійному навчанні); недосконалість нормативно-правової бази проходження державної служби; нестабільність; недостатній рівень адміністративної культури державних службовців; недосконалість системи їх підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації; низька якість та ефективність результатів їх діяльності. Ці системні проблеми в процесі проходження публічної служби в Україні потребують невідкладного вирішення, а демократичні перетворення, що відбуваються в країні, – нових підходів до публічної служби, її проходження в умовах адміністративної реформи. Саме тому дослідження проблем та особливостей, визначення основних напрямів вдосконалення проходження публічної служби з позиції адміністративного судочинства в Україні є надзвичайно актуальним [9, с. 17–18].

**Огляд останніх досліджень.** Публічна служба була предметом дослідження багатьох науковців, однак адміністративне судочинство у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні, удосконалювали та досліджували В. Бевзенко, Н. Берлач, Р. Ботвінов, О. Булгаков, В. Васильківська, В. Галуцько, Н. Гладка, О. Губанов, Ю. Дорохіна, М. Іншин, М. Карпа, І. Качур, О. Когут, А. Комзюк, О. Коропатов, О. Корчинський, В. Косик, Л. Кошелева, Р. Куйбіда, В. Поплавський, К. Тимошенко, Н. Хлібороб, М. Цуркан, Н. Янюк та інші. При цьому комплексного дослідження адміністративного судочинства у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні, досі немає, що, відповідно, зумовлює актуальність та своєчасність дослідження цієї наукової площини.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі комплексного дослідження адміністративно-процесуальних норм, а також позицій вчених-адміністративістів та практики діяльності публічних службовців розкрити проходження публічної служби з позиції адміністративного судочинства.

**Результати дослідження.** Що включає в себе поняття «проходження публічної служби»? Передусім необхідно вказати, що зараз немає єдиного законодавчого акту, що забезпечив би регламентування понять, особливостей, видів, принципів, на яких базується публічна служба, понять та видів публічних службовців, способів долучення до публічної служби, основ процесів публічної служби, атестації публічних службовців, головних підстав, щоб припинити публічну службу, відповідальності публічних посадовців, що є основоположними засадами публічної служби. В чинному законодавстві публічна служба є некодифікованою, несистематизованою, а законодавча база з цього питання представлена переважно підзаконними нормативними актами [7, с. 88].

Як встановив О. Дрозд, діяльність державної служби пов'язана з повсякденним рішенням управлінських завдань: збиранням, аналізом і узагальненням інформації, розробкою проєктів альтернативних і адекватних рішень, законів, указів, контролем їх виконання, задоволенням потреб населення, що врегульовуються державою, тощо. Отже, проходження державної служби в Україні є беззаперечним складовим елементом предмета адміністративно-правового регулювання [5, с. 101].

В адміністративному праві проходження державної служби розглядається в різних аспектах та під різними кутами зору. Це свідчить про багатогранність та різноманітність цього явища. З огляду на те, що державна служба є публічно-правовим інститутом, а державний службовець здійснює публічну діяльність, проходження державної служби, яке походить від самої державної служби та залежить від державного службовця, являє собою процес служіння суспільству та державі шляхом заміщення державної посади та виконання покладених обов'язків. М. Цуркан визначив, що, оскільки проходження державної служби є процесом, який відбувається у певному порядку і напрямку, важливо виокремити такі його стадії, враховуючи різноманітні точки зору з цього приводу: прийняття на службу, атестація, просування по службі, відповідальність, припинення служби [16, с. 102].

Науковці Б.М. Габрічідзета та А.Г. Чернявський встановили, що проходження державної служби – це процес практичного служіння державі та суспільству особи, призначеної на державну посаду державної служби, виконання відповідного виду управлінської або іншої державно-службової діяльності [4, с. 144]. Л. Коваль визначає інститут проходження держслужби у виконанні управлінських функцій, що досягається через реалізацію компетенції органу виконавчої влади або повноважень якоїсь іншої організації, практична ж реалізація компетенції – це предмет повсякденних турбот особистого складу органів – професійних службовців: державних службовців, менеджерів, розпорядників, власників, уповноважених ними осіб [10, с. 208].

З позиції проходження служби в правоохоронних органах Х. Босак визначає, що сучасну модель проходження державної служби в органах внутрішніх справ України необхідно розглядати з різних поглядів: по-перше, як особливий соціально-правовий інститут реалізації конституційних принципів правової соціальної держави; по-друге, як професію й особливий вид соціальної практики в системі взаємодії працівників поліції з громадянами й державою у формі професійної діяльності щодо безпосереднього здійснення чи забезпечення повноважень державного органу; по-третє, як спеціальний вид соціально та юридично значущої професійної діяльності, яку здійснюють працівники поліції України [2, с. 132].

Науковець О. Коренєв під проходженням державної служби розуміє систему юридичних факторів, що призводять до виникнення, зміни та припинення державно-службових відносин. Це – прийом (зарахування) на державну службу, атестація, переміщення, стимулювання службової діяльності працівників, відповідальність державних службовців, припинення державної служби [12, с. 132].

На думку М. Бурбика, А. Солонар та К. Янішевської, проходження державної служби – це сукупність юридичних фактів, пов'язаних із виникненням, зміною та припиненням державно-службових відносин, а саме з прийняттям на державну посаду, службовою кар'єрою та припиненням служби. Цей триваючий постійно процес має стадійний характер [3, с. 145].

Таким чином, на наш погляд, проходження публічної служби можна визначити з трьох сторін: як соціальну діяльність – це діяльність, що спрямована виконання делегованих народом владі відповідних завдань та функцій з метою задоволення усіх законних потреб суспільства; як професійно-службову діяльність – це діяльність компетентних та професійних осіб (публічних службовців) в органах державної влади та місцевого самоврядування щодо ефективного виконання владно-управлінських завдань та функцій держави та якісного надання адміністративних послуг у межах адміністративних правовідносин; як адміністративну діяльність – це законо-



давчо-визначена, ієрархічно-підпорядкована, публічна, службова, владна діяльність публічних службовців щодо виконання владно-управлінських повноважень та надання адміністративних послуг для безпосередньої реалізації державою своїх завдань та функцій.

Згідно з Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [11].

Тобто законодавець виділяє як вид публічного спору спір з приводу проходження публічної служби.

Відповідно до Класифікатора категорій адміністративних справ, що затверджений Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р., категорія «спори щодо проходження служби» (пункт 12.2 Класифікатора категорій адміністративних справ), серед інших спорів, включає, зокрема, спори щодо: незабезпечення службовця житлом, порушень під час нарахування та здійснення виплат за проходження служби, рішення про застосування до службовця дисциплінарного стягнення, рішення атестаційної комісії за результатами атестації, результатів щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [13]. При цьому варто зазначити, що на основі цього Класифікатора визначається спеціалізація суддів (судових палат) адміністративних судів із розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація та узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів із надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо [13].

До сьогодні сукупність правових норм, яка регулює порядок прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби, визнається: 1) правовим інститутом [8, с. 19]; 2) підгалуззю адміністративного права [1]; 3) комплексною галуззю права [6; 1, с. 15–18].

Очевидно, що подібне різночитання не йде на користь ані науці, ані практиці, оскільки призводить до існування подекуди протилежних та таких, що виключають один одного, підходів до розуміння названого правового утворення. При цьому Т. Аніщенко обстоює ідею надання праву публічної служби статусу підгалузі Особливого адміністративного права. В обґрунтування цього вчена наголошує на такому: по-перше, сучасне адміністративне право наразі розвивається за європейським зразком, що зумовлює його розподіл на два великі блоки: Загальне адміністративне право та Особливе адміністративне право, останнє з яких складається, фактично, із самостійних галузевих утворень. Одним із таких утворень у країнах Європейського Союзу визнається право публічної служби; по-друге, складність і специфічність службово-правових відносин, які виникають за участю публічних службовців з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби, унеможлиблює віднесення правових норм, які їх регулюють, до Загального адміністративного права, оскільки учасниками таких відносин є обмежене коло суб'єктів адміністративного права. Відповідно, регулюючий вплив норм права публічної служби поширюється лише на одну групу суб'єктів адміністративного права (публічних службовців), що унеможлиблює їх включення до переліку інститутів Загального адміністративного права; по-третє, історичний розвиток права публічної служби також демонструє, що з моменту його виникнення чітко окреслилась тенденція до формування та розвитку останнього як самостійного правового утворення – окремої галузі національного права; по-четверте, не можна не звернути увагу і на певну відокремленість законодавства про публічну службу від решти нормативних актів, які регламентують адміністративно-правові відносини. Наразі маємо певну кількість нормативно-правових актів, які можуть бути застосовані винятково до державних, муніципальних службовців та службовців органів влади Автономної Республіки Крим; по-п'яте, право публічної служби можна розглядати як самостійне підгалузеве утворення, оскільки у його змісті може бути виділено Загальну та Особливу частини; по-шосте, доцільним є виділення права публічної служби в окреме галузеве утворення також і з огляду на потреби його вивчення студентами. У такому разі відповідні правові норми не «загубляться» поміж численних норм адміністративного права, що, безперечно, позитивно позначиться на глибині їх опанування [1, с. 15–18].

**Висновки.** Таким чином, проходження публічної служби з позиції адміністративного судочинства є об'єктом публічно-службового спору, що за своєю суттю включає адміністративні, публічні, професійні правовідносини між фізичною особою (публічним службовцем) та органом державної влади, місцевого самоврядування як суб'єктом призначення, під час яких публічний службовець набуває спеціальної адміністративної правосуб'єктності та стає суб'єктом реалізації владно-управлінських публічних завдань та функцій держави в межах публічно-службових правовідносин.

Тобто проходження публічної служби з позиції адміністративного судочинства не включає правовідносини щодо виникнення та припинення публічної служби, а включає саме виконання публічної служби та умови її зміни у публічно-службових правовідносинах.

#### Список використаних джерел:

1. Аніщенко Т. Право публічної служби в системі адміністративного права. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 15–18.
2. Босак Х.З. Реформування проходження державної служби в органах внутрішніх справ України: тенденції й основні аспекти. *Актуальні проблеми держави і права*. 2015. Вип. 75. С. 126–133.
3. Бурбика М.М., Солонар А.В., Янішевська К.Д. Адміністративне право України : навчальний посібник. Суми : видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2015. 358 с.
4. Габричидзе Б.Н. Служебное право: учеб. для юрид. вузов. Москва : Изд. торг. корпорация «Дашков и К», 2003. 620 с.
5. Дрозд О. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 97–101.
6. Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Р н/Д., 2007. 38 с.
7. Качан Я.В. Правове регулювання проходження публічної служби та професійного розвитку публічних службовців. *Менеджер*. 2019. № 3. С. 77–88.
8. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2011. 688 с.
9. Кізілов Ю.Ю. Особливості проходження державної служби в умовах адміністративної реформи : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 12.00.03. Дніпро, 2017. 274 с.
10. Коваль Л. Адміністративне право: курс лекцій для студ. юрид. вузів та ф-тів. Київ : Вентурі, 1998. 405 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
12. Коренев А.П. Административное право России. Ч. 1. Государственное управление и административное право : учебник. Москва : «Щит», 2002. 300 с.
13. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>.
14. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card2#Card>.
15. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби: інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753\\_760-10](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10).
16. Цуркан М.І. Щодо визначення поняття та змісту проходження державної служби. *Право і Безпека*. 2008. Т. 7, № 2. С. 98–102.

## ФОРМИ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті відзначено брак системних напрацювань щодо визначення форм управлінських рішень як загалом, так і у діяльності територіальних органів Національної поліції України зокрема. Проаналізовано твердження науковців, на основі чого здійснено власний висновок щодо особливостей форм управлінських рішень у діяльності територіальних органів Національної поліції України. Зокрема, автором запропоновано виділяти матеріально зафіксовані та матеріально не зафіксовані управлінські рішення. Надалі з'ясовано сутність та окремі особливості наведених форм управлінських рішень та вимог до них. Відзначено особливості критеріїв вибору форми управлінського рішення в діяльності територіальних органів Національної поліції України.

Зроблено висновок, що форма управлінських рішень у діяльності територіальних органів Національної поліції України є важливим елементом у структурі налагодження ефективної управлінської діяльності. Сьогодні нагальною проблемою є розробка та затвердження критеріїв оперативних ситуацій, обставин, проблем, які потребують вирішення та завдань, що необхідно виконати під час реалізації своїх повноважень, за якими працівники територіальних органів Національної поліції України матимуть змогу чітко визначати форму, у якій необхідно прийняти управлінське рішення, та обрати його вид у межах такої форми. На наш погляд, такі критерії повинні містити оцінку: (1) питання, проблеми, завдання, які необхідно вирішити чи виконати за допомогою управлінського рішення: чи це загальні, стратегічні питання, або ж питання поточної діяльності, конкретна оперативна ситуація тощо; (2) характер припису, який зумовлений актом суб'єкта управління: нормативний, індивідуально-правовий; (3) сферу питання чи проблеми, що потребує вирішення: щодо вирішення питань матеріально-технічного, кадрового забезпечення, організаційної діяльності, реалізація повноважень щодо захисту суспільних цінностей, дозвільного характеру тощо; (4) особливості контакту з об'єктом управління та виконавцем рішення: безпосередній контакт, опосередковане доведення до відома; (5) час, необхідного для розробки та прийняття управлінського рішення.

**Ключові слова:** форми управлінських рішень, Національна поліція, документ, наказ, рапорт, усний акт, конклюдентна дія.

The article points to a lack of systematic experience in determining the forms of administrative decisions both in general and in the activities of the territorial bodies of the National Police of Ukraine. Scientists' statements are analyzed, on the basis of which their own conclusion is drawn about the peculiarities of forms of administrative decisions in the activity of territorial bodies of the National Police of Ukraine. In particular, the author proposes to allocate materially fixed and materially fixed management decisions. The following describes the nature and specific features of these forms of management decisions and requirements. The peculiarities of the criteria for choosing the form of administrative decision in the activity of territorial bodies of the National Police of Ukraine are noted. It is concluded that the form of administrative decisions in the activities of territorial bodies of the National Police of Ukraine is an important element in the structure of establishing effective management activities. Today, the urgent problem is the development and approval of criteria for operational situations, circumstances, problems that need to be solved and tasks to be performed in

the exercise of their powers, whereby employees of the territorial bodies of the National Police of Ukraine will be able to clearly define the form in which to make a management decision. and choose its appearance within this form. In our view, the following criteria should include an assessment of: (1) issues, problems, tasks that need to be addressed or accomplished through a management decision: whether these are general, strategic, or ongoing activities, a specific operational situation, etc.; (2) the nature of the order, which is determined by the act of the subject of management: normative, individual-legal; (3) the scope of the issue or problem that needs to be resolved: to resolve the issues of logistical, personnel, organizational activity, the exercise of authority to protect public values, permits, etc.; (4) specifics of contact with the management entity and the executor of the decision: direct contact, indirect communication; (5) the time required to develop and make management decisions.

**Key words:** forms of administrative decisions, National police, document, order, report, oral act, conclusive action.

**Вступ.** Для здійснення належного організаційно-розпорядчого, спрямовуючого, регулюючого та іншого впливу на об'єкт управління управлінське рішення повинне у необхідний спосіб отримати своє зовнішнє вираження та закріплення. Адже не підлягають будь-якому усвідомленню та виконанню міркування, погляди чи прагнення суб'єкта управління, які ним не транслюються об'єкту та не виявляються у відповідній формі. Сьогодні чіткого визначення поняття «форма управлінського рішення» у теорії адміністративного права не вироблено, не проведено класифікації таких форм та не розглянуто і не систематизовано критерії, за якими доцільно обирати відповідну форму управлінського рішення. Що стосується форми управлінських рішень у діяльності територіальних органів Національної поліції України, то різноплановість діяльності органів поліції та специфіка їхньої компетенції призводить до різноманіття форм управлінських рішень, кореляції таких рішень відповідно до особливостей об'єкта управління, динамічності формування окремих із таких рішень. Таким чином, теоретичне та практичне розуміння поняття «форма управлінського рішення у діяльності територіальних органів Національної поліції України», систематизація наведених форм є необхідною умовою проведення будь-яких подальших досліджень, а також і методологічним інструментарієм для повсякденної діяльності з реалізації функцій та повноважень територіальними органами Національної поліції України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед науковців, які присвячували свої напрацювання розкриттю особливостей форм управлінських рішень, слід виділити Ю.В. Александрова, О.М. Бандурку, М.Ю. Віхляєва, О.П. Герасімова, С.В. Ківалова, Б.П. Курашвілі, Ю.О. Куца, В.М. Мартиненка, Н.П. Матюхіну та інших.

**Виділення не вирішених раніше проблем.** Проте доцільно зауважити, що зазначені вище вчені розробляли загальнотеоретичні питання обраної проблематики, що зумовлює необхідність та нагальність проведення спеціальних наукових досліджень питання форм управлінських рішень у діяльності територіальних органів Національної поліції України.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення форм управлінських рішень у діяльності територіальних органів Національної поліції України та з'ясування окремих особливостей їхнього вибору та розробки.

**Результати дослідження.** Переходячи до безпосереднього розкриття зазначеного питання, відзначаємо недостатність теоретичної узгодженості понятійно-категоріального апарату обраної проблематики. Адже у доктрині адміністративного права бракує вчення про форми управлінських рішень та чіткого визначення зазначеного терміну. Науковці розглядають форми правозастосовчих актів органів державної влади, а також окремі праці збагачують термінологічний апарат адміністративного права розумінням та класифікацією форм правових актів органів державної влади. Наведений стан наукових розробок потребує проведення якісної наукової дискусії та уніфікації відповідних термінів та категорій. Отже, розглянемо запропоновані вченими погляди на визначення зазначених вище понять.

На думку В.В. Мухіна, який розглянув позицію І.Я. Дюрягіна [1, с. 247], правозастосовні акти можуть мати документальну, усну форму або форму дії. Відмінності форм зумовлюються різноманітністю способів вираження і закріплення волі органів держави і посадових осіб, що містяться в актах застосування норм права. Також В.В. Мухін враховує думку А. Коренєва [2, с. 172], який класифікує акти застосування права дещо по-іншому, виокремлюючи словесні та конклюдентні акти. Словесні своєю чергою він поділяє на письмові та усні. Аналіз наведеного

підходу дає змогу дійти висновку про те, що правовий акт може мати форму документа (письмового чи електронного), усну форму чи форму дії. Обрання тієї чи іншої форми зумовлено характером суспільних відносин, що регулюються, обставинами, за яких правовий акт приймається, тощо. Зміст правового акта у цьому разі залишається незмінним, змінюється лише форма його зовнішнього вираження [3, с. 15].

Схожу позицію висловлює також і О.Ю. Салманова, яка досліджує правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України. Вона зауважує, що правові акти Нацполіції не завжди виражаються в документарній формі, зважаючи на різноманіття форм вираження таких актів, відповідно до вимог чинного законодавства. Зокрема, правові акти в управлінській діяльності НПУ можуть викладатись у таких трьох формах: (1) письмова форма.; (2) усна форма; (3) конклюдентна форма. Правовий акт поліції в формі конклюдентних дій «видається» тоді, коли уповноважена особа Нацполіції може здійснювати свою управлінську діяльність лише за рахунок передбачених чинним законодавством жестів та здійснення певних дій. Показовим прикладом цього випадку є патрульна діяльність поліції, в якій правові акти у формі конклюдентних дій «видаються», головним чином, у разі: регулювання дорожнього руху; «вказівки» водіям транспортних засобів дати дорогу і забезпечити безперешкодний проїзд поліцейського автомобіля (і супроводжуваних ним транспортних засобів), яку вони оголошують таким водіям на проїзній частині за допомогою спеціальних пробіскових маячків та/або спеціальних звукових сигналів, тощо [4, с. 54–55].

Аналізуючи вищенаведене, зауважуємо, що звичайно поняття «управлінські рішення» та «правозастосовні акти» не є тотожними за змістом, проте теоретичні погляди щодо форм таких актів можуть бути застосовані і під час розгляду форм управлінських рішень. Слід погодитися з позицією як В.В. Мухіна, так і О.Є.Салманової, які розглядають декілька форм актів та не отожднюють правовий акт, правозастосовний акт (в нашому випадку за аналогією – управлінське рішення в діяльності територіальних органів Національної поліції України) лише з його документальним вираженням (письмовим закріпленням).

У процесі здійснення управлінської діяльності територіальними органами Національної поліції України виникають різні оперативні та поточні ситуації, які потребують негайного реагування та прийняття миттєвих управлінських рішень та, відповідно, невідкладного їх доведення до відома об'єкта управління (особи, групи осіб тощо). Також існують ситуації, коли на розробку та прийняття управлінських рішень витрачаються місяці робочого часу (наприклад, розробка планів діяльності, стратегічних завдань органу та визначення виконавців тощо). У всіх окреслених випадках управлінські рішення є виявом владно-управлінського впливу на об'єкт управління, результатом реалізації наданих законодавством повноважень щодо здійснення державного управління у відповідній сфері. Тобто у обох випадках за своєю сутністю і природою такі акти є управлінськими рішеннями, проте окремі обставини зумовлюють їхню відповідну форму. Водночас слід зазначити, що законодавством не закріплено необмеженої дискреції територіальних органів Національної поліції щодо вибору форм управлінських рішень та їх зовнішнього виразу. Кожна форма управлінського рішення повинна відповідати вимогам чинного нормативно-правового регулювання, тому форми управлінських рішень у діяльності територіальних органів Національної поліції визначені та обмежені чинним законодавством.

Щодо класифікації видів форм управлінських рішень, то обґрунтовано видається класифікація форм актів на усні, письмові та конклюдентні (форма дії). Проте, на нашу думку, доцільно її дещо удосконалити у контексті проведення спеціального дослідження саме форм управлінських рішень у діяльності територіальних органів Національної поліції України. Таким чином, пропонуємо розглядати такі форми управлінських рішень в діяльності територіальних органів Національної поліції України: (1) матеріально зафіксовані та (2) матеріально не зафіксовані.

До першої форми – матеріально зафіксованих управлінських рішень в діяльності територіальних органів Національної поліції України, слід віднести вольові акти суб'єкта прийняття управлінського рішення організаційно-розпорядчого характеру, які отримали своє чітке вираження на матеріальних носіях інформації, можуть бути фізично збережені, оцінені, відтворені (тощо) необмежену кількість разів, характеризуються наявністю чітких реквізитів та зазвичай являють собою відповідний документ управлінської діяльності.

Серед матеріально зафіксованих управлінських рішень у діяльності територіальних органів Національної поліції України можна виокремити паперові документи, електронні документи, документи, що зафіксовані на інших матеріальних носіях інформації. Основною ознакою є їхня матеріальна фіксованість, наявність визначених законодавством реквізитів та можливість повторного відтворення та оцінки. Серед них можна виділити організаційно-розпорядчі (ті,

що регулюють внутрішню організаційну діяльність територіальних органів Національної поліції України), а також правозастосовні – ті, які спрямовані на здійснення управлінського впливу на зовнішні правовідносини щодо охорони правопорядку, захисту прав і свобод.

Досить ґрунтовно питання матеріально зафіксованих управлінських рішень у діяльності територіальних органів Національної поліції України розкрито В.В. Сокуреном. Автор зазначає, що управлінські рішення можуть оформлюватись у різній формі, а саме: наказом, вказівкою, інструкцією, протоколом, висновками, листами, доповідними записками, довідками, рапортами, приписами тощо, але всі ці документи повинні відповідати обов'язковим вимогам. Кожен офіційний документ повинен мати назву виду документа, заголовок до тексту, дані про адресата, посилання на індекс і дату вхідного документа, якщо вихідний документ є реагуванням на нього, дату відправки, назву установи, що підготувала документ, прізвище керівника чи працівника-виконавця тощо. Залежно від змісту і призначення документа вказуються гриф обмеження доступу до документа, терміновість виконання, гриф погодження, гриф затвердження, код форми документа за класифікатором управлінської діяльності (КУД). Адміністративно-процесуальні, кримінально-процесуальні, оперативно-розшукові документи повинні оформлюватись відповідно до адміністративно-процесуального, кримінально-процесуального законодавства та нормативних актів МВС України та Національної поліції України [5, с. 179–182]. Щодо інших загальних вимог до управлінських рішень, то К.Я. Прохоренко досліджує позицію В.В. Конопльова, який до вимог, які висуваються до управлінських рішень, відносить такі: чіткість, зрозумілість для виконавців, конкретність та підконтрольність [6, с. 83]. Також автор аналізує думку В.М. Плішкіна [7, с. 166], який зазначає, що для того щоб прийняте управлінське рішення керівника було найбільш ефективним, воно повинно відповідати ряду вимог: бути науково обґрунтованим, законним, актуальним, реальним, конкретним, несуперечливим, своєчасним, інформативним [8].

Оформлення матеріально зафіксованих управлінських рішень в діяльності територіальних органів Національної поліції України тісно взаємопов'язане з процесом документування управлінської діяльності, документообігом у зазначених органах, що регулюються відповідно до Інструкції з діловодства в системі Національної поліції, що затверджена Наказом Національної поліції України від 20.05.2016 № 414 [9]. Відповідно до Інструкції організаційно-розпорядчої документації – це уніфікована підсистема управлінської документації, що забезпечує організацію процесів управління та управлінської праці; управлінський документ – це службовий документ, спрямований на виконання установою функцій, що забезпечують її діяльність. До управлінських документів належать організаційно-розпорядчі, первинно-облікові, банківські, фінансові, звітно-статистичні, планові, ресурсні тощо.

Відповідно до ДСТУ 4163-2003 «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації». Вимоги до оформлювання документів», готуючи та оформлюючи документи, використовують такі реквізити: 01 – зображення Державного Герба України, герба Автономної Республіки Крим; 02 – зображення емблеми організації або товарного знака (знака обслуговування); 03 – зображення нагород; 04 – код організації; 05 – код форми документа; 06 – назва організації вищого рівня; 07 – назва організації; 08 – назва структурного підрозділу організації; 09 – довідкові дані про організацію; 10 – назва виду документа; 11 – дата документа; 12 – реєстраційний індекс документа; 13 – посилання на реєстраційний індекс і дату документа, на який дають відповідь; 14 – місце складення або видання документа; 15 – гриф обмеження доступу до документа; 16 – адресат та інші відповідні реквізити [10].

Підсумовуючи наведене вище, зауважуємо, що матеріально зафіксовані управлінські рішення характеризуються наступними ознаками: (1) це форми управлінських рішень, особливості створення яких визначаються відповідно до положень чинного законодавства: Законів України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про Національний архівний фонд та архівні установи», іншими законами, Кримінальним процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, указами Президента, постановами Кабінету Міністрів, іншими підзаконним нормативно-правовими актами, державними стандартами; (2) вимоги до реквізитів, структури таких рішень є уніфікованими, імперативно визначеними відповідно до положень законодавства; (3) зміст управлінського рішення в діяльності територіальних органів Національної поліції України у наведеній формі виражається за допомогою орфографічних засобів, правильного письмового викладення суті акту суб'єкта прийняття управлінського рішення; (4) матеріально зафіксовані управлінські рішення складають основу документообігу в діяльності територіальних органів Національної поліції України. Організацію належного до-

кументування управлінської діяльності, оформлення, тиражування, збереження та інші правові дії з матеріально зафіксованими формами управлінських рішень здійснює та організовує спеціально утворений Департамент документального забезпечення або відповідальна посадова особа у територіальному органі Національної поліції, а відповідальність за наведене несе керівник відповідного структурного підрозділу; (5) в межах матеріально зафіксованої форми управлінських рішень у діяльності територіальних органів Національної поліції України можна виділяти такі їх види: накази, директиви, плани, листи, інструкції, рапорти, положення, постанови (по справі про адміністративне правопорушення, наприклад), протоколи, висновки, рішення тощо. Для забезпечення оперативності документування управлінської діяльності можуть затверджуватися бланки відповідних видів документів. Обрання окремого виду матеріально зафіксованої форми управлінських рішень залежить від компетенції суб'єкта прийняття управлінського рішення, особливостей об'єкта управління, змісту питань, що вирішуються рішенням та сутності завдань, які закріплюються управлінським рішенням; (6) матеріально зафіксована форма управлінських рішень – це, за своєю правовою природою – документ, що характеризується наявністю конкретних реквізитів та змісту. Серед документів також доцільно виділяти такі види, як паперові та електронні (інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, уключаючи обов'язкові реквізити документа).

До другої форми – матеріально незафіксованих управлінських рішень в діяльності територіальних органів Національної поліції України, відносимо визначений відповідно до вимог чинного законодавства зовнішньо не задокументований вияв владно-розпорядчої волі суб'єкта прийняття управлінського рішення, який зумовлений особливостями об'єкта управління та обставинами прийняття управлінського рішення, за якого дотримується вимога його оперативного прийняття, одночасного доведення змісту до об'єкта управління та необхідність невідкладного виконання, а також однозначність розуміння такого управлінського рішення. Серед таких управлінських рішень можна зазначити усні акти та конклюдентні дії (заходи), а також комбіновані управлінські рішення (поєднання усної форми та вчинення поліцейських заходів).

**Висновки.** Підсумовуючи наведене вище, зауважуємо, що форма управлінських рішень у діяльності територіальних органів Національної поліції України є важливим елементом у структурі налагодження ефективної управлінської діяльності. Сьогодні нагальною проблемою є розробка та затвердження критеріїв оперативних ситуацій, обставин, проблем, які потребують вирішення, та завдань, що необхідно виконати під час реалізації своїх повноважень, за якими працівники територіальних органів Національної поліції України матимуть змогу чітко визначити форму, у якій необхідно прийняти управлінське рішення та обрати його вид у межах такої форми. На наш погляд, такі критерії повинні містити оцінку: (1) питання, проблеми, завдання, які необхідно вирішити чи виконати за допомогою управлінського рішення: чи це загальні, стратегічні питання, або ж питання поточної діяльності, конкретна оперативна ситуація тощо; (2) характер припису, який зумовлений актом суб'єкта управління: нормативний, індивідуально-правовий; (3) сферу питання чи проблеми, що потребує вирішення: щодо вирішення питань матеріально-технічного, кадрового забезпечення, організаційної діяльності, реалізація повноважень щодо захисту суспільних цінностей, дозвільного характеру тощо; (4) особливості контакту з об'єктом управління та виконавцем рішення: безпосередній контакт, опосередковане доведення до відома; (5) часу, необхідного для розробки та прийняття управлінського рішення.

#### Список використаних джерел:

1. Дюрягин И.Я. Применение норм светского права. Теоретические вопросы. Свердловск : Сред.-Урал. КН. Изд-во, 1973. 247 с.
2. Корнев А.П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. 1. Москва : Щит-М. 1999. 280 с.
3. Мухін В.В. Правозастосовний акт як форма індивідуального правового регулювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2016. Вип. 23. С. 14-16.
4. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Харків : Панов. 2016. 460 с.
5. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук., доц. В.В. Сокурєнка ; [О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова та ін. ; передм. В.В. Сокурєнка] ; МВС України. Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : Стильна типографія. 2017. 580 с.

6. Конопльов В.В. Теоретичні та практичні аспекти інформаційного забезпечення розробки та прийняття управлінських рішень у сучасній адміністративній діяльності органів внутрішніх справ. *Право і Безпека*. 2013. № 2. С. 82–86.

7. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник ; за ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ : НАВСУ. 1999. 702 с.

8. Прохоренко К.Я. Вимоги до управлінських рішень в діяльності органів Національної поліції. URL: <http://109.237.87.242/bitstream/123456789/3267/1/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%85%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9A.%D0%AF..pdf>.

9. Про затвердження Інструкції з діловодства в системі Національної поліції : Наказ Національної поліції України від 20.05.2016 №414. URL : <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/>

10. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів ДСТУ 4163-2003 : Наказ Держспоживстандарту від 07.04.2003 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0055609-03>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.23>

БІЛОУС О.В.

## ПРИЙОМИ ТА ПРАВИЛА КОНТЕКСТУАЛЬНОГО ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЬТЯ ТА КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті на підставі узагальненого аналізу наукових, публіцистичних та нормативних джерел визначено прийоми та правила контекстуального тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства. Відзначено, що контекстуальне тлумачення понять і категорій адміністративного судочинства – це сукупність прийомів і правил, в основі застосування яких знаходиться контекстуальний аналіз, за допомогою якого встановлюється зміст відповідного поняття або категорії адміністративного процесу з огляду на соціокультурні, правозастосовні та/або ситуаційні контексти їх значення.

Зауважено, що контекстуальне тлумачення розглядається у нерозривному зв'язку із філологічним тлумаченням, оскільки контекстуальний спосіб інтерпретації є своєрідним підвидом філологічного тлумачення, а його основний метод – контекстуальний аналіз – є складовою частиною лінгвістичного аналізу.

На підставі зазначеного сформульовано основні правила та прийоми контекстуального тлумачення понять і категорій адміністративного судочинства, зокрема: прийом гармонійного читання – зміст понять або категорій, що стосуються одного інституту адміністративного процесу або процесу загалом, повинен тлумачитися таким чином, щоб зробити їх сумісними, а не такими, що суперечать один одному; пов'язані слова мають значення одне для одного; поняттям надається те значення, яке з ними пов'язується в певному колі осіб; назви та заголовки є допустимими показниками значення відповідного поняття, сформульованого у КАС; якщо в законодавчому акті не визначено тим чи іншим способом значення юридичних термінів, їм слід надавати те значення, в якому вони вживаються в актах тлумачення або в юридичній доктрині, тощо; застосування прийомів ситуаційного контекстуального аналізу до тлумачення оціночних понять.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, аналіз, поняття, категорії, філологічне тлумачення, контекст.



In the article, on the basis of the generalized analysis of scientific, journalistic and normative sources, the methods and rules of contextual interpretation of the concepts and categories of administrative justice are defined. It is noted that contextual interpretation of the concepts and categories of administrative justice is a set of techniques and rules, based on which contextual analysis is used, by which the content of the relevant concept or category of administrative process is established based on socio-cultural, law-enforcement and / or situational contexts of their meaning.

It is noted that contextual interpretation is considered inseparably linked to philological interpretation, since the contextual way of interpretation is a kind of subtype of philological interpretation, and its main method – contextual analysis – is an integral part of linguistic analysis.

On the basis of the above, the basic rules and techniques of contextual interpretation of the concepts and categories of administrative justice are formulated, in particular: reception of harmonious reading – the content of concepts or categories that relate to one institution of administrative process or process as a whole should be interpreted in such a way as to make them compatible and not contradictory; related words matter to each other; concepts are given the meaning that is associated with them in a given circle of persons; titles and headings are permissible indicators of the meaning of the relevant concept as defined in the CAS; if the legal act does not define in one way or another the meaning of legal terms, they should be given the meaning in which they are used in the acts of interpretation or in the legal doctrine, etc.; applying the techniques of situational contextual analysis to the interpretation of valuation concepts.

**Key words:** *administrative judiciary, analysis, concepts, categories, philological interpretation, context.*

**Вступ.** Аналіз правозастосовчої практики щодо тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства виявив, що поміж традиційних засобів та прийомів інтерпретації, сукупність яких уособлюється у певних способах тлумачення (філологічному, історико-політичному, системному), під час з'ясування та роз'яснення термінологічних конструкцій адміністративного процесу адміністративний суд застосовує й так зване контекстуальне тлумачення. Разом з тим узагальнений огляд доктринальних джерел, присвячених питанням теорії тлумачення норм права та його способам, показав, що вказаний різновид інтерпретації залишається майже недослідженим вітчизняною правовою наукою, що й зумовлює підвищену цікавість як до його правової природи, так і до правил та прийомів його застосування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями способів тлумачення норм права приділяється увага у роботах таких вчених правників, як С.С. Алексєєв, Ю.П. Битяк, О.М. Беляєва, Є.В. Васильовський, Ю.Л. Власов, М.М. Вопленко, О.В. Капліна, В.Я. Карабань, М.С. Кельман, Т.О. Коломоєць, М.М. Коркунов, О.І. Костенко, М.В. Котенко, В.В. Лазарев, П.І. Люблінський, П.С. Лютіков, М.М. Марченко, Л.Г. Матвєєва, Ж.М. Мельник-Томенко, Д.М. Михайлович, Й.В. Михайловський, М.П. Молибога, П.О. Недбайло, А.С. Піголкін, С.В. Прийма, В.В. Прокопенко, П.М. Рабінович, І.Л. Самсін, А.О. Селіванов, В.М. Сирих, О.Ф. Скакун, Ю.Г. Ткаченко, Ю.М. Тодика, Є.М. Трубецької, С.Є. Федик, М.В. Цвік, О.Ф. Черданцев, Л.І. Чулінда, С.В. Шевчук, Г.Ф. Шершеневич та інші.

**Постановка завдання.** Мета статті – на підставі аналізу різноманітних доктринальних джерел визначити прийоми та правила контекстуального тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства.

**Результати дослідження.** Контекстуальне тлумачення нами розглядається у нерозривному зв'язку із філологічним тлумаченням, оскільки контекстуальний спосіб інтерпретації є своєрідним підвидом філологічного тлумачення, а його основний метод – контекстуальний аналіз – є складовою частиною лінгвістичного аналізу. Окремий його розгляд у межах цього дослідження головним чином зумовлений наявністю в межах КАС України та іншого адміністративно-процесуального законодавства доволі значної кількості так званих оціночних понять, зміст яких має неоднозначний характер.

«Контекст» – 1) закінчений за змістом уривок тексту, що дає змогу встановити значення слова або речення, які входять до його складу; 2) про те, що розглядається як ціле, яке зв'язує і пояснює які-небудь явища, факти і таке інше [1, с. 567]. Своєю чергою слово «контекстуальний» є прикметником до слова «контекст» і означає – залежить від контексту, пов'язаний з контекстом [1, с. 567; 2].

Натомість відповідно до Тлумачного перекладознавчого словника «контекстуальне значення слова»: 1. Багато в чому залежить від характеру семантичного контексту, від семантики поєднаних з ним слів. Контекстуальне значення слова завжди дуже ефективно як семантично, так і стилістично завдяки своїй несподіванці. Воно часто використовується в стилістичних цілях, і тому перекладач стикається з подвійним завданням: він повинен уникати нівелювання і в той же час не порушувати норм перекладу мов. 2. Окремі значення слів, відсутні в їх смисловій структурі і отримані в контексті в зв'язку з особливими умовами вживання, мають перехідний, непостійний характер, з'являються в даний момент і можливі в умовах тільки даного контексту; являє собою найбільш нестійку, рухливу, що коливається в своєму змісті категорію, яка не реалізується в контексті, а виникає в ньому [3, с. 90–91].

Відповідно до загальноновживаного розуміння вказаних слів можна цілком логічно припустити, що так зване контекстуальне тлумачення передбачає визначення в окремих випадках необхідних для інтерпретації тої чи іншої норми права контекстів її розуміння, в процесі використання якого застосовується метод контекстуального (контекстного) аналізу.

Контекстуальний аналіз (*англ.* analysis, contextual; *нем.* Kontextanalyse) – тип дослідження, за яким поряд з індивідуальними ознаками явища враховуються ознаки контекстів, до яких належить явище; контекстуальні ознаки виступають як незалежні змінні, що впливають на індивідуальні величини або модифікують взаємозв'язки між індивідуальними величинами [4, с. 121].

Як відомо, методика контекстуального аналізу досить поширена під час вивчення художніх творів. О.С. Чирков зазначає, що контекстуальний аналіз художнього твору передбачає наявність певного контексту, в якому твір вивчається та аналізується. На думку мовознавця, розрізняють такі контексти: певної історико-літературної доби (визначенням у ній місця твору); творчості окремого письменника (з визначенням у ній місця твору); певної історичної доби (досліджується повнота відображення доби в літературному творі) [5, с. 34].

Своєю чергою контекстуальне тлумачення норм права передбачає вихід в соціокультурні контексти (аналіз норм в контексті філософських концептів, соціальних цінностей тощо), правозастосовні контексти (тобто враховується судова практика), ситуаційні контексти (обставини справи). Значення інтерпретаційних виразів розглядається не в їх денотативному, а в їх конотативному значенні. Як бачимо, контекстуальне тлумачення, як і будь-які інші способи інтерпретації, для встановлення точного сенсу поняття або категорії використовує логічні прийоми, а також правила філологічного тлумачення. Однак все ж таки присутні і тонкі грані, що відрізняють цей спосіб тлумачення від більш загального, родового для нього – філологічного.

Наприклад, у рамках філологічного тлумачення використовуються філолого-лінгвістичні прийоми і правила для визначення сенсу слів і виразів, і якщо їх було недостатньо для досягнення результату, тлумач, якщо це доречно, може вдатися до контекстного тлумачення, в якому йдеться насамперед про виявлення сенсу поняття в контексті окремо взятого спору або фактичних обставин справи, що можуть істотно варіювати зміст поняття, що інтерпретується.

Контекстуальний аналіз правових норм КАС України, що містять поняття і категорії, досить рідко вдається до пошуку різноманітних можливих соціокультурних контекстів використання поняття, що тлумачиться. Зазвичай такі контексти можуть бути предметом дослідження під час тлумачення відповідних правових норм Конституційним Судом України, який відштовхується в тому числі і від різного роду філософських концептів, і соціокультурних контекстів під час визначення змісту того чи іншого правового положення. Яскравим прикладом може слугувати правотлумачна позиція Суду на рахунок змісту принципу верховенства права, викладена в його окремих рішеннях. Так, наприклад, КСУ роз'яснив, що 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 і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [6].

В інших своїх рішеннях КСУ звертав увагу на інші філософські та ціннісні категорії, що лежать в основі принципу верховенства права, зокрема такі, як ефективність, розмірність, пропорційність тощо:

«На основі системного аналізу оспорюваних положень кодексів Конституційний Суд України дійшов висновку, що вони ґрунтуються на принципі верховенства права, зокрема на таких його складниках, як ефективність мети і засобів правового регулювання, розумність та логічність закону [7];

«Конституційний Суд України виходить із того, що додержання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8 Основного Закону України) зумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України [8];

«Одним із елементів верховенства права є принцип пропорційності, який у сфері соціального захисту означає, зокрема, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірними з нею» [9].

Що стосується Верховного Суду, у його практиці також відомі окремі рішення, в яких суд, абстрагуючись від надмірно формалізованих підходів до вирішення спорів нижчими судами та піддаючи їх критиці, намагався виходити з контексту філософської теорії людиноцентризму і її впливу на право. Так, викладаючи своє розуміння положень ст. 3 Конституції України, Велика Палата Верховного Суду зазначила, що із конституційних норм про визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, спрямування змісту і спрямованості діяльності держави правами, свободами людини та їх гарантіями, а також відповідальність держави за свою діяльність перед людиною та визначення основним обов'язком держави, впливає те, що, зокрема, встановлюючи ті чи інші правила поведінки, держава має в першу чергу дбати про потреби людей, утримуючись за можливості від встановлення таких правил, які негативно сприйматимуться тими чи іншими групами суспільства. Встановлення таких правил може бути виправдане тільки наявністю переважаючих суспільних інтересів, які не можуть бути задоволені в інший спосіб, але і в цьому разі має бути дотриманий принцип пропорційності [10].

Під час пошуку правозастосовних контекстів і використання їх застосовано до понять, що тлумачаться, суб'єкт інтерпретації спирається на існуючу судову практику (зазвичай судів вищих інстанцій). В даному випадку особливо важливо підібрати найбільш відповідний правозастосовчий акт, прийнятий за схожим спором, у рамках якого юрисдикційний орган, який «розбирає» спір, тлумачив відповідне поняття і застосовував його до розглянутого типу суспільних відносин. Таким чином, під час правозастосовного контекстного тлумачення використовується судова практика, поняття, що тлумачиться, досліджується в контексті сформованих підходів до його розуміння тощо.

Своєю чергою ситуаційний контекст, прийоми якого допомагають визначити зміст оціночних понять, дозволяє суб'єкту тлумачення частково або загалом абстрагуватися від існуючої судової практики та враховувати першочергово конкретні обставини справи. З огляду на них суд, скориставшись адміністративним розсудом, може витлумачити оціночні поняття та його ознаки, що змінюються в контексті саме зазначених сторін у справі, окремих фактів, правових і фактичних підстав спору тощо. Природно, що ситуаційний контекст зазвичай застосовується до кожного окремо взятого спору.

Як приклад використання прийому контекстуального аналізу можна навести таку позицію Верховного Суду. Так, у своєму рішенні від 16.10.2018 року у справі №9901/637/18 про визнання протиправним та скасування рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі за текстом – ВККС) та зобов'язання вчинити певні дії, постановляючи рішення, звернув увагу, що рішення органу має бути вмотивованим. «Відсутність мотивів у такому рішенні є законодавчо визначеною підставою для його оскарження і наступного скасування. Це прямо закріплено у пункті 4 частини 3 статті 88 Закону України 02 червня 2016 року «Про судоустрій і статус суддів». Наведені норми у своїй сукупності призводять Суд до переконання, що законодавець вимагає наявність мотивів як обов'язкового складника ухвалених за результатами кваліфікаційного оцінювання рішень і гарантії дотримання прав особи, щодо якої таке проводиться». ВС звернув увагу, що в оскаржуваному Рішенні наведений лише перелік засобів встановлення відповідності судді займаній посаді (результати іспиту, тестування, дослідження досьє, співбесіди), а також вказані бали позивача за кожним з критеріїв, однак відсутні мотиви для прийняття рішення щодо кожного з вказаних критеріїв та аргументи ВККС на користь прийняття чи відхилення доводів та доказів позивача та виставлення саме такої кількості балів [11].

Здійснивши контекстуальний аналіз слова «мотив», при цьому проаналізувавши підзаконні нормативно-правові акти, урахувавши конкретні обставини справи та зміст оскаржуваного Рі-

шення, ВС дійшов висновку, що «Прозорість адміністративних процедур є ефективним запобіжником державному свавілля. Вмотивоване рішення демонструє особі, що вона була почута, дає стороні можливість апелювати проти нього. Лише за умови винесення обґрунтованого рішення може забезпечуватися належний публічний та, зокрема, судовий контроль за адміністративними актами суб'єкта владних повноважень. <...> Про дотримання членами Комісії означеної процедури свідчитиме належна мотивація його висновку: встановлення обставин, що мають значення для правильного вирішення кожного з перелічених у Главі II Положення № 143/зп-16 (п.п. 1-10) питань; посилання на докази, якими такі обставини обґрунтовані, із зазначенням причин їх прийняття чи відхилення; оцінка доводів та аргументів особи, щодо якої застосовується процедура оцінювання; норми права, що застосовані, і ті, що не застосовані, з викладенням мотивів їх незастосування. І навпаки, ненаведення мотивів прийнятих рішень «суб'єктивізує» акт державного органу і не дає змоги суду встановити дійсні підстави та причини, з яких цей орган дійшов саме таких висновків, надати їм правову оцінку та встановити законність, обґрунтованість, пропорційність рішення. <...> Крім того, враховуючи наведені вище норми Конституції України та міжнародні рекомендації, у рішенні за результатами кваліфікаційного оцінювання має міститись висновок про те, за яким саме критерієм (компетентності, професійної етики або доброчесності) суддя не відповідає займаній посаді, адже суддя підлягає звільненню з займаної посади винятково у разі, якщо він не відповідає займаній посаді хоча б за одним з вказаних вище критеріїв: компетентності, професійної етики або доброчесності, і неминучий висновок з процесу оцінювання полягає у тому, що суддя не здатний здійснювати правосуддя на «об'єктивно визначеному мінімально прийнятному рівні».

Отже, посилання Комісії лише на засоби встановлення відповідності судді займаній посаді та кількості виставлених за результатами кваліфікаційного оцінювання балів не дають змоги встановити, за яким конкретно критерієм позивач не відповідає займаній посаді, жодним чином не дозволяє встановити дійсних підстав, з яких виходила ВККС під час ухвалення Рішення, і мотивів його прийняття. Зазначене рівною мірою стосується усіх частин оскаржуваного рішення, з огляду на що є підставою до його скасування в цілому» [11].

**Висновки.** З огляду на вищевикладене контекстуальне тлумачення понять і категорій адміністративного судочинства можна визначити як сукупність прийомів і правил, в основі застосування яких знаходиться контекстуальний аналіз, за допомогою якого встановлюється зміст відповідного поняття або категорії адміністративного процесу з огляду на соціокультурні, правозастосовні та/або ситуаційні контексти їх значення.

На підставі зазначеного сформулюємо основні правила та прийоми контекстуального тлумачення понять і категорій адміністративного судочинства, зокрема:

- прийом гармонійного читання – зміст понять або категорій, що стосуються одного інституту адміністративного процесу або процесу в цілому, повинен тлумачитись таким чином, щоб зробити їх сумісними, а не такими, що суперечать один одному;
- пов'язані слова мають значення одне для одного;
- поняттям надається те значення, яке з ними пов'язується в даному колі осіб;
- назви та заголовки є допустимими показниками значення відповідного поняття, сформульованого у КАС;

– якщо в законодавчому акті не визначено тим чи іншим способом значення юридичних термінів, їм слід надавати те значення, в якому вони вживаються в актах тлумачення або в юридичній доктрині тощо. Зокрема, КАС України не містить визначення таких понять, як «доброчесно», «розсудливо», зміст яких розкривається під час правозастосування або в науково-практичних коментарях до КАС України, чи в наукових публікаціях, присвячених цим питанням;

– застосування прийомів ситуаційного контекстуального аналізу до тлумачення оціночних понять. Оціночним поняттям, враховуючи їх абстрактний характер, неможливо на законодавчому рівні надати однозначного та повного змісту, тому вони мають варіативний зміст, який визначається юрисдикційним суб'єктом залежно від суті того чи іншого публічно-правового спору. У таких випадках суд застосовує загальновідомі прийоми та методи логічного мислення (аналіз, синтез, індукція, дедукція тощо) із урахуванням конкретних обставин справи (ситуаційний контекст). Зокрема, у таких поняттях, як «достовірні докази», «достатні докази», законодавцем наведено лише ключові їх ознаки із подальшою вказівкою на те, що, наприклад, питання про достатність доказів для встановлення обставин, що мають значення для справи, суд вирішує відповідно до свого внутрішнього переконання.

**Список використаних джерел:**

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
2. Словарь лингвистических терминов. URL: <http://www.textologia.ru/slovari/lingvisticheskie-terminy/kontekstualniy/?q=486&n=726>
3. Нелюбин Л.Л. Толковый переводоведческий словарь. 3-е изд., перераб. Москва : Флинта : Наука, 2003. 320 с.
4. Большой толковый социологический словарь. (В 2-х томах; «Collins»). / Пер. с англ. Москва : Вече, АСТ, 2001. 544с. (т. 2 П-Я). Москва : Вече, АСТ, 2001. 528с.
5. Чирков О.С. Основы теории литературы. Часть первая (у співавторстві з М. Дубиною). Київ, 1997. 63 с.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Пріма-Сервіс» ЛТД щодо офіційного тлумачення положення пункту 7 частини третьої статті 129 Конституції України та за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини шостої статті 12, частини першої статті 41 Кодексу адміністративного судочинства України, частини другої статті 197 Цивільного процесуального кодексу України, а також частини восьмої статті 81-1 Господарського процесуального кодексу України (справа про фіксування судового процесу технічними засобами) від 8 грудня 2011 року № 16-рп/2011
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012.
10. Постанова Верховного Суду від 19 вересня 2018 року у справі № 806/3265/17 про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити певні дії. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/76822787>.
11. Рішення Верховного Суду від 16 жовтня 2018 року у справі №9901/637/18 про визнання протиправним та скасування рішення та зобов'язання вчинити певні дії. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/77361545>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.24>

БРУСАКОВА О.В.

### ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПОВІТРЯНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ

У статті наголошено на важливості визначення поняття та змісту державного регулювання використання повітряного простору України. Автор визначив концепцію «державного регулювання використання повітряного простору України». Автор визначив державне регулювання використання повітряного простору як діяльність уповноважених осіб, яку вони здійснюють у зв'язку з польотами літальних апаратів, переміщенням (перебуванням) матеріальних об'єктів у повітряному просторі України, здійсненням ряду інших робіт, та діяльність, пов'язану з використанням повітряного простору, шляхом впровадження набору передбачених законом засобів забезпечення безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства та економіки в операціях з повітряного руху. Основними заходами, за допомогою яких здійснюється державне регулювання використання повітряного простору, є надання дозволів, умов, заборон та обмежень щодо використання повітряного простору; налагодження структури повітряного простору; консолідація маршрутів обслуговування повітряного руху; впровадження класифікації повітряного простору; планування та координація використання повітряного простору; розгляд заявок на використання повітряного простору; координація діяльності, пов'язаної з повітряним простором, і цивільно-військова координація; визначення порядку перетину повітряних суден державного кордону та використання повітряного простору місцевості із спеціальним режимом використання повітряного простору; здійснення контролю за дотриманням правил та правил використання повітряного простору України. Проаналізовано нормативно-правові акти, на рівні яких закріплено правові основи здійснення державного регулювання використання повітряного простору України з урахуванням їх юридичної сили. Нормативною основою для здійснення цих заходів державного регулювання використання повітряного простору є значна кількість нормативно-правових актів: Конституція України, міжнародні договори України, акти кодифікованого законодавства та закони України, підзаконні акти та положення. Серед останніх – нормативні акти, які були прийняті спільно Державною авіаційною службою та Міністерством оборони України.

**Ключові слова:** державне регулювання, правові засади, правове регулювання, повітряний простір України.

In the article it has been emphasized the importance of defining the concept and content of the state regulation of the use of Ukrainian airspace. The author has defined the concept of "state regulation of the use of Ukrainian airspace". The author has defined the state regulation of the use of airspace as the activity of authorized entities, which they perform in connection with flights of aircraft, the movement (stay) of material objects in the airspace of Ukraine, the implementation of a number of other works and activities related to the use of airspace, through the implementation of a set of statutory means to guarantee the safety of aviation, ensure the interests of the state, national security and the needs of society and economy in the air and air traffic operations. The main measures by which state regulation of the use of airspace is carried out are the granting of permits, conditions, prohibitions and restrictions on the use of airspace; establishment of airspace structure; consolidation of air traffic service routes; implementation of airspace classification; planning and coordinating the use of airspace; consideration of applications

for the use of airspace; coordination of airspace-related activities and civilian-military coordination; determining the procedure for crossing the state border aircraft and using the airspace of an area with a special regime of airspace use; exercising control over the observance of the rules and rules for the use of Ukrainian airspace. It has been analyzed the normative-legal acts, at the level of which the legal bases of realization of state regulation of the use of Ukrainian airspace are fixed, taking into account their legal force. The normative basis for the implementation of these measures of state regulation of the use of airspace is a considerable number of legal acts: the Constitution of Ukraine, international treaties of Ukraine, acts of codified legislation and laws of Ukraine, by-laws and regulations. Among the latter are the normative acts, which were adopted jointly by the State Aviation Service and the Ministry of Defense of Ukraine.

**Key words:** *state regulation, legal principles, legal regulation, airspace of Ukraine.*

**Вступ.** Одним із ключових аспектів функціонування авіаційної галузі є використання повітряного простору. Реалізація майже всіх суспільних відносин у авіаційній галузі так чи інакше пов'язана з використанням такого простору. Саме тому особливого значення набуває діяльність компетентних суб'єктів зі здійснення державного регулювання окресленої сфери суспільних відносин. Як було з'ясовано раніше, державне регулювання відповідних суспільних відносин є доволі складною та багатоаспектною діяльністю, що здійснюється значною кількістю уповноважених державою суб'єктів шляхом використання найрізноманітніших засобів регулювання таких відносин задля підтримання її функціонування в нормальному стані. З огляду на те, що використання повітряного простору України пов'язано як з діяльністю вітчизняних, так і зарубіжних суб'єктів авіаційної галузі, повітряний рух авіаційного транспорту, перевезення багажу, вантажів і пасажирів та багато інших аспектів здійснення державного регулювання цієї сфери суспільних відносин базується на значній кількості нормативно-правових актів.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми.** Предметом наукових пошуків поняття, сутність та зміст державного, в тому числі й адміністративно-правового, регулювання виступали в працях таких учених-правознавців: В.Б. Авер'янов, А.П. Альохін, Д.М. Бахрах, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Т.А. Лагковська, В.Я. Малиновський, В.Б. Пчелін, В.П. Тимошук, М.К. Якимчук та інші. Проведені зазначеними вченими наукові дослідження мають велике теоретичне й практичне значення як в аспекті визначення категорії «державне регулювання», так і в аспекті встановлення сутності та змісту по відношенню до окремих сфер суспільних відносин. Разом із тим доводиться констатувати, що саме визначенню сутності та змісту державного регулювання використання повітряного простору України увага майже не приділялася, а стрімке оновлення чинного національного законодавства, що регулює цю сферу суспільних правовідносин, зумовлює здійснення додаткових наукових пошуків і визначає актуальність обраної тематики.

**Постановка завдання.** Тому мета представленої статті полягає у визначенні сутності та змісту державного регулювання використання повітряного простору України.

**Результати дослідження.** Як цілком слушно зауважує С.А. Матійко, нормативно-правова база як основа державного регулювання транспортної діяльності повинна забезпечувати ефективну взаємодію підприємств транспорту, державний захист прав споживачів транспортних послуг, безпеку транспортного процесу й охорону навколишнього середовища [1, с. 133]. Не є в цьому аспекті винятком і діяльність зі здійснення державного регулювання використання повітряного простору, що з огляду на багатоаспектність даних суспільних відносин зачіпає всі з названих вченим аспектів функціонування транспорту в найбільшому ступені порівняно з іншими галузями (автомобільного, залізничного, трубопровідного тощо транспорту). Саме тому першорядне значення серед нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється державне регулювання використання повітряного простору, становить Основний Закон України [2], положення якого: закріплюють принципи здійснення такого регулювання; визначають основи правового статусу окремих з суб'єктів такої діяльності; є правовим підґрунтям для всього іншого законодавства.

З огляду на те, що використання повітряного простору України здійснюється значною кількістю зарубіжних суб'єктів авіаційної діяльності, особливого значення в аспекті здійснення державного регулювання даної галузі суспільних відносин набувають міжнародні правові стандарти, які знайшли свою об'єктивізацію в положеннях відповідного міжнародного договору України. Із цього приводу справедливою виглядає позиція щодо того, що нормативні правові акти, які регламентують діяльність видів транспорту, повинні розроблятися в їх гармонізації

з міжнародними правовими документами [1, с. 133]. Тобто міжнародні договори України слід розглядати як основу для прийняття національних нормативно-правових актів з питань здійснення державного регулювання використання повітряного простору України. Передусім серед таких міжнародних правових актів слід назвати Конвенцію про міжнародну цивільну авіацію від 7 грудня 1944 року, яка визначає такі аспекти здійснення державного регулювання використання повітряного простору: Договірні держави визнають, що кожна держава володіє повним і винятковим суверенітетом над повітряним простором над своєю територією (ст. 1); під територією держави розуміються сухопутні території та прилеглі до них територіальні води, які знаходяться під суверенітетом, сюзеренітетом, протекторатом або мандатом даної держави (ст. 2); у передбачених випадках кожна Договірна держава зобов'язується не дозволити діяльність авіапідприємств будь-якої Договірної держави в повітряному просторі над своєю територією (ст. 87); визначає сутність міжнародного повітряного сполучення як повітряного сполучення, здійснюване через повітряний простір над територією більше ніж однієї держави; тощо [3].

При цьому особливого значення набувають додатки (всього 18) до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію, серед яких у контексті здійснення державного регулювання використання повітряного простору України необхідно виділити: Додаток 2 «Правила польотів», який містить тільки стандарти та не містить рекомендовану практику та Додаток 11 «Обслуговування повітряного руху», в якому наголошено на тому, що сьогодні управління повітряним рухом, польотна інформація та служби оповіщення, які разом утворюють те, що називається обслуговуванням повітряного руху, є одними з найбільш важливих складових елементів серед обов'язкових наземних засобів забезпечення, необхідних для безпечного й ефективного здійснення повітряного руху по всьому світу. При цьому світовий повітряний простір розділений на ряд прилеглих один до одного районів польотної інформації, в межах яких забезпечується обслуговування повітряного руху. Головною метою обслуговування повітряного руху, як визначено в додатку, є запобігання зіткнень повітряних суден на всіх етапах їх руху, будь то рулювання, зліт, посадка, політ на маршруті або за схемою очікування в аеропорту призначення [4].

Державне регулювання використання повітряного простору України здійснюється з урахуванням положень ще ряду міжнародних правових актів: Угода про цивільну авіацію та про використання повітряного простору від 25 грудня 1991 року, якою передбачено, що Договірні держави визнають, що кожна держава має повний і винятковий суверенітет над повітряним простором, над своєю сухопутною та водною територією; Договір з відкритого неба від 24 березня 1992 року; Багатостороння угода про сплату маршрутних зборів від 12 лютого 1981 року; Конвенція про відкрите море від 29 квітня 1958 року; Міжнародна конвенція щодо співробітництва в галузі безпеки аеронавігації «Євроконтроль» від 13 грудня 1960 року.

Наступну групу нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється державне регулювання використання повітряного простору України, становлять закони України, в тому числі акти кодифікованого законодавства. Насамперед серед таких нормативно-правових актів слід назвати Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 року, з аналізу преамбули якого слідує, що метою державного регулювання використання повітряного простору України є гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства й економіки в повітряних перевезеннях та авіаційних роботах [5]. Також слід відмітити, що два розділи вказаного нормативно-правового акта повністю присвячено питанням, пов'язаним із використанням повітряного простору та здійсненням державного регулювання цієї діяльності. Так, аналіз Розділу II «Система державного регулювання в галузі авіації та використання повітряного простору України» свідчить про те, що державне регулювання використання повітряного простору здійснюється шляхом: визначення правового статусу суб'єктів даної діяльності; закріплення правил поведінки користувачів повітряного простору та відповідальності за їх порушення; здійснення державного контролю за такою поведінкою. Усі з наведених аспектів державного регулювання використання повітряного простору знаходять своє закріплення в положеннях відповідних нормативно-правових актів, зокрема тих, що затверджують численні авіаційні правила України.

На складність і багатоаспектність суспільних відносин з приводу державного регулювання використання повітряного простору вказує аналіз Розділу IV «Використання повітряного простору» Повітряного кодексу України. Так, вищенаведені законодавчі положення визначають наступні аспекти державного регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин: сутність і складники організації використання повітряного простору; державні пріоритети у використанні повітряного простору України; повноваження державних органів, відповідальних за здійснення державного регулювання повітряного простору України; правовий статус об'єднаної цивіль-



но-військової системи організації повітряного руху; структуру та класифікацію повітряного простору України; дозволи, заборони й обмеження в сфері використання повітряного простору України; здійснення контролю за дотриманням порядку та правил використання повітряного простору України; засади використання міжнародного повітряного простору та порядок перетинання повітряними суднами державного кордону України; обслуговування повітряного руху й управління повітряним рухом; порядок обслуговування аеронавігаційною інформацією та засади метеорологічного обслуговування [5].

Окрім вищенаведеного, до актів кодифікованого законодавства, положення якого визначають правові засади державного регулювання використання повітряного простору України слід віднести: Митний кодекс України від 13 березня 2012 року; Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року; Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року; Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року; тощо. Також правові засади державного регулювання використання повітряного простору України закріплено в численних законах України, серед яких слід назвати такі: закон України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» від 12 березня 2017 року; закон України «Про прикордонний контроль» від 5 листопада 2009 року; закон України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 року; закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року; закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року; тощо.

Особливе місце серед актів, що визначають правові засади державного регулювання використання повітряного простору України, посідають підзаконні нормативно-правові акти. Наводячи переваги цього рівня нормативної регламентації відповідної сфери суспільних відносин, В.Б. Пчелін цілком слушно підкреслює той факт, що рамки законів України не повною мірою дозволяють передбачити весь комплекс ситуацій, які в подальшому можуть підлягати такій регламентації. Ось чому, наголосує вчений, законодавством передбачена можливість самостійного регулювання суспільних відносин уповноваженими державою суб'єктами за допомогою видання підзаконного нормативно-правового акта, що дозволяє, наприклад, оперативно визначити компетенцію суб'єктів державного управління, закріпити права й обов'язки особи в межах відповідних суспільних відносин [6, с. 18].

Так, передусім серед вказаних актів слід назвати ті, що приймаються Президентом України. Зокрема, указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення безпеки повітряного транспорту України» від 20 серпня 1992 року № 428/92 з метою забезпечення безпеки повітряного транспорту України, підвищення надійності авіаційної техніки та її конкурентоспроможності на світовому ринку було затверджено повноважних представників України в Раді держав – учасниць Угоди про цивільну авіацію та про використання повітряного простору [7]. Указом Президента України «Про затвердження військово-адміністративного поділу території України» від 5 лютого 2016 року № 39/2016 визначено, що повітряний простір України поділяється на чотири військово-повітряні зони та один окремий військово-повітряний район, межами яких є умовні вертикальні поверхні, що проходять по лінії державного кордону України на суші, морі, річках, озерах, інших водоймах та по прямих лініях між визначеними географічними точками з урахуванням повітряного простору над тимчасово окупованою територією України [8]. Указом Президента України від 10 квітня 2019 року № 117/2019 було затверджено Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік, ціллю 2.2.6 якої є вдосконалення співробітництва з НАТО в галузі організації повітряного руху та безпеки використання повітряного простору [9].

Окремо слід відмітити, що актами Президента України вводяться в дію рішення РНБО з питань здійснення державного регулювання повітряного простору, прикладом чого може служити: указ Президента України від 15 травня 2017 року № 133/2017, яким введено в дію рішення РНБО «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» від 28 квітня 2017 року, яким окремим особам було заборонено використовувати повітряний простір України; тощо.

Особливе місце серед підзаконних нормативно-правових актів, положення яких визначають особливості державного регулювання використання повітряного простору України, посідають акти Кабінету Міністрів України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 23 Повітряного кодексу України саме Кабінет Міністрів України затверджує Положення про використання повітряного простору України [5]. Це Положення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 року № 954. Аналіз положень вищенаведеного нормативно-правового акта свідчить про те, що державне регулювання використання повітряного простору України здійснюється компетентними суб'єктами шляхом: погодження з органами місцевого самоврядування, суб'єктами

авіаційної діяльності та затвердження інструкцій з використання повітряного простору на окремих категоріях місцевості; планування та координації діяльності з використання повітряного простору; надання дозволу або встановлення заборон виконання польотів; надання дозволу або встановлення заборон та обмежень на використання повітряного простору; менеджменту повітряного простору України та цивільно-військової координації під час організації повітряного руху; контролю за дотриманням порядку та правил використання повітряного простору України; обслуговування (диспетчерське, польотно-інформаційне, аварійне) повітряного руху; встановлення особливостей перетинання повітряними суднами державного кордону та польотів в зоні із особливим режимом використання повітряного простору; тощо [10]. При цьому, як слідує з аналізу вищеведеного нормативно-правового акта, значні повноваження щодо здійснення державного регулювання використання повітряного простору України мають окремі центральні органи виконавчої влади й органи об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху.

Серед актів центральних органів виконавчої влади, на основі яких здійснюється державне регулювання використання повітряного простору, слід назвати ті, що приймаються Мінінфраструктурою, Міністерством оборони України та Державіаслужбою. Так, сьогодні кількість нормативно-правових актів, прийнятих Мінінфраструктурою, сягає більше ста, з огляду на що як приклад назвемо основні акти цього центрального органу виконавчої влади, на основі положень яких здійснюється державне регулювання використання повітряного простору: наказ Мінінфраструктури від 10 грудня 2013 року № 1009, яким затверджено Класифікацію повітряного простору обслуговування повітряного руху України; наказ Мінінфраструктури від 4 червня 2019 року № 415, яким затверджено Ставки плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України; наказ Міністерства транспорту та зв'язку від 23 червня 2010 року № 383, яким затверджено Правила обслуговування повітряного руху на цивільних аеродромах України; тощо. Акти Міністерства оборони встановлюють правові засади державного регулювання використання повітряного простору державною авіацією. Наприклад, серед таких актів слід назвати такі: наказ Міністерства оборони України від 9 грудня 2015 року № 700, яким затверджено Правила польотів державної авіації в повітряному просторі України; наказ Міністерства оборони України від 29 вересня 2015 року № 516, яким затверджено Правила метеорологічного забезпечення польотів державної авіації України; тощо. Окремі аспекти здійснення державного регулювання використання повітряного простору України визначено в підзаконних нормативно-правових актах, які було прийнято спільно Міністерством оборони України та Мінінфраструктури. Прикладом таких нормативно-правових актів можуть бути такі: спільний наказ Міністерства транспорту України та Міністерства оборони України від 27 січня 2003 року № 50/18, яким затверджено Інструкцію про розслідування порушень порядку використання повітряного простору України; спільний наказ Міністерства оборони України і Міністерства транспорту та зв'язку України від 14 жовтня 2009 року № 518/1063, яким затверджено Інструкцію зі складання заявок на використання повітряного простору під час планування проведення відповідного виду діяльності; тощо.

Найчисельнішу групу підзаконних нормативно-правових актів, положення яких визначають особливості державного регулювання використання повітряного простору, складають ті, що були прийняті Державіаслужбою. При цьому слід відмітити, що основоположні авіаційні правила України, які визначають особливості державного регулювання використання повітряного простору України, затверджено спільними наказами Державіаслужби та Міністерства оборони України. Так, порядок виконання польотів цивільних і державних повітряних суден, порядок обслуговування повітряного руху, порядок управління повітряним рухом, що гарантують безпеку польотів під час використання повітряного простору України та повітряного простору над відкритим морем, де відповідальність за обслуговування повітряного руху міжнародними договорами України покладено на Україну, цивільною та державною авіацією визначено в Авіаційних правилах України «Загальні правила польотів у повітряному просторі України», які затверджено спільним наказом Державіаслужби та Міністерства оборони України від 6 лютого 2017 року № 66/73 [11]. Безпосередньо вимоги щодо організації та порядку використання повітряного простору України користувачами повітряного простору визначено в Авіаційних правилах України «Правила використання повітряного простору України», що затверджені спільним наказом Державіаслужби та Міністерства оборони України від 11 травня 2018 року № 430/210.

Варто зазначити, що реалізацію майже всіх з наведених заходів державного регулювання використання повітряного простору України покладено на органи об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху України (далі – об'єднана система). Так, відповідно до

Положення «Про об'єднану цивільно-військову систему організації повітряного руху України» об'єднана система складається з підрозділів, повноваження та діяльність яких пов'язані з організацією повітряного руху в повітряному просторі України й у міжнародному повітряному просторі, що перебуває під відповідальністю України. При цьому вказані підрозділи входять до складу Державного підприємства обслуговування повітряного руху України [12]. Відповідно до наказу Мінінфраструктури від 18 грудня 2018 року № 641, яким затверджено політику власності Державного підприємства обслуговування повітряного руху України, вказане підприємство є державним комерційним підприємством, яке засноване на державній власності та належить до сфери управління Мінінфраструктури [13]. При цьому Державним підприємством обслуговування повітряного руху України є Украерорух. Головним оперативним підрозділом об'єднаної системи є Український центр планування використання повітряного простору України – Украероцентр, який входить до складу Украероруху [13]. Із цього слідує, що безпосереднє державне регулювання використання повітряного простору України здійснюють Украерорух та Украероцентр за допомогою передбачених законодавством засобів. Такі засоби, які в своїй сукупності утворюють методи державного регулювання використання повітряного простору, з огляду на важливість цього питання будуть розглянуті нами в межах окремого підрозділу представленого наукового дослідження.

**Висновки.** Отже, державне регулювання використання повітряного простору є діяльністю уповноважених суб'єктів, що здійснюється ними з приводу польотів повітряних суден, переміщення (перебування) матеріальних об'єктів у повітряному просторі України, здійснення ряду інших робіт і діяльності, пов'язаної з використанням повітряного простору, шляхом реалізації комплексу законодавчо закріплених засобів задля гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства й економіки в повітряних перевезеннях та авіаційних роботах. Серед основних заходів, за допомогою яких здійснюється державне регулювання використання повітряного простору, слід назвати надання дозволів, встановлення умов, заборон і обмежень щодо використання повітряного простору; встановлення структури повітряного простору; закріплення маршрутів обслуговування повітряного руху; здійснення класифікації повітряного простору; планування та координації використання повітряного простору; розгляд заявок на використання повітряного простору; координацію діяльності, пов'язаної з використанням повітряного простору, та цивільно-військову координацію; визначення порядку перетинання повітряними суднами державного кордону та використання повітряного простору з особливим режимом використання повітряного простору; здійснення контролю за дотриманням порядку та правил використання повітряного простору України. Нормативну основу реалізації вказаних заходів державного регулювання використання повітряного простору становить значна кількість нормативно-правових актів: Конституція України, міжнародні договори України, акти кодифікованого законодавства та закони України, підзаконні нормативно-правові акти. Серед останніх особливе місце посідають нормативно-правові акти, що було прийнято спільно Державіаслужбою та Міністерством оборони України. Завдання із безпосереднього державного регулювання використання повітряного простору України покладено на Украерорух та Украероцентр.

#### Список використаних джерел:

1. Матійко С.А. Напрями вдосконалення законодавчої бази у сфері регулювання розвитку транспортної системи. *Економіка та держава*. 2010. № 10. С. 133–135.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 р.: міжнародний документ від 07.12.1944. *Офіційний вісник України*. 2004. № 40. Ст. 2667.
4. Опис додатків до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію 1944 р.: інформаційний документ від 02.11.2006. База даних «Законодавство України» Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_655](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_655).
5. Повітряний кодекс України: Закон України: від 19 трав. 2011 р. № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48-49. Ст. 536.
6. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.
7. Про заходи щодо забезпечення безпеки повітряного транспорту України: указ Президента України від 20.08.1992 № 428/92. *Збірник указів Президента України*. 1992. № 3.

8. Про затвердження військово-адміністративного поділу території України : указ Президента України від 05.02.2016 № 39/2006. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 500.

9. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна - НАТО на 2019 рік: указ Президента України від 10.04.2019 № 117/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 31. Ст. 1109.

10. Про затвердження Положення про використання повітряного простору України : постанова Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 954. *Офіційний вісник України*. 2017. № 101. ст. 3118.

11. Про затвердження Авіаційних правил України «Загальні правила польотів у повітряному просторі України»: наказ Державної авіаційної служби України та Міністерства оборони України від 06.02.2017 р. № 66/73. *Офіційний вісник України*. 2017. № 45. Ст. 1416.

12. Про створення об'єднаної цивільно-військової системи організації повітряного руху України : постанова Кабінету Міністрів України від 19.07.1999 № 1281. *Офіційний вісник України*. 1999. № 29. ст. 1484.

13. Про затвердження політики власності Державного підприємства обслуговування повітряного руху України: наказ Міністерства інфраструктури України від 18.12.2018 № 641. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN049111?an=1>.

УДК 342.951:004.5

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.25>

ВЕСЕЛОВА Л.Ю.

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ

У статті констатується, що адміністративно-правові засоби забезпечення кібернетичної безпеки реалізуються відповідним адміністративно-правовим механізмом забезпечення кібернетичної безпеки, низкою адміністративно-правових норм і здійснюваних на їх основі спеціальних юридичних дій у цій сфері. Своєю чергою адміністративно-правові заходи забезпечення кібернетичної безпеки є діяльною частиною нормативно визначених адміністративно-правових засобів. Тобто більш широким юридичним терміном є «адміністративно-правові засоби забезпечення кібернетичної безпеки», що реалізуються певними нормативно передбаченими способами й прийомами у практичній діяльності суб'єктів національної системи кібернетичної безпеки. У статті надається класифікація заходів адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки. Зазначається, що примусові заходи щодо адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки мають бути обов'язково законодавчо унормовані. Зазначається, що без відповідного закріплення примусових заходів щодо адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки в акті законодавства як елементу механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки вони не можуть бути використані. Аналізуються підходи вчених щодо класифікації заходів адміністративного примусу. Дослідивши теоретичні засади, адміністративно-правові заходи у статті пропонується розглядати за трьома групами: заходи адміністративного стягнення (штраф, конфіскація, вилучення тощо); заходи адміністративного припинення (особисте затримання, позбавлення спеціального права тощо); адміністративно-попереджувальні заходи (огляд, перевірка документів, вимога припинення окремих дій тощо). Зазначається, що кожна із груп заходів має своє специфічне призначення, але одночасно наділені також спільними характеристиками, що визначаються державно-владним характером та є обов'язковими для виконання. Автор статті зазначає, що в межах до-

© ВЕСЕЛОВА Л.Ю. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративної діяльності поліції (Одеський державний університет внутрішніх справ)

слідження механізму адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки України, важливим є визначення поняття заходів адміністративно-правового забезпечення кібернетичної безпеки, що пропонується розуміти як законодавчо визначену сукупність взаємопов'язаних організаційно-правового й спеціального характеру заходів державно-владного впливу суб'єктів національної системи кібернетичної безпеки, спрямованих на забезпечення кібернетичної безпеки людини, суспільства та держави.

**Ключові слова:** національна система, заходи адміністративного стягнення, заходи адміністративного припинення адміністративно-попереджувальні заходи, адміністративний примус.

The article states that the administrative and legal remedies for cybersecurity are implemented by the appropriate administrative and legal mechanism for ensuring cybersecurity, a number of administrative and legal norms and special legal actions in this area implemented on their basis. In turn, administrative and cyber security measures are an active part of the regulatory legal framework. That is a broader legal term is “administrative and legal means of cybersecurity”, which is implemented by certain regulatory methods and techniques in the practical activity of the subjects of the national cybersecurity system. The article provides a classification of cyber security administrative measures. It is stated that compulsory measures for the administrative and legal support of cybersecurity should be compulsory by law. It is noted that without appropriate enforcement of cyber security enforcement measures in an act of legislation, as an element of the cybersecurity administrative legal framework, they cannot be used. Scientists' approaches to classification of administrative coercion measures are analyzed. Having examined the theoretical principles, the article proposes to consider the administrative-legal measures in three groups: measures of administrative punishment (fine, confiscation, corrective works, etc.); measures of administrative termination (personal detention, deprivation of special right, etc.); administrative and preventive measures (review, document verification, request for termination of individual actions, etc.). It is noted that each of the groups of measures has its specific purpose, but at the same time it is also endowed with common characteristics that are determined by the state-governmental nature and are obligatory for implementation. The author of the article notes that within the framework of the study of the cyber security administrative mechanism of Ukraine, it is important to define the concept of cybersecurity administrative measures, which is proposed to be understood as a legally defined set of interrelated organizational and legal and the special nature of measures of state-power influence of subjects of the national cybersecurity system aimed at providing cybersecurity of man, society and the state.

**Key words:** national system, measures of administrative punishment, measures of administrative termination administrative-preventive measures, administrative coercion.

**Вступ.** Поняття «адміністративно-правові заходи» вченими-адміністративістами досліджується достатньо часто, з наголосом як на теоретичних аспектах зазначених заходів, так і з урахуванням особливостей предмету й напрямів їх застосування, зокрема, це праці таких науковців, як Д.К. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.І. Веремеснко, В.М. Гаращук, В.Д. Гурвич, В.Я. Настюк, В.Є. Севрюгін та інші. Насамперед звертає на себе увагу розбіжність у використанні термінології. Низка вчених для позначення адміністративно-правового механізму через використовувані способи чи прийоми в одних випадках використовують юридичний термін «адміністративно-правові заходи», в інших – «адміністративно-правові засоби». В деяких роботах ці терміни використовуються паралельно і не розмежовується їх зміст, хоча етимологічне пояснення слів «засіб» і «захід» є досить близьким за значенням. Потрібно зазначити, що термін «засіб» у сучасній українській мові пояснюється як прийом, спеціальна дія, що уможливило здійснення, досягнення чого-небудь, знаряддя в якій-небудь справі; а «захід» – як абстрагована опредмечена дія; сукупність дій, що мають на меті здійснення чого-небудь [1, с. 356–363]. З огляду на предмет дослідження щодо адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки доречним є з'ясування сутності зазначених термінів, а також визначення системи цільових адміністративно-правових заходів у сфері кібербезпеки.

Свій внесок у розуміння правових засобів зробили вчені: С.С. Алексєєв, В.М. Горшенєв, Д.А. Керімов, О.Г. Лук'янова, О.В. Малько, П.М. Рабінович, Р.О. Халфіна та низка інших.

**Постановка завдання.** Метою статті є – шляхом дослідження механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки визначити поняття заходів адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки.

**Результати дослідження.** У юридичній науці поняття «правові засоби» переважно характеризується сукупністю певних елементів: механізму правового регулювання; способів правової організації; нормативно-владного упорядкування певних груп суспільних відносин; виконання функцій права.

Тобто правовими засобами є норми права, суб'єктивні права й обов'язки, акти здійснення суб'єктивних прав та обов'язків, інші акти правозастосування, угоди тощо [2, с. 363].

У теорії адміністративного права під правовими засобами розуміють систему адміністративно-правових норм, яка розглядається з погляду її функціонального призначення – як спосіб вирішення конкретних соціально значимих державно-управлінських завдань. Адміністративно-правові засоби становлять використовувану у зв'язку зі здійсненням державного управління частину відомих вітчизняній теорії і практиці правового регулювання правових засобів. Вони володіють усіма їх загальними властивостями й рисами [3, с. 56].

О.В. Дьяченко тлумачить адміністративно-правові засоби боротьби з корисливими правопорушеннями як норми адміністративного права, а також урегульовані ними взаємопов'язані прийоми, заходи, що передбачають викоринення таких деліктів [4, с. 18].

Узагальнюючи зазначене, можемо констатувати, що адміністративно-правові засоби забезпечення кібербезпеки реалізуються відповідним адміністративно-правовим механізмом забезпечення кібербезпеки, низкою адміністративно-правових норм і здійснюваних на їх основі спеціальних юридичних дій у цій сфері. Своєю чергою адміністративно-правові заходи забезпечення кібербезпеки є діяльною частиною нормативно визначених адміністративно-правових засобів. Тобто більш широким юридичним терміном є «адміністративно-правові засоби забезпечення кібербезпеки», що реалізуються певними нормативно передбаченими способами й прийомами у практичній діяльності суб'єктів національної системи кібербезпеки.

Водночас зазначене зумовлює застосування суб'єктами національної системи кібербезпеки примусових заходів правової охорони, що є невіддільним показником функціонування права й держави, не виключаючи й демократичної, правової країни.

Але сьогодні примус в Україні відзначається не стільки поширеністю, скільки потенційністю, абсолютністю його форм. Ним оперують, коли вичерпані всі можливі заходи переконання, й іншим чином не вдається запобігти протиправній поведінці [3, с. 53].

Передусім потрібно зазначити, що застосування суб'єктами національної системи кібербезпеки владних заходів здійснюється за особливих умов. У межах переконання, на відміну від заохочувальних та роз'яснювальних, реалізація примусу є можливою винятково на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законами України (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, п. п. 9, 12 і 22 Ч. 1 ст. 92 Конституції України) [5]. Конституційно-правовий принцип є ключовим, що виключає можливість примушення громадян робити те, що не визначено законодавством (ч. 1 ст. 19 Основного Закону України) [5]. Тобто примусові заходи щодо адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки мають бути обов'язково законодавчо унормовані. І без відповідного їх закріплення в акті законодавства як елементу механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки вони не можуть бути використані.

Свого часу Л.М. Розін заходи адміністративного примусу розділяв на п'ять груп [6, с. 182–189]. Подібну класифікацію адмінпримусу підтримували науковці Б.В. Росінський, Ю.М. Старілов [7, с. 464–467], П.В. Діхтієвський [8, с. 46–47]. Хоча їх думку не всі вчені адміністративісти поділяють. Вони нічим не обґрунтовують якісно нові, відмінні від попередньо розглянутих видів заходів адміністративного примусу, хоча й відокремлюють додаткові від загальноновизнаних – заходи адміністративно-процесуального забезпечення від заходів відновлення порушених прав. Проте проведене ретельне дослідження не виявило достатніх підстав для виокремлення цих груп у структурі заходів адміністративного примусу [3, с. 65].

Дискусійними залишаються підходи вітчизняних адміністративістів і зараз. Перші намагання класифікації пов'язувалися з виділенням адміністративних стягнень, тобто покаранням винних за вчинення адміністративного правопорушення, а також вжиттям заходів адміністративного запобігання, тобто попередження і припинення адміністративних деліктів [9].

Адміністративно-правове забезпечення кібербезпеки в державі потребує реального та ефективного втілення у практику суб'єктами національної системи кібербезпеки, визначеного державою правового механізму, застосовуючи, за необхідності, адміністративний примус та відповідні адміністративно-правові заходи. Зазначимо також, що важливим принципом адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки залишається невідворотність впливу на законність, правопорушника та справедливість. За такого підходу застосовуються адміністративно-правові заходи лише як визначена державою правова дія на явні та конкретні правопорушення. В одних випадках припиняється конкретна неправомірна дія, поведінка, образ дій, в інших – підставою для застосування цих заходів виступає конкретний адміністративний вчинок (проступок), наприклад, дрібне хуліганство, систематичні порушення закону, антигромадський спосіб життя тощо [10, с. 54]. Поряд з цим існує окрема юридична думка щодо можливого застосування адміністративно-правових заходів як за наявності, так і за відсутності правопорушення [11, с. 15–22; 12, с. 78–89].

Незважаючи на дискусійність, вважаємо важливим відзначити, що адміністративно-правові заходи примусу є засобом забезпечення кібербезпеки, а їх головне призначення у примусовому припиненні протиправних дій, що стосуються незаконного втручання в комп'ютерні та телекомунікаційні системи та порушення при цьому прав та свобод людини.

Т.О. Коломоєць [13, 105–110] та Р.С. Мельник [14, с. 5, 6] внесли свої правки до класифікації заходів адміністративного примусу, виділяючи примусові заходи, що пов'язані або не пов'язані з відповідальністю. При цьому заходи адміністративного примусу, що не пов'язані з відповідальністю, розділяються на заходи адміністративного попередження й припинення, а тому ця група є неоднорідною, що й ускладнює реалізацію заходів, які є різними за характером і призначенням.

Методологічною основою нашого дослідження варто все ж обрати підходи вчених, за якими класифікація заходів адміністративного примусу базується на їх поділі залежно від мети застосування на групи запобігання, припинення й відповідальності. Такий підхід є притаманним більшості українських учених-адміністративістів (Ю.П. Битяк, В.В. Зуй [15, с. 78], О.М. Бандурка [16, с. 18–19], Є.В. Додін [17, с. 112, 138], Л.В. Коваль [18, с. 116–121], В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк [19, с. 198] та інші.

На нашу думку, зазначений підхід дає можливість достатньо послідовно і ефективно забезпечувати кібербезпеку на основі саме механізму адміністративно-правового регулювання. Насамперед застосовуються заходи профілактичного характеру на основі попередження правопорушення, що найменше обмежує можливі сфери інтересів та діяльності об'єкта регулювання, і лише після цього є обґрунтованим використання заходів припинення, які лише тимчасово спричинюють негативні правові наслідки щодо цього об'єкта. Крім того, заходи припинення не такою мірою спричинюють правові наслідки, як заходи відповідальності, за наявності логічного завершення правопорушення. У системі адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки це щонайменше дозволяє більш економно використовувати матеріальні ресурси й не допускати необґрунтованого обмеження прав і свобод громадян.

Такий підхід до класифікації заходів адміністративного примусу сформулював свого часу М.І. Єропкін, визначивши при цьому певний алгоритм: першочергове використання профілактичних й попереджувальних прийомів, а вже потім адміністративні стягнення, як більш суворі заходи примусу [20, с. 60–68].

Таким чином, дослідивши теоретичні засади, адміністративно-правові заходи доречно розглядати за трьома групами: заходи адміністративного стягнення (штраф, конфіскація, виправні роботи тощо); заходи адміністративного припинення (особисте затримання, позбавлення спеціального права тощо); адміністративно-попереджувальні заходи (огляд, перевірка документів, вимога припинення окремих дій тощо).

Кожна із груп заходів має своє специфічне призначення, але одночасно наділені також спільними характеристиками, що визначаються державно-владним характером та є обов'язковими для виконання.

Зокрема, заходи адміністративного стягнення мають характер покарання, а попереджувальні адміністративно-правові заходи та заходи припинення переслідують загальну мету – профілактику правопорушень, зокрема і щодо сфери кібербезпеки. При цьому заходи припинення та адміністративно-попереджувальні заходи зазвичай є притаманними переважній частині державних регуляторів. Що ж стосується заходів адміністративного стягнення, то лише окремі органи влади наділяються законодавством такими повноваженнями. Зазначене формує додатковий до-

слідницький інтерес щодо предмету і буде розглянуто в межах розгляду адміністративно-правового статусу суб'єктів національної системи кібербезпеки.

**Висновки.** Таким чином, в межах дослідження механізму адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки України важливим є визначення поняття заходів адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки, що пропонується розуміти як законодавчо визначену сукупність взаємопов'язаних організаційно-правового й спеціального характеру заходів державно-владного впливу суб'єктів національної системи кібербезпеки, спрямованих на забезпечення кібербезпеки людини, суспільства та держави.

**Список використаних джерел:**

1. Тлумачний словник української мови / За ред. проф. В.С. Калашника. Харків : Прапор, 2002. 992 с.
2. Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. Москва : Норма, 2000. 448 с.
3. Галинська К.Ю. Адміністративно-правове забезпечення інформаційного правопорядку в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 188 с.
4. Дьяченко А.В. Административно-правовые средства борьбы с корыстными правонарушениями : дис.. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Украинская юридическая академия. Харків, 1992. 219 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Розин Л.М. Проблемы классификации мер административного принуждения. *Управление и право*. 1982. Вып. 7. С. 182-189.
7. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. Москва: Норма, 2004. 768 с.
8. Дихтиевський П. В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности : автореф. дис... док. юрид. наук : 12.00.14 / Московский университет внутренних дел. Москва, 2004. 63 с.
9. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
10. Севрюгин В.Е. Проблемы административного права : учебное пособие. Тюмень : ТВШ МВД РФ, ТГУ. 1994. 110 с.
11. Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ : дис. к.ю.н. : 12.00.07 / Університете внутрішніх справ. Харків, 1997. 140 с.
12. Административное право Украины : учеб. для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков : Право, 2003. 576 с.
13. Коломоець Т. Класифікація заходів адміністративного примусу. *Право України*. 2003. № 6. С. 105–110.
14. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2002. 19 с.
15. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України : конспект лекцій. Харків : Нац. юрид. акад. України, 1996. 160 с.
16. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківська юридична академія. Харків, 1994. 158 с.
17. Додин Е.В. Акты санкционированного вмешательства в сфере торгового мореплавания : учеб. пособ. Одесса : Юрид. лит., 2001. 152 с.
18. Коваль Л.П. Адміністративне прав : курс лекцій. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
19. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. Київ : Юрінком Інтер. 1999. 36 с.
20. Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения. *Вопросы административного права на современном этапе*. Москва : госюриздат, 1963. С. 60–68.



## ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВІЙ СФЕРІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України визначено та надано характеристику загальнодержавним суб'єктам державного регулювання в агропромисловій сфері. Доведено, що через регулюючу діяльність окреслених у статті суб'єктів, по-перше, визначаються вектори подальшого розвитку агропромислової сфери України, по-друге, створюються законодавчі, політичні та економічні засади для функціонування агропромислової сфери, по-третє, визначаються засади для діяльності спеціалізованих суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері. З'ясовано, що серед найважливіших ознак указу Президента як нормативно-правового акта підзаконного характеру є те, що він: характеризується багатоаспектністю й об'ємністю регулювання суспільних відносин залежно від масштабності функцій і повноважень президента; посідає пріоритетне місце в ієрархії підзаконних нормативних актів; відповідає конституції та іншим законам держави; сполучає одноособовий порядок ухвалення з колегіальністю підготовки, попереднього розгляду, посвідчення та відповідальності за виконання; є загальнообов'язковим на всій території країни. Наголошено, що в рамках державного регулювання в агропромисловій сфері Президент України та Кабінет Міністрів України є досить універсальними суб'єктами державного регулювання в досліджуваній сфері суспільних відносин. Їх ключове призначення полягає в кількох важливих аспектах. З одного боку, вони наділені всією необхідною сукупністю повноважень для розробки та прийняття підзаконних нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на врегулювання правовідносин у цій сфері. Такими актами, наприклад, можуть бути Положення про діяльність відповідного державного органу, Порядки видачі дозволів, ліценцій на ведення господарської діяльності в агропромисловій сфері тощо. З іншого боку, і Президента, і Кабінет Міністрів України також варто зарахувати до тих органів державної влади, які відповідають за формування та реалізацію державної політики в агропромисловій сфері.

**Ключові слова:** суб'єкт, загальнодержавні суб'єкти, державне регулювання, ВРУ, КМУ, Президент України, агропромислова сфера.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, defines and characterizes the state-wide subjects of state regulation in the agro-industrial sphere. It is proved that due to the regulatory activity of the entities outlined in the article: first, the vectors of further development of the agro-industrial sphere of Ukraine are determined; secondly, the legislative, political and economic foundations for the functioning of the agro-industrial sector are being created; thirdly, the bases for the activities of specialized entities of state regulation in the agro-industrial sphere are determined. It has been found that among the most important features of the Decree, the President as a subordinate legal act is that he: is characterized by the multidimensional and voluminous regulation of social relations depending on the magnitude of the functions and powers of the President; takes a priority place in the hierarchy of by-laws; consistent with the constitution and other laws of the state; combines the single-person approval procedure with the collegiality of preparation, preliminary review, certification and responsibility for implementation; is mandatory throughout the country. It is emphasized that within the framework of state regulation in the agro-indus-

trial sphere the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine are rather universal subjects of state regulation in the researched sphere of public relations. Their key purpose lies in several important aspects. On the one hand, they are endowed with all the necessary set of powers for the development and adoption of by-laws, the norms of which are aimed at regulating legal relations in this field. Such acts, for example, could be: Regulations on the activity of the relevant state body; Procedures for issuing permits, licenses for conducting business activities in the agro-industrial sphere; etc. On the other hand, both the President and the Cabinet of Ministers of Ukraine should also be referred to those bodies of state power responsible for the formation and implementation of state policy in the agro-industrial sphere.

**Key words:** *subject, national subjects, state regulation, VRU, CMU, President of Ukraine, agro-industrial sphere.*

**Вступ.** Система суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері представлена чималою кількістю органів державної влади, кожен з яких виконує власні специфічні функції в цій сфері. Розглядати зміст, сутність та призначення діяльності таких органів у цій сфері суспільних відносин найбільш доцільно відповідно до їх поділу на загальнодержавні та спеціалізовані. На жаль, рамки представлено наукового дослідження не дають змогу розкрити зміст та призначення всіх суб'єктів, а тому ми приділимо увагу лише загальнодержавним суб'єктам державного регулювання в агропромисловій сфері, адже саме вони визначають «вектор» державного регулювання, його найбільш важливі пріоритети тощо. На нашу думку, ці суб'єкти «відповідають»: а) за створення законодавства в агропромисловій сфері; б) формування та реалізацію державної політики в досліджуваній сфері.

Окремих суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері у своїх наукових дослідженнях розглядали М.О. Кальницька, О.Р. Заяць, Г.В. Осипова, О.Ю. Прокопенко, А.П. Мукшименко, Н.М. Оніщенко, М.Ю. Покальчук, І.С. Окунев, О.О. Тертичний, Т.М. Куценко, Л.Г. Макарова, О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та багато інших. Однак більшість науковців розглядали цих суб'єктів лише поверхнево, не здійснюючи комплексний аналіз.

**Постановка завдання.** Саме тому мета статті – надати характеристику загально-державним суб'єктам державного регулювання в агропромисловій сфері.

**Результати дослідження.** Переходячи безпосередньо до розгляду конкретних загально-державних суб'єктів державного регулювання перш за все варто приділити увагу Верховній Раді України (далі – ВРУ). ВРУ є парламентом України і єдиним органом законодавчої влади, що увібрала в себе світовий досвід парламентаризму. Парламентаризм не треба пов'язувати з якимись конкретними формами державного правління. У кожній країні світу конкретні його форми визначаються історично. Парламент – представницький виборний і вищий колегіальний орган державної влади, який функціонує в умовах демократичного управління і має свої повноваження у сфері законотворчості [1, с. 138; 2, с. 5]. До основних ознак парламенту зараховують такі: це колегіальний орган, що складається з групи депутатів, чисельність яких залежить від його представницького характеру; постійно діючий орган; це загальнодержавний орган; повинен мати легітимний характер; є органом загальної компетенції; поширює свої повноваження на територію всієї держави; формується шляхом виборів. Верховна Рада є колегіальним органом. Це означає, що усі питання своєї компетенції Верховна Рада вирішує спільно шляхом голосування. У Конституції України при вирішенні різних питань компетенції Верховної Ради закріплюється різний порядок голосування і набрання різної кількості голосів від 1/3 до 3/4 її конституційного складу [2, с. 5]. В.С. Чиркін справедливо підкреслює, що сучасний парламент – це вищий орган народного представництва, який відображає суверенну волю народу, покликаний регулювати найважливіші суспільні відносини, в основному шляхом прийняття законів, який здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади і вищих посадових осіб. Парламент володіє багатьма іншими повноваженнями. Він формує інші вищі органи держави, ратифікує міжнародні договори та ін. [3, с. 236; 4].

Відповідно до ст. 85 Основного Закону, до повноважень Верховної Ради України належать: 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції; 2) призначення Всеукраїнського референдуму з питань, визначених Основним Законом нашої держави; 3) прийняття законів; 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; 5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики,

реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору; 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією; 8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; 9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; 10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпідменту), встановленому ст. 111 Конституції; 11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України тощо [5].

Множинність повноважень українського парламенту не суперечить його правовій природі як єдиного органу законодавчої влади в Україні, оскільки він подібно до інших державних органів у властивих йому формах виконує низку важливих завдань державної влади в різних сферах життєдіяльності суспільства – економічній, політичній, соціальній, культурній та ін. З-поміж великого обсягу компетенції українського парламенту найголовнішою є законодавча, яка, по суті, підкреслила його функціональне призначення як єдиного органу законодавчої влади в Україні [6]. Законодавча компетенція Верховної Ради України зумовлює винятково важливе значення парламенту в конституційній системі державних органів. Основний зміст законодавчої компетенції Верховної Ради України – це її права та обов'язки у сфері розробки, прийняття Конституції і законів України та інших правових актів, внесення до них змін та доповнень, визнання їх такими, що втратили чинність, а також надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів на території України. Доктрина конституційного розвитку нашої держави виокремлює пріоритетне право українського народу приймати Конституцію України, проте і Верховна Рада України не позбавлена такого права [6].

Наступний суб'єкт, якому ми приділимо увагу в рамках окресленої проблематики, – *Президент України*. Президент – це одноособовий глава держави або глава держави і виконавчої влади в країнах із республіканською формою правління, який представляє державу в міжнародних відносинах. За Конституцією України, Президент України – це одноособовий глава держави, який представляє державу в міжнародних відносинах і є гарантом державного суверенітету. Основні функції і повноваження Президента визначаються Конституцією України, за якою Президент є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Президент забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави [7].

Відповідно до Конституції Президент України наділений цілою низкою повноважень, для реалізації яких видає підзаконні нормативно-правові акти у вигляді указів Президента. Так, О.Ф. Скакун зауважує, що Указ Президента України – це підзаконний акт-документ, що ухвалюється на підставі та на виконання закону з найважливіших питань життя суспільства та держави з метою сприяння ефективній реалізації закону. При цьому вчена серед найважливіших ознак вищенаведеного нормативно-правового акта підзаконного характеру виокремлює те, що він: характеризується багатогранністю й об'ємністю регулювання суспільних відносин залежно від масштабності функцій і повноважень президента; посідає пріоритетне місце в ієрархії підзаконних нормативних актів; відповідає конституції та іншим законам держави; сполучає одноособовий порядок ухвалення з колегіальністю підготовки, попереднього розгляду, посвідчення та відповідальності за виконання; є загальнообов'язковим на всій території країни [8, с. 480].

Не можна оминати увагою Кабінет Міністрів України, який є вищим органом виконавчої влади, якому підпорядковуються міністерства, комітети, центральні органи, наділені спеціальним статусом. Кабінету Міністрів належить основна роль в управлінні економікою, забезпеченні реалізації законів, постанов та інших законодавчих актів [9, с. 118]. Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року, до основних завдань КМУ належать: 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, в тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки

і природокористування; 4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю [10].

До ключових функцій КМУ належать: 1) політична – полягає в здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики держави, засади якої визначаються парламентом; 2) економічна – полягає в забезпеченні проведення фінансової, цінової, інвестиційної і податкової політики, управління об'єктами державної власності; 3) бюджетна – полягає в розробці проекту основних напрямів бюджетної політики на наступний рік; 4) соціальна – полягає в реалізації політики у сфері праці й зайнятості населення, соціального захисту, розробці і здійсненні загальнодержавних програм соціального розвитку України; 5) гуманітарна – полягає в реалізації політики у сфері освіти, науки, культури, розробці та здійсненні загальнодержавних програм науково-технічного і культурного розвитку; тощо [9, с. 118].

У рамках представленої проблематики варто також зазначити, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання [6]. Так, постанови – це нормативно-правові акти, що приймаються на виконання Конституції та законів України з найбільш важливих питань компетенції Кабінету Міністрів України. Постанови уряду, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набувають чинності з дня їх опублікування в «Офіційному віснику України», якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування. Правові акти уряду також оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному вебсайті Кабінету Міністрів України [6]. Своєю чергою, розпорядження – це внутрішні організаційно-розпорядчі індивідуально-владні правові акти, які адресуються органам чи посадовим особам, підпорядкованим уряду. Розпорядження Кабінету Міністрів України набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності [6]. Д.М. Бахрах слушно зазначає, що акти Кабінету Міністрів характеризуються певними ознаками, які дають їм змогу нам говорити про них як про окремий вид юридичних актів: акти Кабінету Міністрів — це виконавчі, підзаконні акти, які деталізують і конкретизують окремі положення законів і указів Президента; серед актів Кабінету Міністрів є багато актів міжгалузевого, загальнорегуляційного характеру, які регулюють різноманітні сфери і галузі життя країни; акти Кабінету Міністрів посідають найвищу сходинку в ієрархії актів виконавчої влади і виступають фундаментальною основою для відомих нормативних актів; акти Кабінету Міністрів обов'язкові для виконання на всій території країни; виконання актів Кабінету Міністрів забезпечуються системою органів державної влади [11].

Таким чином, у рамках державного регулювання в агропромисловій сфері Президент України та Кабінет Міністрів України є досить універсальними суб'єктами державного регулювання в досліджуваній сфері суспільних відносин. Їх ключове призначення полягає в кількох важливих аспектах. З одного боку, вони наділені всією необхідною сукупністю повноважень для розробки та прийняття підзаконних нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на регулювання правовідносин у цій сфері. Такими актами, наприклад, можуть бути Положення про діяльність відповідного державного органу, Порядки видачі дозволів, ліценцій на ведення господарської діяльності в агропромисловій сфері тощо. З іншого боку, і Президента, і КМУ також варто зарахувати до тих органів державної влади, які відповідають за формування та реалізацію державної політики в агропромисловій сфері.

**Висновки.** Отже, завершуючи представлене наукове дослідження, варто підсумувати, що діяльність загальнодержавних суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері спрямована, перш за все, на загальне регулювання досліджуваної сфери, тобто на створення законодавчої бази, а також на формування та реалізацію державної політики. Через регулюючу діяльність окреслених у статті суб'єктів, по-перше, визначаються вектори подальшого розвитку агропромислової сфери України, по-друге, створюються законодавчі, політичні та економічні засади для функціонування агропромислової сфери, по-третє, визначаються засади для діяльності спеціалізованих суб'єктів державного регулювання в агропромисловій сфері.

**Список використаних джерел:**

1. Верховна Рада України: інформаційний довідник / Авт.-упор.: В.О. Зайчук, Ю.В. Ясенчук, А.В. Пивовар та ін. Вип. 3. Київ : Парламентське вид-во, 2006. 264 с.
2. Гошовська В.А. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навч.-метод. матеріали / В.А. Гошовська, Л.А. Пашко, К.Ф. Задоя. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.
3. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник. Москва : *Юристъ*, 1999. 599 с.
4. Александров О.А. Конституційно-правові засади статусу народного депутата України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2009. 255 арк.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/conv>
6. Шапгала Н.К., Задорожня Г.В. Конституційне право України : навч. посібник. Дніпропетровськ : ТОВ «ЛізуновПрес», 2012. 472 с.
7. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : дис ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ : Б.в., 2010. 393 с.
8. Скаун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник; видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
9. Калетнік Г.М., Мазур А.Г., Кубай О.Г. Державне регулювання економіки : Навчальний посібник. Київ : «Хай-Тек Прес», 2011. 428 с.
10. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII.
11. Чикурлій С.О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 214 арк.

УДК 352/354-043.5 (477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.27>

**ЖУРАВЕЛЬ Я.В.**

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ФУНКЦІЇ», «КОМПЕТЕНЦІЯ»,  
«ПОВНОВАЖЕННЯ» В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

У статті розкрито сутність та особливості співвідношення понять «функції», «компетенція», «повноваження» в державному управлінні. З'ясовано, що функції органів виконавчої влади визначаються функціями державного управління і фактично є їхньою складовою частиною, головною метою органів виконавчої влади є якісна реалізація завдань і функцій державного управління, які націлені на виконання чинних нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку країни. Визначено, що функції поділяються на загальні та спеціальні, внутрішні і зовнішні, загальні та специфічні. З'ясовано, що вчені-адміністративісти до функцій виконавчої влади відносять регулятивну, контрольну-наглядову, правоохоронну, з урахуванням яких визначаються відповідні завдання щодо їх реалізації. Проаналізовано концептуальні погляди науковців щодо сутності понять «функції», «компетенція», «повноваження», особливостей їх співвідношення. Теоретично обґрунтовано, що функції в кількох органів можуть бути ті ж самі, а конкретні завдання та повноваження щодо їх реалізації – різними; вирішення питання про функції органу значною мірою зумовлюється проблемою надання йому конкретних владних повноважень; для успішної реалізації функцій державного управління юридична наука повинна мати відповідний інструментарій пізнання: розвинуту систему категорій і понять – понятійний апарат, що визначається предметом цієї науки; для

© ЖУРАВЕЛЬ Я.В. – кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету (Академія праці, соціальних відносин і туризму)

того, щоб точно визначити компетенцію органу державного управління, необхідно з'ясувати характер завдань і функцій, на здійснення яких орган має юрисдикцію, а також територію та об'єкти, на які поширюються його повноваження; державно-владні повноваження виражаються в компетенції органів виконавчої влади і практично реалізуються у прийнятих ними владних рішеннях; поняття «функції», «компетенція», «повноваження» органів виконавчої влади не тотожні, не взаємозамінні, їх необхідно розмежовувати за змістом, значенням, структурою логічно пов'язаних внутрішніх елементів та за функціональним призначенням.

**Ключові слова:** органи виконавчої влади, державне управління, наука адміністративного права, правові поняття, співвідношення термінів.

The author of the article has revealed the essence and specific features of the correlation between the concepts of “functions”, “competence”, “authorities” within state administration. It has been found out that the functions of executive agencies are determined by the functions of state administration and, in fact, they are their integral part, the main purpose of executive agencies is qualitative realization of the tasks and functions of state administration, which are aimed at the implementation of the current regulatory acts and the state development strategy of the country in general. It has been determined that the functions are divided into general and special, internal and external, general and specific. It has been found out that scholars in the field of administrative law attribute regulatory, supervisory, law enforcement to the functions of executive power, and taking them into account it is possible to determine the respective tasks for their implementation. The conceptual views of scholars concerning the essence of the concepts of “functions”, “competence”, “authorities”, peculiarities of their correlation have been analyzed. It has been theoretically grounded that the functions of several agencies may be the same, and the specific tasks and powers for their implementation may be different; the resolution of the issue on the functions of the agency is largely conditioned by the problem of providing it with specific authoritative powers; legal science for the successful implementation of the functions of state administration must have an appropriate toolkit of cognition: developed system of categories and concepts – the conceptual apparatus, determined by the subject matter of this science; in order to precisely determine the competence of the state authority, it is necessary to find out the nature of the tasks and functions, where the agency has the jurisdiction for their realization, as well as the territory and objects, to which its powers extend; authoritative powers are expressed in the competence of executive agencies and practically implemented in the form of adopted decisions by them; the concepts of “functions”, “competence”, “authorities” of executive are not identical, and not interchangeable, they must be distinguished by the content, meaning, structure of logically related internal elements and by functions.

**Key words:** executive agencies, state administration, science of administrative law, legal concepts, correlation of terms.

**Вступ.** Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Кожен із цих органів діє від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності.

Головною метою органів виконавчої влади (з урахуванням соціального призначення і особливого становища в системі розподілу влади) є якісна реалізація завдань і функцій державного управління, які націлені на виконання чинних нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку країни [1]. Для успішної реалізації відповідних завдань та функцій державного управління, на думку М.І. Панова, юридична наука (або її галузі) повинна мати відповідний інструментарій пізнання: розвинуту систему категорій і понять – понятійний апарат, що визначається предметом цієї науки. Його формування є важливим завданням і власним призначенням науки, тобто константою її буття [2, с. 18]. На думку вчених-адміністративістів, сьогодні чинне адміністративне законодавство оперує не завжди правильно узгодженими як між собою, так і з положеннями юридичної науки категоріями: «функції», «компетенція», «повноваження».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз законодавства з питань організації та функціонування системи органів виконавчої влади свідчить не лише про різноманіття функцій, компетенцій та повноважень, але і про відсутність їх належної систематизації, а отже, про необхідність наукового їх осмислення. Окремі питання класифікації функцій, компетенції та повноважень у своїх наукових працях досліджували В.Б. Авер'янов, Д.Н. Бахрах, І.Л. Бачило, А.І. Берлач, К.С. Бельський, В.Г. Вишняков, В.В. Галуцько, Є.В. Додін, Р.А. Каложний, М.В. Ковалів, Ю.М. Козлов, М.В. Корнієнко, О.В. Лавринович, Б.М. Лазарєв, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенко, С.В. Петков, С.Г. Серьогіна, В.І. Теремецький, Х.П. Ярмакі, Ю.А. Тихомиров, Ц.А. Ямпольська та інші вчені-адміністративісти. Однак, незважаючи на певну вивченість даної проблеми, серед науковців досі триває дискусія щодо визначення змісту і сутності понять «функція», «компетенція», «повноваження», визначення їхніх складових частин та співвідношення. Не дивлячись на вимоги наукової методології щодо термінологічної визначеності тлумачень понять, у науковій літературі ці поняття вживаються в різних значеннях (отожднюються або розрізняються). Окремі аспекти цього питання взагалі залишилися нерозкритими, що і визначає необхідність подальшого дослідження цієї проблематики.

**Постановка завдання.** Мета статті – розкрити сутність та співвідношення понять «функції», «компетенція», «повноваження» органів виконавчої влади в науці адміністративного права.

**Результати дослідження.** Функції органів виконавчої влади визначаються функціями державного управління і фактично є їхньою складовою частиною. Функції державно управління – відносно самостійні та однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт [3, с. 218]. Вони поділяються на загальні, необхідні для здійснення державного управління як на загальнодержавному, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях (прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль), та спеціальні (здійснюються на вищому рівні Кабінетом Міністрів України, Президентом України, на нижчому – місцевими державними адміністраціями).

У науковій літературі і нормативно-правових актах зустрічаються різні групування функцій органів виконавчої влади. Так, існує класифікація функцій державного управління на: внутрішні (управління всередині державної системи) і зовнішні (дія державних органів на керовані об'єкти); на загальні (що реалізуються всіма органами) і специфічні (які визначаються специфікою функціональної області) [4, с. 3–11]. Слід зазначити, що функції органів виконавчої влади реалізуються в рамках різних функціональних напрямів діяльності, їхня класифікація здійснюється за різними підставами: залежно від критерію, покладеного в її основу, виділяють основні і другорядні, загальні, спеціальні та допоміжні функції, функції-операції і функції-завдання. Зазначений перелік видів функцій є далеко не вичерпним. Досить слушно із цього приводу висловився О.В. Лавринович, який перешкодою у проведенні масштабних реформ в Україні визначає великий «асортимент» та надмірну багатofункціональність органів виконавчої влади [5, с. 8].

Однак, незважаючи на відмінності у підходах до дослідження цього питання, провідні вчені-адміністративісти до найвагоміших функцій виконавчої влади відносять регулятивну, контрольну-наглядову, правоохоронну, з урахуванням яких визначаються відповідні завдання щодо їх реалізації. Слід підтримати цю думку, адже виконання саме вказаних функцій дозволяє визначитися з вибором державної політики на відповідному етапі розвитку державності, дає змогу розглядати виконавчу владу в контексті її різносторонньої діяльності.

Між правом і обов'язком здійснювати ту чи іншу функцію управління і конкретними повноваженнями органу є тісний зв'язок (ці повноваження потрібні для реалізації функцій). Водночас право і обов'язок виконувати ту чи іншу функцію стосовно тих чи інших сфер і об'єктів можуть в органа залишатися, а його конкретні повноваження при цьому – звужуватися або розширюватися [6, с. 7]. М.О. Іллічов також підтримує цю точку зору, вказуючи на органічність взаємозв'язку у змісті управлінської діяльності функцій і державно-владних повноважень (прав і обов'язків), виражених у компетенції суб'єктів управління [7, с. 97–98]. Отже, на думку правознавців, функції та повноваження розглядаються як складові елементи компетенції.

Компетенція органу виконавчої влади є складною правовою конструкцією. Визначення її поняття і правильне використання під час розроблення нормативно-правових актів, що регламентують адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, має істотне значення для підвищення ефективності діяльності цих органів. Тому для повного і всебічного розкриття змісту цього поняття доцільно виділити його основні елементи та визначити, як вони співвідносяться між собою.

Термін «компетенція» походить від латинського «competentia» (відання, здатність, приналежність за правом), тобто коло повноважень установи або особи [8, с. 156]. Елементами компетенції є юридичні явища, які дають можливість робити цілком певний висновок про «належність», правомочність владного органу в конкретних публічних правовідносинах. Ані функції, ані завдання зробити такий висновок можливості не дають. «Належність» органу визначається іншими двома чинниками: підвідомчістю і повноваженнями. Саме ці юридичні явища і є елементами компетенції органів публічної влади, адже, аналізуючи законність дій органів влади, завжди виходять саме із двох критеріїв: чи входить дана справа у сферу «володарювання» цього органу та чи мав він право діяти саме таким чином. Деякі органи (наприклад, міністерства) мають ідентичні повноваження, однак компетенція кожного з них суворо індивідуальна завдяки відмінностям у підвідомчості. Водночас предмети відання деяких органів частково перетинаються (наприклад, сфера забезпечення обороноздатності та національної безпеки України), але повноваження цих органів у «спільних» сферах є виключно індивідуальними, неповторними, а тому ніякої «конкурентності компетенцій» не відбувається. Вказану точку зору підтримує Ю.А. Тихомиров, який під «компетенцією» розуміє комплекс легально встановлених способів здійснення публічних функцій. Він складається з елементів двох видів: основних та супутніх. До власне компетенційних елементів відносяться «предмети відання, як юридично визначені сфери і об'єкти впливу, а також владні повноваження, як гарантована законом міра прийняття рішень. До супутніх елементів вчений відносить мету як довгострокову нормативну орієнтацію, що виражається в безперервному вирішенні завдань, які виникають за допомогою здійснення компетенції» [9, с. 32].

Структурно компетенція – це сукупність предметів відання і повноважень. Із метою нормального функціонування, усунення дублювання і правильного розподілу праці кожна владна інституція повинна діяти спеціалізовано, тобто в певних сферах соціальних відносин. Така сфера діяльності, в межах якої діє орган, визначається першочергово та юридично закріплюється. В юриспруденції вона дістала назву «предмети відання», під якими розуміють юридично визначені сфери соціальних відносин, у межах яких діє владний суб'єкт [10, с. 46].

Слід зазначити, що компетенція державних органів має похідний характер щодо компетенції держави. Зокрема, володіючи початковою компетенцією, загалом окресленою Конституцією, держава розподіляє її між своїми органами таким чином, щоб вони працювали узгоджено і являли собою єдиний цілісний механізм, який здійснює державні функції. Зрозуміло, що держава не може наділити свої органи компетенцією, яка б перевищувала її власну, при цьому компетенція державного органу визначає точні межі його діяльності і тим самим координує її з діяльністю інших органів публічної влади, а отже, і з діяльністю всього державного апарату. Компетенція центральних органів виконавчої влади та інших центральних державних органів встановлюється спеціальними законами або положеннями про відповідні державні органи, затвердженими постановами КМУ. Щодо органів виконавчої влади на місцях, то їхня компетенція фіксується в місцевих нормативних актах. Такі нормативні акти називаються компетенційними [11, с. 80].

В.І. Теремецький, вивчаючи стан закріплення елементів правового статусу окремих державних органів (відповідно до чинних на момент дослідження нормативно-правових актів), зауважив: «Можна стверджувати, що одноманітності в конструкції законів України щодо компетенційних норм не простежується, а Положення про органи, затверджені підзаконними актами, зовсім оминають деякі елементи адміністративно-правового статусу, що зводить нанівець класичне уявлення про ці органи як про суб'єкти певних правовідносин» [12, с. 84]. Вчений дійшов висновку, що в кожному спеціальному нормативному акті зв'язок основних компетенційних норм із функціями, покладеними на державний орган, складно простежується або зовсім відсутній [13, с. 161]. На його думку, «це можна виправити шляхом прийняття спеціального нормативного акта, який би встановлював структуру законотворчої побудови закону (положення) про орган державної виконавчої влади» [12, с. 87].

Також важливо підкреслити, що функція в кількох органів може бути одна і та ж, а конкретні завдання та повноваження щодо її реалізації – різними. Вирішення питання про функції органу значною мірою зумовлюється проблемою надання йому конкретних владних повноважень. Практика не раз підтверджувала положення, згідно з яким під час визначення компетенції органів державного управління не можна обмежуватися вказівкою на їхні функції, а слід також закріпити конкретні повноваження, необхідні для успішного їх здійснення. Для того щоб точно визначити компетенцію органу державного управління, необхідно з'ясувати характер завдань і функцій, на здійснення яких орган має юрисдикцію, а також територію та об'єкти, на які поширюються його повноваження.



З урахуванням специфіки державно-управлінських відносин С.Г. Серьогіна вказує на співвідношення термінів «компетенція» і «повноваження»: «Визначення компетенції тільки як предметів відання є недостатнім, оскільки неможливо встановити компетенцію органу, не окресливши конкретні можливості його поведінки в публічних відносинах, його права й обов'язки, які іменуються повноваженнями. Тобто компетенція органів публічної влади являє собою сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання та повноважень органів публічної влади, шляхом встановлення яких фіксується обсяг та зміст діяльності владних суб'єктів» [14, с. 46]. Отже, поняття «компетенція» вживається для об'єднання понять «функції» та «повноваження».

Юридична енциклопедія визначає термін «повноваження» як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їхніх посадових осіб залежить від їхнього місця в ієрархічній структурі відповідних органів. Термін «повноваження» близький за своїм значенням до терміна «компетенція» [3, с. 590]. Повноваження – це юридична конструкція, що поєднує в собі специфічні права та обов'язки суб'єктів публічного адміністрування [11, с. 82]. Повноваження державного органу є його «правообов'язками», оскільки за наявності необхідних юридичних фактів орган не може не реалізувати свої повноваження, водночас виступаючи як носій суб'єктивного права щодо підвладного суб'єкта. Недарма законодавство для визначення конкретних повноважень владного органу використовує дієслова у третій особі однини: «призначає», «координує», «керує» тощо. Адже саме така форма дає можливість найбільш точно висловити «двоїсту» сутність зазначених повноважень: вказати права органу, водночас даючи зрозуміти неприпустимість їх незастосування.

Органи виконавчої влади мають чітко визначену нормативно-правовим шляхом компетенцію щодо відповідної групи суспільних відносин, під час реалізації яких приймає владні (юридично обов'язкові) рішення і здійснює інші юридично значимі дії. Компетенція є більш динамічним явищем, ніж функції, бо вона досить часто змінюється, уточнюється, доповнюється, що зумовлено постійними процесами державного і суспільного розвитку. Діяльність виконавчої влади за своїм змістом є виконанням загальних функцій, що виникають у процесі спільної праці, а за способом здійснення – це владна діяльність. Державно-владні повноваження виражаються в компетенції органів виконавчої влади і практично реалізуються у прийнятих ними владних рішеннях. Вони оформлюються у вигляді юридично обов'язкових нормативних і індивідуальних правових актів, що видаються ними від імені держави, а також знаходять своє відображення в конкретних діях і заходах, що здійснюються.

**Висновки.** Підсумовуючи, зазначимо, що поняття «функції», «компетенція», «повноваження» органів виконавчої влади не є тотожними чи взаємозамінними, їх необхідно розмежовувати за змістом, значенням, структурою логічно пов'язаних внутрішніх елементів та за функціональним призначенням. У теорії адміністративного права вони повинні використовуватися відповідно до їх призначення.

Незважаючи на те, що правові поняття, як правило, характеризуються відносною статичністю, завершеною, проте вона не є абсолютною, адже постійне поглиблення знань у зв'язку з тенденцією до динамічного розвитку та вдосконалення – неперервний процес. Отже, з урахуванням відсутності однастайної позиції науковців, а також невизначеності законодавця стосовно зазначеної вище термінології існує необхідність подальшого дослідження цієї проблематики.

#### Список використаних джерел:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014> (дата звернення: 26.12.2019 р.).

2. Панов Н.И. Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки. Правоведение: Известия высших учебных заведений. Санкт-Петербург : Изд-во гос. ун-та. 2006. № 4. С. 18–28.

3. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., Т. 4: Н-П, 2002. 720 с.; Т. 6: Т-Я. 2004. 768 с.

4. Хоменко О.В. Особливості і функції виконавчої влади як гілки влади державної. Проблеми законності: акад. зб. наук. пр. Харків : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2012. Вип. 118. С. 3–11.

5. Лавринович О.В. Реформа органів виконавчої влади: перезавантаження. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 35. С. 8.
6. Лазарев Б.М. Государственная служба. Москва : Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. 16 с.
7. Іллічов М.О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 173 с.
8. Державне управління та державна служба: словник-довідник /за ред. О.Ю. Оболенсько-го. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.
9. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учебник. Москва : БЕК, 1995. 496 с.
10. Венгерское административное право / под ред. Б.М. Лазарева. Москва : Прогресс, 1990. 482 с.
11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛД-ПЛЮС, 2018. 446 с.
12. Теремецький В.І. Особливості адміністративно-правового статусу державної податкової служби України. *Право і безпека*. 2012. № 2(44). С. 82–88.
13. Теремецький В.І. Податкові правовідносини в Україні : монографія. Харків : Діса плюс, 2012. 648 с.
14. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник /за ред. С.Г. Серьогіної. Харків : Право, 2005. 256 с.

УДК 342.9.08:35.083

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.28>

**ЗАБОЛОТНИЙ А.В.**

### **ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Аргументовано, що особлива природа і завдання місцевого самоврядування визначили потребу у формуванні власної професійної служби і відповідного законодавчого закріплення адміністративно-правових засад проходження такої служби. Зроблено висновок, що служба в органах місцевого самоврядування та державна служба є окремими підвидами публічної служби, проте окремі процедурні питання, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, регулюються нормами адміністративного законодавства, що упорядковує проходження державної служби. Визначено, що служба в органах місцевого самоврядування та державна служба є окремими підвидами публічної служби, проте окремі процедурні питання, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, регулюються нормами адміністративного законодавства, що упорядковує проходження державної служби. У зв'язку з цим важливого значення набуває оновлення існуючої моделі проходження служби в органах місцевого самоврядування, яка буде спроможна реалізувати структурні реформи та забезпечить сталий розвиток територіальних громад для задоволення потреб суспільства, а також сприятиме функціонуванню органів місцевого самоврядування для забезпечення створення та надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг. Зроблено висновок, що сьогодні надзвичайно актуальними є питання організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для служби в органах місцевого самоврядування: вивчення потреби у навчанні, формування та розподіл державного замовлення на підготовку кадрів, формування мережі навчальних закладів, координації ліцензування та акредитація освітньої діяльно-

сті, розробки освітньо-професійних програм та відповідних інструктивно-методичних матеріалів. Зважаючи на це, нагальним питанням сьогодення є прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», в якому мають бути враховані міжнародні рекомендації щодо наближення служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висувуються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, державна служба, проходження служби, норми адміністративного права, законодавство.*

It is argued that the special nature and tasks of local self-government have identified the need for the formation of their own professional service and appropriate legislative consolidation of the administrative and legal bases of such service. It has been concluded that local government service and civil service are separate subspecies of public service, but some procedural issues related to local government service are governed by the rules of administrative law governing public service. It has been determined that local government service and civil service are separate subspecies of public service, but some procedural issues related to local government service are governed by the rules of administrative law governing public service. In this context, it is important to update the existing model of local self-government service delivery, which will be able to implement structural reforms and ensure the sustainable development of territorial communities to meet the needs of the community, as well as to promote the functioning of local self-government bodies to ensure the creation and provision of high quality population and available administrative, social, and other services. It is concluded that the issues of organization of training, retraining and advanced training of personnel for service in local self-government bodies are extremely relevant today: study of the need for training, formation and distribution of the state order for training, formation of a network of educational institutions, coordination of licensing and accreditation of educational activities, development of educational and professional programs and related instructional materials. In view of this, the urgent issue today is the adoption of a new version of the Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies", which should take into account international recommendations on approximation of the service in local self-government bodies to the European principles that apply to the candidate countries for accession to the EU, as well as the principles of "good governance", which are enshrined in Council of Europe decisions.

**Key words:** *local self-government, public service, service, administrative law, legislation.*

**Вступ.** В умовах активного продовження децентралізаційних процесів в Україні та реформи системи органів місцевого самоврядування, у тому числі оновлення підходів до організації їх діяльності, надзвичайно важливого значення набуває дослідження інституту служби в органах місцевого самоврядування, з'ясування специфіки професійної діяльності державних службовців в органах місцевого самоврядування, окреслення особливостей правового регулювання професійної діяльності цієї категорії державних службовців та визначення особливостей впливу норм адміністративного права на ці процеси.

Насамперед варто зазначити, що правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування здійснюється Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві вибори», «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» та іншими законами України. Положення вказаних нормативно-правових актів визначають ключові засади функціонування органів місцевого самоврядування, регулюють механізм проходження служби в органах місцевого самоврядування, а отже, є адміністративно-правовими. Підтвердженням обґрунтованості вказаної точки зору є позиція О.І. Безпалової, яка зазначає, що правові відносини, які виникають під час виконання органами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків, здійснюються в рамках управлінської діяльності, яка своєю чергою повинна регулюватися нормами адміністративного права [1; 2].

**Стан дослідження.** Як показав аналіз стану наукової розробки проблем місцевого самоврядування загалом та муніципальної служби зокрема, українськими вченими створено підґрунтя для її подальшого вивчення. Вагомий внесок у дослідження цієї проблематики зробили М. Баймуратов, О. Батанов, Н. Гончарук, В. Кравченко, В. Куйбіда, Т. Мотренко, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, М. Пухтинський, С. Серьогін та інші. Водночас у наукових публікаціях питання, пов'язані зі становленням інституту муніципальної служби, сучасним станом реалізації положень адміністративного законодавства, що регулює службу в органах місцевого самоврядування, досліджені не достатньою мірою. Протягом останніх років серед науковців триває дискусія щодо правомірності введення муніципальної служби в Україні як публічно-владної діяльності службовців органів місцевого самоврядування. Одні вчені вважають, що муніципальна служба є різновидом державної служби і не має особливих відмінностей від державної цивільної служби. Інші вчені вважають, що служба в органах місцевого самоврядування це самостійний інститут муніципальної влади, який має право на самостійне існування [3, с. 2].

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження особливостей впливу адміністративно-правових засад професійної діяльності державних службовців на службу в органах місцевого самоврядування.

**Результати дослідження.** Можна погодитися із думкою В.В. Кравченка про те, що служба в органах місцевого самоврядування має багато спільних рис з державною службою. Обидві ці служби базуються на спільних принципах публічної служби, зокрема, верховенства права, демократизму і законності, гуманізму, гласності, рівному доступі громадян до служби, професіоналізмі, компетентності, пріоритеті прав і свобод людини і громадянина, правової і соціальної захищеності службовця, позапартійності [4, с. 230]. При цьому не можна підтримати погляд автора у питанні самостійності кадрової політики в системі місцевого самоврядування.

Така самостійність, на нашу думку, можлива лише щодо виборних посад. Адміністративні посади мають повністю тотожний правовий статус з посадами державної служби, здійснюють професійну діяльність, керуючись Конституцією і законами України. Таким чином, правила прийому на роботу, проходження служби та звільнення мають регулюватися однаково. В іншому разі чинитиметься вплив місцевих політиків на кадрові призначення та розстановка «зручних» підлеглих на посади, що не сприятиме сталій роботі апаратів (виконавчих комітетів) місцевих рад, загрожуватиме втратою інституційної пам'яті, погіршенням якості документів, «здорового клімату» у колективі.

Конституція України розмежовує державну службу і службу в органах місцевого самоврядування як відносно самостійні форми публічної служби. Відповідно, службу в органах місцевого самоврядування не можна розглядати як частину державної служби, а службовців органів місцевого самоврядування – як державних службовців, що працюють в органах місцевого самоврядування. Це випливає з тих положень Конституції України, в яких місцеве самоврядування закріплюється як особлива форма публічної влади [1, с. 51].

Аналіз законотворчої практики під час прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» підтверджує згадане обґрунтування, адже серед поправок народних депутатів України була поправка народного депутата України А.С. Матвієнка щодо зміни назви законопроекту на: «Закон України «Про публічну службу»». Згадана поправка відхилена профільним комітетом парламенту, незважаючи на те, що в низці європейських країн така назва вживається досить часто.

Засади правового врегулювання службових відносин в органах місцевого самоврядування закладені в Конституції України, відповідно до ст. 5 якої здійснення територіальною громадою питань місцевого значення може відбуватися як безпосередньо (через місцеві референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання), так і через органи місцевого самоврядування, які для забезпечення своєї діяльності потребують спеціально підготовленого службового апарату. У ст. 38 Конституції України для громадян України закріплене рівне «право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Завданням служби в органах місцевого самоврядування є реалізація як власних повноважень місцевого самоврядування, так делегованих державою повноважень.

Особлива природа і завдання місцевого самоврядування визначили потребу у формуванні власної професійної служби і відповідного законодавчого закріплення адміністративно-правових засад проходження такої служби. Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) дія чинного на той час Закону України «Про державну службу» (1993 р.) була поширена на посадових осіб органів місцевого самоврядування. Така позиція законодавця, на думку Н.В. Янюк, не відображала специфіки і автономності служби в органах місцевого са-

моврядування як окремого виду публічної служби, тому з часом виникла цілком обґрунтована необхідність у прийнятті відповідного закону [5].

Погоджуючись з позицією автора щодо автономності, варто зазначити, що про автономність може йтися лише стосовно неприпустимості впливу на прийняття рішень радою щодо розпорядження земельними ділянками, комунальною власністю тощо, а не стосовно питань кадрового забезпечення (прийом, кар'єра, звільнення), які мають регулюватися лише законом за ознакою професіоналізації служби.

Чинний Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» прийнято Верховною Радою України 07 червня 2001 року (далі – Закон 2493). Цей закон регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх адміністративно-правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Згідно з Законом 2493 служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх апаратів, яка спрямована на забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень цих органів.

Посада в органах місцевого самоврядування – це передбачена законодавством України, статутом відповідної територіальної громади та визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органів місцевого самоврядування та їх апарату з установленими повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та відповідальністю за здійснення цих повноважень.

Унормовано також особливості посад, які на відміну від посад державних службовців поділяються на: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, призначення на які здійснюється відповідним головою на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [1, с. 51].

Дія Закону 2493 не знімає низки неузгодженостей, прогалин та колізій порівняно із новим законодавством про державну службу, тож на часі є підготовка нового закону про службу в органах місцевого самоврядування.

Одним із найскладніших питань є організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для служби в органах місцевого самоврядування: вивчення потреби у навчанні, формування та розподіл державного замовлення на підготовку кадрів, формування мережі навчальних закладів, координація ліцензування та акредитація освітньої діяльності, розробка освітньо-професійних програм та відповідних інструктивно-методичних матеріалів.

Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (від 02.09.2019 № 1223) (нова редакція) розроблено НАДС відповідно до пункту 6.3 показників результативності Контракту для України з розбудови держави, яким передбачено прийняття Верховною Радою України, набрання чинності та ефективне впровадження Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», розробленого на основі європейських принципів державного управління та кращого європейського досвіду та відповідно до Закону України «Про державну службу».

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, Україна взяла на себе зобов'язання наближення служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висувуються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи.

Доцільність вказаного зумовлена тим, що система служби, яка має якісно розроблене правове підґрунтя та належне управління, дозволяє суспільству, державі і громадянам досягати високого рівня професіоналізму, сталості та якості служби на усіх рівнях системи органів місцевого самоврядування та надавати кращі послуги громадянам і бізнесу.

Запровадження нових принципів та механізмів служби в органах місцевого самоврядування на основі європейських принципів публічної служби стало одним із завдань Уряду відповідно до розділу VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації» Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 29 вересня 2019 року № 849.

Це завдання залишається актуальним для Уряду та передбачене Розділом II «Ефективне урядування» Плану пріоритетних дій Уряду, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів

Україні від 28 березня 2018 року № 244. Супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (від 02.09.2019 № 1223) (нова редакція), а також розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проектів нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» після його прийняття є кроками, які мають бути виконані впродовж року.

Як зазначає Н.В. Янюк, правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування в Україні має три рівні: положення Конституції України; закони, підзаконні нормативно-правові акти. Формування цього виду служби включає низку заходів, серед яких:

- встановлення посад та визначення посадових повноважень;
- визначення способів та порядку заміщення посад;
- визначення правил проходження служби;
- встановлення підстав та порядку звільнення зі служби;
- визначення правового статусу службовців [5].

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» залишається базовим для цього виду служби. Однак аналіз його положень свідчить, що він поширюється лише на діяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування, їх правовий статус та правові гарантії перебування на службі. Згідно зі ст. 2 Закону визначальною ознакою для посадової особи місцевого самоврядування є здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримання заробітної плати за рахунок місцевого бюджету, що звужує коло службовців. Аналогічний підхід у визначенні посадової особи містить Закон України «Про державну службу» 1993 року. За таким підходом статус багатьох службовців органів місцевого самоврядування залишився поза увагою законодавця. Це в певному сенсі обмежує розуміння служби в органах місцевого самоврядування, що закріплене у ст. 1 цього ж Закону. У проекті закону (реєстр. № 2489) цей недолік усунули. У ньому передбачено також регулювання діяльності службовців місцевого самоврядування (п. 7 ст. 1).

Недоліком чинного Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» є наявність положень щодо приватно-публічного регулювання служби. У ст. 7 наголошено на тому, що правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (втратив чинність), цим та іншими законами України. Разом із тим у частині третій цієї статті зазначено, що на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених названим Законом. У ст. 20 цього Закону серед підстав припинення служби безпосередньо наголошено на пріоритеті норм трудового права: «Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, служба в органах місцевого самоврядування припиняється на підставі і в порядку, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», цим та іншими законами України». Розпорошеність норм у різних законодавчих актах не завжди дає змогу забезпечити належний порядок їх застосування.

Слід також врахувати, що служба в органах місцевого самоврядування є різновидом публічної служби, завданням якої є забезпечення публічного інтересу, а тому пріоритет має належати нормам публічного права. Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» враховує цей момент. Проектом закону передбачено регулювання низки важливих питань: умови вступу на посаду, умови і порядок проведення конкурсу на заміщення посади, вимоги щодо актів про призначення на посаду, порядок присвоєння рангів, питання оцінювання результатів службової діяльності; порядку перепідготовки й підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування, умови оплати праці і визначення посадових окладів [5, с. 98–99].

Варто зазначити, що проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» є черговим важливим кроком у децентралізації влади і реформі місцевого самоврядування. Він впроваджує низку важливих положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Парламентом 15 липня 1997 року. Зазначимо також, що Кабінет Міністрів України, НАДС та всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування вважали за доцільне підписання законопроекту Президентом України, адже зазначене могло сприяти підтримці курсу держави на успішне реформування служби в органах місцевого самоврядування відповідно до взятих Україною міжнародних зобов'язань.

Порівняно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493 до основних здобутків проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» можна віднести:

- 1) правову та організаційну самостійність служби, врегулювання статусу службовців органів місцевого самоврядування;
- 2) винятково конкурсний відбір на посади службовців місцевого самоврядування на основі професійної компетентності;
- 3) прозорість прийняття на службу в органи місцевого самоврядування;
- 4) розмежування виборних та адміністративних посад на місцевому рівні;
- 5) запровадження нової моделі оплати праці, що мінімізує суб'єктивізм керівника;
- 6) підвищення рівня мотивації службовця місцевого самоврядування (побудова кар'єри, конкурентний рівень заробітної плати);
- 7) самостійність органів місцевого самоврядування під час визначенні умов оплати праці;
- 8) впровадження ефективного механізму запобігання корупції;
- 9) професійне навчання службовців місцевого самоврядування;
- 10) створення умов прозорості діяльності органів місцевого самоврядування;

Окрім вищезазначеного, проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» вирішує проблеми:

- 1) забезпечення рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування на основі знань та особистих якостей;
- 2) недостатньої професійності інституту служби в органах місцевого самоврядування;
- 3) розмежування законодавства про службу в органах місцевого самоврядування та законодавства про працю;
- 4) невизначеності критеріїв віднесення посад в органах місцевого самоврядування до відповідних категорій (виключає ручний механізм віднесення посад);
- 5) непрозорості моделі оплати праці (усунення суб'єктивних підходів до визначення складників розміру заробітної плати та зв'язок між результатом роботи і рівнем оплати за неї);
- 6) підвищення ефективності, відкритості та гнучкості структури публічної адміністрації, здатної реалізовувати комплексні завдання місцевого самоврядування.

Водночас важливо не лише прийняття нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а й ефективне впровадження Закону (вироблення дієвого адміністративно-правового механізму реалізації його положень), що є одним із показників виконання взятих Україною зобов'язань та передбачено стратегічними документами держави (Програма реформ Президента України «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», Програма діяльності Кабінету Міністрів України та інші). У зв'язку з цим Законом передбачена розробка п'яти нормативно-правових актів і приведення інших актів законодавства у відповідність до його положень. Передбачається, що зазначене буде реалізовано Кабінетом Міністрів України у встановлений строк після прийняття доопрацьованого законопроекту Верховною Радою України, підписання редакції Закону Президентом України та набрання ним чинності.

Таким чином, можна дійти висновку, що служба в органах місцевого самоврядування та державна служба є окремими підвидами публічної служби, проте окремі процедурні питання, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, регулюються нормами адміністративного законодавства, що упорядковує проходження державної служби. У зв'язку з цим важливого значення набуває оновлення наявної моделі проходження служби в органах місцевого самоврядування, яка буде спроможна реалізувати структурні реформи та забезпечить сталий розвиток територіальних громад для задоволення потреб суспільства, а також сприятиме функціонуванню органів місцевого самоврядування для забезпечення створення та надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг.

**Висновки.** Отже, сьогодні надзвичайно актуальними є питання організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для служби в органах місцевого самоврядування, зокрема, вивчення потреби у навчанні, формування та розподіл державного замовлення на підготовку кадрів, формування мережі навчальних закладів, координації ліцензування та акредитація освітньої діяльності, розробки освітньо-професійних програм та відповідних інструктивно-методичних матеріалів. Зважаючи на це, нагальним питанням сьогодення є прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», в якому мають бути враховані міжнародні рекомендації щодо наближення служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи.

**Список використаних джерел:**

1. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : НікаНова, 2014. 544 с.
2. Безпалова О.І. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо реалізації правоохоронної функції держави та шляхи її удосконалення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 23, ч. 1, т. 2. С. 96–100.
3. Кірмач А.В. Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 214 с.
4. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 672 с.
5. Янюк Н.В. Законодавство про службу в органах місцевого самоврядування: пропозиції з удосконалення. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 99.

УДК 342.951: 346.21/346.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.29>

**ЗАМРИГА А.В.**

**АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

У статті розкрито контрольні та наглядові дії публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні з нового погляду та в аспекті необхідних змін до запровадження, які якнайближче підштовхнуть країну до утвердження себе як сервісної, такої, що в першу чергу дбає про своїх громадян та сприяє розвитку їхніх бізнесових починань. Наголошено, що оскарження судового рішення про виявлення (відсутність) ознак правопорушення в діях суб'єкта господарювання стосується саме контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації. На ній акцентується увага, тому що це специфічний різновид діяльності публічної адміністрації, який поєднує сервісну та адміністративну діяльність і слугує чинником не притягнення до відповідальності суб'єкта господарювання, а допомоги йому з метою зорієнтувати, і тільки у випадку нехтування допомогою – притягнути до відповідальності. Визначено, що ризик-орієнтований контроль залишиться для представників великого бізнесу, так званих «олігархічних монополістів», а середній та малий бізнес матимуть можливість для реалізації своєї господарської діяльності без надмірних адміністративних бар'єрів. Однак це не означає, що їхня діяльність буде безконтрольною. Запровадження контрольно-наглядових дій надасть можливість громаді самостійно моніторити провадження господарської діяльності конкретного суб'єкта. Зроблено висновок, що адміністративна процедура контрольно-наглядового провадження у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні має передбачати партнерські стосунки влади і бізнесу, а не виключно владну діяльність. Для того щоб адміністративна сервісність дійсно стала провідною ознакою діяльності української держави, необхідно здійснити ряд суттєвих реформацій. Для виправлення такого стану речей для початку необхідно здійснити перегляд наявних поглядів на ефективне функціонування основних інститутів, які напряду мають взаємодіяти з бізнесом. У такому аспекті актуальним убачається внесення докорінних змін і окремих доповнень до Закону України «Про основні засади державного



нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, який має чітко розрізняти категорії нагляду, контролю, контрольно-наглядової діяльності, а також ризик-орієнтованого контролю.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, господарська діяльність, контроль, контрольно-наглядове провадження, нагляд, публічна адміністрація.

The article describes the control and supervisory actions of the public administration in the sphere of administrative and legal support of economic activity in Ukraine from a new perspective, and in the aspect of necessary changes to the implementation, which will as soon as possible push the country to become a service, that cares first of its citizens and promotes the development of their business ventures. It is emphasized that the appeal of the court decision on the detection (absence) of the signs of an offense in the actions of the entity concerns the control and supervisory activities of the public administration. It is accentuated because it is a specific type of public administration activity that combines service and administrative activities and serves not to bring a business entity to account, but to help it, orient itself, and only in the case of neglect, to hold it accountable. It is determined that the risk-oriented control will remain for the representatives of big business, the so-called “oligarchic-monopolists”, and the medium and small business will have the opportunity to carry out their business activities without excessive administrative barriers. However, this does not mean that their activities will be uncontrolled. The introduction of supervisory actions will enable the community, in particular, to independently monitor the conduct of the economic activity of a particular entity. It is concluded that the administrative procedure of control and supervisory proceedings in the sphere of administrative and legal support of economic activity in Ukraine should provide for partnership relations between the authorities and business, and not exclusively their own activities. In order for administrative servicing to truly become a leading feature of the Ukrainian state’s activity, a number of major reforms are needed. To remedy this situation, first, it is necessary to review the existing views on the effective functioning of the main institutions that directly interact with business. In this aspect, it is urgent to introduce fundamental changes and separate additions to the Law of Ukraine “On Basic Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity” of April 05, 2007 No. 877-V, which should clearly distinguish the categories of supervision, control, control and supervisory activity, as well as risk-oriented controls.

**Key words:** administrative and legal support, control and supervision proceedings, control, economic activity, public administration, supervision.

**Вступ.** Наявний механізм здійснення державного контролю у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні призводить до того, що перевірки підприємств проводяться дуже часто, можливість оскаржити їх наслідки практично відсутні, коло питань, що з’ясовуються під час перевірки, доволі широке тощо. Вказані обставини суттєво ускладнюють здійснення підприємництва в Україні, призводять до «тінізації» економіки, сприяють існуванню корупції тощо [1]. Безсумнівно, державний контроль, з одного боку, – це необхідна умова підтримання дисципліни, законності, правопорядку у сфері господарювання, а з іншого – охорона і захист прав та законних інтересів суб’єктів господарювання в процесі діяльності держави. При цьому контроль буде ефективний лише у випадку, коли органи державного контролю будуть діяти в законний спосіб та в межах законодавства. Так, для підтримання дисципліни контроль повинен володіти інструментами, які передбачені адміністративним законодавством [2; 3, с. 74], а наданням можливості для його застосування мають опікуватись судові органи. Сама ж природа державного нагляду вимагає визначення характеру стосунків суб’єктів господарювання з органами державного контролю, за яких дії кожного з учасників підпорядковуються адміністративно-господарському правопорядку, однак на основі партнерства [3, с. 74].

У зв’язку з усім вищевказаним вважаємо, що сучасний стан контрольно-наглядової діяльності у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні є незадовільним та потребує нагальних модифікацій, зокрема прийнятніше під наглядом за діяльністю суб’єктів господарювання розуміти початковий етап відповідного контрольно-наглядового

провадження, метою якого є збір, аналіз, оброблення, прогнозування та попередження про можливі негативні наслідки діяльності суб'єкта господарювання. Таку діяльність можна вважати специфічним різновидом сервісних дій публічної адміністрації, оскільки основоположне завданням, яке має досягатись під час такої діяльності, – не покарання, а допомога. За наявності підстав, які свідчать про наявність у діяльності «моніторингового» суб'єкта ознак ризиковості, небезпечності для оточення та довкілля, зібрані матеріали мають бути передані до адміністративного суду, який має надати можливість контролюючим органам здійснити фактичну перевірку достовірності зібраних матеріалів та вирішити питання про притягнення суб'єкта господарювання до відповідальності.

Дане дослідження спрямоване на розкриття процедури контрольних та наглядових дій публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні з нового погляду, в аспекті необхідних змін до запровадження, які якнайближче підштовхнуть країну до утвердження себе як сервісної, такої, що в першу чергу дбає про своїх громадян та сприяє розвитку їхніх бізнесових починань.

**Огляд останніх досліджень.** Контроль та нагляд як основоположні категорії управління, адміністрування та діяльності публічної адміністрації були висвітлені у працях багатьох вчених. Серед них, зокрема: В. Баганець, В. Беляев, Є. Бердніков, В. Горшенев, А. Денисова, М. Дзевелюк, С. Дрозач, К. Карчевський, О. Коптева, О. Косенко, С. Косінов, Н. Никитченко, І. Орехова, В. Щербина та ін. Однак безпосередньо заявлена до розгляду проблематика не досліджувалась жодним із зазначених авторів та потребує спеціалізованого розгляду.

**Виклад основних положень.** Як зазначено вище, інститут державного нагляду (контролю) у сфері господарювання вимагає перетворень, так званих модифікацій для надання максимальної можливості суб'єктам господарювання здійснювати свою діяльність, а як наслідок – для розвитку вітчизняної економіки.

Контроль в аналізованій сфері – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом [4], щодо виявлення порушення вимог законодавства суб'єктами господарювання за результатами державного нагляду у спосіб і з можливістю застосування заходів, передбачених судовим рішенням. У даному визначенні вдосконалено наявне трактування державного нагляду (контролю), що надане Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V. Відповідно, основоположне місце в даному процесі має займати адміністративний суд, який повинен бути наділений відповідними повноваженнями.

Необхідність таких змін зумовлена багатьма чинниками, серед основних можна виділити надмірний адміністративний тиск на суб'єктів господарювання, недосконалість системи контролюючих органів, відсутність дієвого механізму притягнення публічної адміністрації до відповідальності та багато інших. На цих та інших проблемах в аналізованій сфері не раз наголошується як у науковій літературі, так і в актах законодавства. Зокрема, нами прийнято рішення про доцільне підтримання думки фахівців Міжнародної організації розвитку права (IDLO), що сприяє розробленню та впровадженню проєктів нормативно-правових актів «Одеського пакету реформ», якими був розроблений законопроект «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку із забезпеченням мінімізації адміністративного тиску під час здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності». Автори законопроекту розробили практичні механізми вирішення більшості наявних проблем.

Беручи до уваги пропозиції, вміщені в зазначеному вище акті та доповнюючи їх власними міркуваннями, вважаємо, що процедура контрольно-наглядового провадження у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні повинна мати такий вигляд:

1. Проведення державного нагляду уповноваженими суб'єктами в тому числі громадськими організаціями на предмет законності діяльності конкретного суб'єкта господарювання.

Причому формою його реалізації має бути тільки моніторинг, який полягає у здійсненні уповноваженим органом (його уповноваженими посадовими особами) зовнішнього спостереження за господарською діяльністю відповідного суб'єкта господарювання та наслідками її провадження, без безпосереднього залучення такого суб'єкта. Така діяльність має проводитись шляхом збирання та аналізу відомостей про господарську діяльність підприємця. Збирання відомостей має здійснюватись виключно з використанням загальнодоступних джерел, статистичних

даних, даних інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відомостей публічних кадастрів, реєстрів та інформаційних систем, соціологічних та інших опитувань, досліджень, натурних спостережень, а також із наданих органу державного контролю звернень та скарг конкретних фізичних та юридичних осіб, громадських об'єднань. Орган державного нагляду самостійно повинен визначити порядок, обсяг, спосіб, періодичність (або безперервність) проведення моніторингу [1].

2. Сповідання суб'єкта господарювання про проведений моніторинг його господарської діяльності та надання обов'язкових до розгляду ним рекомендацій щодо усунення виявлених протиріч чинному законодавству.

На даному етапі контрольно-наглядове провадження закінчується на етапі проведення моніторингу або набуває ознак розслідування.

3. Звернення такого органу в якості заявника до адміністративного суду у формі окремого провадження з обґрунтуванням необхідності вчення фактичної перевірки діяльності конкретного суб'єкта господарювання, що зумовлюється результатами проведеного державного нагляду.

Так, підставами для прийняття відповідного судового рішення є: 1) встановлення під час здійснення моніторингу відомостей, що прямо вказують або дають достатньо підстав вважати, що має місце порушення конкретним суб'єктом (суб'єктами) господарювання встановлених законодавством правил здійснення господарської діяльності; 2) необхідність з'ясувати виконання суб'єктом господарювання розпорядження про усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення перевірки, якщо у встановленому порядку він не надасть відомостей про підтвердження усунення порушень, що були виявлені в результаті попередньої перевірки; 3) реальна небезпека завдання або фактичне завдання істотної шкоди [1].

4. Видання адміністративним судом рішення про проведення перевірки діяльності суб'єкта господарювання на предмет відповідності чинному законодавству.

Виявлення за результатами проведення моніторингу відомостей, що прямо вказують або дають достатньо підстав вважати, що має місце порушення суб'єктом господарювання встановлених законодавством правил здійснення господарської діяльності у відповідній сфері, є підставою для проведення перевірки такого суб'єкта [1], тобто застосування до нього контрольних заходів. Відповідно, контроль – це наступна стадія «контрольно-наглядовою» процесу, яка характеризується застосуванням заходів примусового характеру, які чітко визначені судовим рішенням. До числа відповідних заходів віднесено: огляд територій або приміщень, які використовуються для провадження господарської діяльності; огляд документів чи предметів; відбір зразків продукції; призначення експертизи; одержання пояснень, довідок, документів, відомостей із питань, що виникають під час державного контролю [1].

5. Здійснення перевірки діяльності суб'єкта господарювання.

На даному етапі уповноважені органи безпосередньо досліджують діяльність суб'єкта господарювання.

6. Результати перевірки уповноважений орган передає на розгляд адміністративному суду, який приймає рішення про проведення перевірки для подальшого вирішення справи – наявності чи відсутності ознак правопорушення в діях даного суб'єкта.

Цей етап вже набуває ознак позовного провадження, де господарюючий суб'єкт набуває прав відповідача та має можливість оскаржити процедуру проведення перевірки. Позивачем виступає контролюючий орган, який безпосередньо проводив перевірку.

7. Оскарження судового рішення про виявлення (відсутність) ознак правопорушення в діях суб'єкта господарювання.

Окремо слід вказати, що проаналізована процедура стосується саме контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації. На ній акцентується увага, тому що це специфічний різновид діяльності публічної адміністрації, який поєднує сервісну та адміністративну діяльність і слугує чинником не притягнення до відповідальності суб'єкта господарювання, а допомоги йому з метою зорієнтувати, а у випадку нехтування допомогою – притягнути до відповідальності.

У зв'язку з тим, що українське суспільство не в повному обсязі довіряє владі, не в останню чергу через те, що остання, зокрема, вдало користується своїм необґрунтованим привілейованим становищем, запропонована нами трансформація в чистому вигляді застосована бути не може. А тому поряд із контрольно-наглядовими повноваженнями, як симбіотичними, які доповнюються одне одним, є сенс на початкових етапах реформаций зберегти сучасний стан контрольної діяльності публічної адміністрації в цій сфері, однак як виключення, а не правило. Вона має стосуватись лише конкретного переліку суб'єктів господарювання. Ризик настання негативних

наслідків від її провадження є надзвичайно високим. Такий контроль умовно можна назвати ризик-орієнтованим. Він допоможе концентрувати зусилля уповноважених органів на діяльності суб'єктів господарювання, яка становить реальну загрозу для життя, здоров'я людини, навколишнього середовища, а також інших охоронюваних законом цінностей [5].

Зокрема, перелік таких суб'єктів має бути затверджено відповідною Постановою Кабінету Міністрів України, в якій має бути визначено: 1) кількість суб'єктів господарювання, що підлягають державному контролю у відповідній сфері; 2) кількість порушень суб'єктами господарювання вимог законодавства у відповідній сфері, виявлених органом державного контролю, за період не менш як п'ять років; 3) випадки настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності за період не менш, як п'ять років, їх масштаб, причини (умови) та кількість; 4) кількісні та якісні показники (характеристики) господарської діяльності суб'єктів господарювання у відповідній сфері, що вказують на можливість настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності (масштаб, вид та сфера господарської діяльності, виробничий потенціал та виробничі ресурси, кількість працівників, технічне оснащення, технологія та організація виробництва, обсяг випуску продукції, виконання робіт, надання послуг, характеристика об'єктів, на яких провадиться господарська діяльність, кількість об'єктів підвищеної небезпеки, машин, механізмів, устаткування та робіт підвищеної небезпеки, інші фактори, що можуть призвести до настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності, можливий розмір втрат у разі їх настання) [6].

Стосовно таких суб'єктів зберігається порядок проведення контрольних заходів у вигляді планових та позапланових перевірок у відповідності до нинішнього спеціалізованого закону в аналізованій сфері. Однак предметне поле відносно їх здійснення має бути звуженим. Зокрема, до 1) екологічного – гранично допустима безпечність господарської діяльності для навколишнього природного середовища; 2) продовольчого – безпечність харчових продуктів масового виводження.

Таким чином, ризик-орієнтований контроль залишиться для представників великого бізнесу, так званих «олігархічних-монополістів», а середній та малий бізнес матимуть можливість для реалізації своєї господарської діяльності без надмірних адміністративних бар'єрів. Однак це не означає, що їхня діяльність буде безконтрольною. Запровадження контрольної-наглядової дії надасть можливість громаді самостійно моніторити провадження господарської діяльності конкретного суб'єкта. У цьому аспекті необхідно також на законодавчому рівні закріпити обов'язок таких (у розумінні всіх) суб'єктів публічно, завчасно висвітлювати свою діяльність на інформаційній платформі, держателем та управителем якого буде держава. Фактично він має існувати у вигляді реєстру з усіма відомостями про організаційний бік ходу здійснення провадження, починаючи із кадрових аспектів, закінчуючи фінансовими та іншими витратами із власного обслуговування. Єдиною вимогою до такої інформації є достовірність та законність джерела отримання ресурсу чи блага.

**Висновки.** Отже, адміністративна процедура контрольної-наглядової провадження у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні має передбачати партнерські стосунки влади і бізнесу, а не виключно владної діяльності. Для того щоб адміністративна сервісність дійсно стала провідною ознакою діяльності української держави, необхідно здійснити ряд суттєвих реформаций.

Для виправлення такого стану речей для початку необхідно здійснити перегляд наявних поглядів на ефективне функціонування основних інститутів, які напряду мають взаємодіяти з бізнесом. У такому аспекті актуальним убачається внесення докорінних змін і окремих доповнень до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, який має чітко розрізняти категорії нагляду, контролю, контрольної-наглядової діяльності, а також ризик орієнтованого контролю.

#### Список використаних джерел:

1. Карчевський К., Дрозач С., Бердніков Є., Коптева О. Державний контроль у сфері господарювання. *Юридичний вісник України*. 2016. URL : <https://yvu.com.ua/derzhavnyj-kontrol-u-sferi-gospodaryu/>.
2. Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. Курс лекцій. Москва : БЕК, 1994. Т. 1. 301 с.
3. Никитченко Н.В. До питання розмежування природи контрольних правовідносин у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-1(2). С. 73–76.

4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007 р. № 29. С. 1001. Ст. 389.

5. Про затвердження Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1020-р. Офіс ефективного регулювання. 2017. URL : <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2017/05/Cstrategiya-reformuvannya-systemy-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-1.docx>.

6. Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення [...] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018. № 342. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 893.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.30>

ЗОЛОТОНОША О.В.

## ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті розкрито основні завдання та принципи організації діяльності органів місцевої влади в Україні через аналіз Конституції України та основних нормативно-правових актів чинного вітчизняного законодавства. Зазначено, що загальні принципи інституту місцевого самоврядування включають у себе: колегіальність; гласність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; матеріально-фінансову, правову, організаційну самостійність у межах повноважень, визначених законом; підзвітність і відповідальність органів та посадових осіб перед територіальною громадою; державну підтримку, гарантії та судовий захист прав місцевого самоврядування.

Наголошено, що спеціальні принципи виокремлюються з-поміж загальних як специфічні форми влади, оскільки їм притаманні вихідні положення для окремо взятих сфер місцевого самоврядування, як приклад – сфера місцевих фінансів, «збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади, самостійність місцевих бюджетів, фінансова підтримка місцевого самоврядування державою». Визначено, що під завданнями та принципами потрібно розуміти законодавчо зафіксовані норми вітчизняного та міжнародного законодавства, об'єктивно зумовлені, порівняно стабільні, науково та практично обґрунтовані, які визначають організаційну, нормотворчу та правотворчу структуру.

**Ключові слова:** органи місцевої влади, місцеве самоврядування, принципи, завдання, місцеве управління, законність, правопорядок.

The article describes the main tasks and principles of organizing the activity of local authorities in Ukraine through the analysis of the Constitution of Ukraine and the main normative legal acts of the current domestic legislation. It is noted that the general principles of the local government institute include: collegiality; publicity; combination of local and state interests; selectivity; financial, legal, organizational autonomy within the powers defined by law; accountability and responsibility of bodies and officials to the territorial community; State support, guarantees and judicial protection of local self-government rights.

It is emphasized that the special principles are distinguished from the general ones as a specific form of government, since they have initial provisions for individual local governments, as an example of the sphere of local finances, “balancing local budget revenues and expenditures; financing by the state of expenditures related to the exercise of powers of the executive bodies by the law of local self-government, autonomy of local budgets, financial support of local self-government by the state. “It is emphasized that the special principles are distinguished from the general ones as a specific form of government, since they have initial provisions for individual local governments, as an example of the sphere of local finances”, “balancing local budget revenues and expenditures”; financing by the state of expenditures related to the exercise of powers of the executive bodies by the law of local self-government, autonomy of local budgets, financial support of local self-government by the state.

**Key words:** *local authorities, local self-government, principles, tasks, local government, law, law and order.*

**Постановка проблеми.** Функціонування в державі місцевих органів влади – це показник рівня демократії та одна з визначальних умов побудови правової держави та громадянського суспільства. Адже саме через органи місцевої влади реалізовується ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішуються важливі питання взаємодії держави, територіальної громади, особи.

На сучасному етапі розвитку України як демократичної правової держави важливу роль відіграє запровадження реформи з децентралізації влади, яка полягає в утвердженні демократичного управління, передачі владних повноважень територіальним органам, забезпеченні широкої участі громадян в управлінні справами держави та суспільства в цілому. Це вказує на необхідність перегляду основ, на яких будується система місцевих органів в Україні, їхніх завдань та принципів. Завдання та принципи органів місцевої влади як основа її організації та функціонування встановлені Європейською хартією місцевого самоврядування та Конституцією України, а їх деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед науковців, які досліджували систему завдань та принципів органів місцевої влади, варто відзначити: Р. Безсмертного, І. Бутка, В. Вакулєнка, Ю. Ганушака, І. Грицяка, В. Куйбіду, О. Молодцова, М. Пітцика, В. Погорілка, М. Пухтинського, В. Скрипничука, В. Удовиченка та ін. Інформаційно-довідковою базою для підготовки даного матеріалу є законодавчі, нормативно-правові акти України та міжнародні документи, зокрема Європейська Хартія місцевого самоврядування.

**Метою** статті є аналіз системи завдань та принципів організації діяльності органів місцевої влади, закріплених у чинному законодавстві України.

**Виклад основного матеріалу.** Досліджуючи механізм організації діяльності органів місцевої влади в українській державі, варто акцентувати увагу на особливостях їх діяльності, завданнях та принципах інституту місцевого самоврядування в Україні, загальних і специфічних. Так, до основних завдань місцевого самоврядування можна віднести: зміцнення засад конституційного ладу України; забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення; розвиток місцевої демократії.

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 якої передбачає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [4].

Деталізуються та конкретизуються завдання місцевого самоврядування в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших правових актах.

За своєю структурою завдання органів місцевої влади включають: власні (самоврядні), здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; делеговані, здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, правомочні безпосередньо розглядати та вирішувати будь-яке питання та завдання, віднесені до самоврядних повноважень.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає групи повноважень місцевого самоврядування, в тому числі направленість завдань у таких сферах та галузях: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [1].

Відповідно до цих завдань визначаються і принципи органів місцевої влади.

Під принципом (лат. *principium* – основа, засада) слід розуміти суб'єктивно усвідомлену в науці об'єктивну закономірність, притаманну будь-якому соціально-політичному явищу, сформульовану у вигляді певної ідеї, правила чи засади. В юриспруденції більшість принципів є одночасно і правовими нормами (так званими нормами-принципами). Отже, такими принципами слід неухильно керуватися не тільки в теорії, а і в повсякденній практиці. Адже ці норми-принципи хоч і не породжують конкретних правових відносин, проте опосередковано визначають зміст інших явищ правового характеру – окремих норм, інститутів і правовідносин.

Стосовно органів місцевої влади, то через призму її основних принципів повніше розкривається зміст цього важливого інституту права, його місце і роль у суспільстві та державі. Головні принципи органів місцевої влади зумовлюють характер системи, територіальної, організаційно-правової та матеріально-фінансової основ, особливості правового статусу територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування [5, с. 10].

Поняття «принцип органів місцевої влади» покликаний відображати закономірності, що об'єктивно існують у місцевому управлінні та мають особливе значення для його організації і здійснення. Отже, принципи органів місцевої влади – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будуються і розвиваються відносини в органах місцевої влади [6, с. 41].

Таким чином, досліджуючи принципи органів місцевої влади, слід зазначити, що вони мають два напрями. Перший напрям визначає загальні засади організації одночасно двох форм публічної влади в Україні – державної влади і місцевого самоврядування. Вони отримали закріплення в I розділі Конституції України як засади конституційного ладу, і деякі з них відтворені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Другий напрям становлять принципи, що характеризують організацію та функціонування місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади [6, с. 164].

У свою чергу, такі принципи, які характеризують здійснення влади як специфічної самостійної форми влади, поділяють на загальні: колегіальність; гласність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; матеріально-фінансова, правова, організаційна самостійність у межах повноважень визначених законом; підзвітність і відповідальність органів та посадових осіб перед територіальною громадою; державна підтримка, гарантії та судовий захист прав місцевого самоврядування. До даної групи принципів віднесені також положення щодо визнання за місцевим самоврядуванням власної компетенції та самостійне вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, що, на нашу думку, відбито в таких загальних положеннях, як: матеріально-фінансова, правова, організаційна самостійність у межах повноважень, визначених законом; підзвітність і відповідальність органів і посадових осіб перед територіальною громадою.

Спеціальні принципи виокремлюються з-поміж загальних як специфічні форми влади, оскільки їм притаманні вихідні положення для окремо взятих сфер місцевого самоврядування, як приклад – сфера місцевих фінансів, «збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади, самостійність місцевих бюджетів, фінансова підтримка місцевого самоврядування державою» [7 с. 12].

У даному контексті слід звернути увагу і на базові принципи, а саме ті, які формують механізм управління органів місцевої влади. У науковій літературі до базових принципів, які є

вихідними у формуванні механізмів управління, відносять такі: законність – нормотворча діяльність органів публічної влади здійснюється в межах норм чинного законодавства; єдність інтересів – поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням пропозицій господарюючих суб'єктів і громадської думки; субсидіарність – компетенційні повноваження здійснюються тим органом управління, який максимально наближений до суб'єкта управління; прозорість – дії органів публічної влади характеризуються відкритістю для громадськості; корпоративність – сприйняття території як цілісного утворення, поєднання зусиль органів управління та консолідація наявних ресурсів території задля досягнення спільної мети; адекватність – відповідність методів управління щодо вирішення нагальних і стратегічних питань місцевого значення та відповідність між повноваженнями й ресурсним потенціалом для їх виконання; інноваційність – запровадження в практику інноваційного потенціалу управління: запровадження інформаційних технологій, реалізація проєктів, експериментів, спрямованих на оптимізацію вирішення завдань; відповідальність – готовність до пошуку у вирішенні поточних проблем та відповідальність за результати, отримані від прийнятих управлінських рішень [8, с. 104].

Закріплення вищезазначених принципів у чинному законодавстві України є необхідною вимогою Європейської Хартії місцевого самоврядування (далі за текстом – ЄХМС), якою визначено низку принципів формування відповідної системи місцевого самоврядування в державах – членах Ради Європи, що підписали зазначений документ. У преамбулі ЄХМС вказано, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів. А у ст. 2 вищезгаданого документу визначено, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у національному законодавстві і в міру можливості – в Конституції. Суть принципів у загальному полягає в тому, що: місцеве самоврядування становить одну із засад будь-якого демократичного ладу; право громадян брати участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом і безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні; з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою та які мають бути створені демократичним шляхом, мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення і приймати владні рішення; місцеві органи влади мають володіти відповідними ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені [2].

Таким чином, серед найважливіших принципів, на основі яких організовуються та діють органи місцевої влади, можна визначити: а) принцип демократизму, який передбачає створення сприятливих умов задля реальної участі громадян в управлінні справами держави та суспільства; б) принцип поділу влади, який передбачає обов'язковий поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову і забезпечує визнання та гарантування самоврядування як права територіальних громад вирішувати питання місцевого значення; в) принцип законності, який є основою функціонування органів держави і місцевого самоврядування і який означає, що згадані органи можуть створюватися і діяти у спосіб, передбачений чинним законодавством; г) принцип гуманізму як одна з головних засад конституційного ладу України, адже людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою демократичною цінністю.

Вищезазначені принципи визначають основні засади, на яких будується діяльність органів місцевих органів.

Принципи діяльності органів місцевої влади можна класифікувати на конституційні та організаційно-функціональні. До конституційних принципів належать: служіння територіальній громаді; верховенство права, демократизм і законність; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; гласність; рівні можливості доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування; дотримання прав місцевого самоврядування. До організаційно-функціональних принципів відносяться: професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання обов'язків; самостійність кадрової політики в територіальній громаді [8, с. 67].

**Висновки.** Підсумовуючи, слід зазначити, що під завданнями та принципами потрібно розуміти законодавчо зафіксовані норми вітчизняного та міжнародного законодавства, об'єктивно зумовлені, порівняно стабільні, науково та практично обґрунтовані, які визначають організаційну, нормотворчу та правотворчу структуру.



**Список використаних джерел:**

1. Закон про місцеве самоврядування в Україні. *Науково-практичний коментар*. Київ : 1999. 397 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. С. 450.
3. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. С. 17.
4. Конституція України : Закон України прийнятий Верховною Радою України 28 червня 1996 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
5. Маліков С.В. Принципи місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2012. 21 с.
6. Муніципальне право : учебник / Авт. кол.: В.А. Баранчиков, С.Н. Бочаров, В.Н. Бутырин и др. ; под ред. А.М. Никитина. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. 439 с.
7. Наливайко Л.Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2010. 40 с.
8. Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. Київ : Видавничий дім «КМ Академія», 2001. 262 с.
9. Трачук П.А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні : монографія. Ужгород : Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ управління у справах преси та інформації, 2003. 216 с.

УДК 342.951(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.31>

**КОШИКОВ Д.О.**

**ОКРЕМІ ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

У статті виокремлено види безпеки, що в сукупності складають економічну безпеку держави та компетентних суб'єктів, які забезпечують функціонування кожного з видів, у результаті чого встановлено окремі елементи системи суб'єктів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави (вищі та центральні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інституції громадянського суспільства), а також наголошено на необхідності врахування деяких правоохоронних органів як окремих складових елементів даної системи. Наголошено, що кожна окрема адміністративно-територіальна одиниця відрізняється власними особливостями, економічними потужностями, ресурсами та потребами. А ефективність реалізації будь-якої державної політики, в тому числі у сфері забезпечення економічної безпеки держави, залежить від участі та підтримки населення країни. Визначено, що разом із НБУ вагому роль у забезпеченні економічної безпеки держави відіграє ще один орган із специфічним статусом – Анти-монопольний комітет України, основним завданням якого є забезпечення балансу економічної конкуренції національних суб'єктів господарювання, що безпосередньо відображається на стані економічної ситуації країни, а відтак і на здійсненні заходів, спрямованих на підвищення рівня економічної безпеки. Безпека економічного сектору держави залежить не тільки від ефективності виробництва і розвитку господарських відносин – це більш широка загальна сфера, на яку впливають і стан екології, і суспільний прогрес, і соціальний розвиток, і рівень життя. З'ясо-

вано, що, з одного боку, парламент є суб'єктом формування державної політики, в тому числі у сфері забезпечення економічної безпеки, а з іншого – в межах своєї компетенції формує необхідну нормативно-правову базу для подальшого втілення даного напрямку державної політики, а тому реалізує останню у специфічному нормотворчому напрямі. Доведено, що до структури економічної безпеки пропонуємо включити такі види безпеки: виробничу; демографічну; екологічну; енергетичну; зовнішньоекономічну; інвестиційну; інформаційну; науково-технологічну; продовольчу; сировинно-ресурсну безпеку; соціальну; технологічну та фінансову.

**Ключові слова:** економічна безпека, національна безпека, державна політика, держава, вищі органи державної влади, центральні органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, фізичні особи.

The article identifies the types of security, which together constitute the economic security of the state and competent entities that ensure the functioning of each of the types, as a result of which certain elements of the system of subjects of implementation of state policy in the field of ensuring economic security of the state are established (supreme and central government bodies, local authorities local government and civil society institutions), as well as the need to consider some law enforcement x bodies of individual constituent elements of the system. It is emphasized that each administrative unit is different in its own peculiarities, economic capacities, resources and needs. And the effectiveness of the implementation of any state policy, including in the field of economic security of the state, depends on the participation and support of the population of the country. It is determined that, along with the NBU, another authority with a specific status - the Anti-monopoly Committee of Ukraine, whose main task is to ensure the balance of economic competition of national economic entities, which directly reflects on the state of the economic situation of the country, plays a significant role in ensuring the economic security of the state, and from the implementation of measures aimed at improving the level of economic security. The security of the economic sector of the state depends not only on the efficiency of production and development of economic relations, it is a broader general sphere, which is influenced by the state of ecology, social progress, social development, and standard of living. It is revealed that, on the one hand, the Parliament is the subject of public policy formation, including in the sphere of economic security, and on the other, within its competence, forms the necessary legal framework for the further implementation of this direction of public policy, and therefore implements the latter in a specific rulemaking direction. It is proved that in the structure of economic security we propose to include the following types of security: industrial; demographic environmental; energy; foreign economic; investment; informational; scientific and technological; food; raw material and resource security; social; technological and financial.

**Key words:** economic security, national security, state policy, state, supreme bodies of state power, central bodies of state power, bodies of local self-government, associations of citizens, individuals.

**Постановка проблеми.** Економічна безпека держави є складною багатокomпонентною категорією, а відсутність її легалізованої дефініції суттєво ускладнює формування об'єктивного уявлення про її змістовне наповнення. У зв'язку із цим виникають труднощі під час: визначення переліку загроз економічної та одночасно національної безпеки держави; розроблення та реалізації планів щодо протидії таким загрозам; забезпечення безпеки економіки та визначення компетентного кола суб'єктів. Безумовно, формування та уніфікація понятійно-категоріального апарату у сфері економічної безпеки із його подальшим законодавчим закріпленням залишається одним із актуальних питань забезпечення національної безпеки, так само як і розроблення відповідних нормативно-правових актів (стратегій, концепцій, планів заходів тощо), спрямованих на підвищення рівня економічної безпеки держави. Натомість сьогодні правова та економічна доктрини привалюють у вирішенні питання про сутність категорії економічної безпеки. Не заглиблюючись у дискусію із приводу змісту та характеристики понять «економічна безпека держави», «сфера забезпечення економічної безпеки держави» та пріоритетів державної політики в даному напрямі, вважаємо за необхідне додатково зупинитись на складових елементах еконо-

мічної безпеки, які формують відповідну сферу, в межах якої розробляється та реалізується один із напрямів державної політики. Окрім того, саме виокремлення конкретних компонентів сфери економічної безпеки дасть змогу чітко сформулювати перелік суб'єктів впровадження державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави.

**Стан дослідження.** Економічна безпека завжди була актуальною темою досліджень у різних сферах науки: економіці, юриспруденції та теорії державного управління, про що свідчать численна кількість наукових праць. Проблему розглядали: З.З. Биктимирова, Т.Є. Воронкова, О.М. Грибіненко, О.А. Гриценко, М.М. Єрмошенко, О.І. Олійничук, Т.В. Сак, О.В. Ставицький, С.І. Урба, О.Ю. Чубукова, С.М. Шагоян, Л.С. Шевченко, І.І. Яремко. Деякі науковці присвятили свої праці окремим складовим елементам сфери економічної безпеки. Наприклад, О.А. Ліндюк, О.Г. Сидорчук, О.О. Сиченко та В.А. Скуратівський з'ясували місце соціальної безпеки в системі національної безпеки, її організаційно-економічне забезпечення та державне регулювання.

Проте за межами вказаних досліджень залишилось питання, пов'язане із суб'єктами забезпечення економічної безпеки та здійснення державної політики в даному напрямі, що негативно позначається на виробленні та реалізації останньої. При цьому такі суб'єкти опосередковано визначались у роботах низки вчених (І.М. Берназюк, К.О. Ващенко, З.В. Гбур, С.В. Каламбет, Б.О. Кириленко, Ю.В. Ковбасюк, В.А. Ліпкан, Х.О. Мандзіновська, Н.М. Попадинець, Ю.П. Сурмін), але без будь-якої систематизації та конкретизації.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у встановленні елементів які в сукупності складають систему суб'єктів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, шляхом виокремлення конкретних сфер функціонування яких забезпечує економічну безпеку держави та встановлення компетентних суб'єктів, які безпосередньо забезпечують їх прогрес і функціонування.

**Результати дослідження.** Необхідно відмітити, що суб'єкти забезпечення економічної безпеки є одним із ключових елементів системи останньої незалежно від рівня її асекурації – локального (О.М. Грибіненко, С.М. Шагоян [1, с. 99]) чи загального (О.В. Ставицький [2, с. 75], С.І. Урба [3, с. 25]). Перш ніж перейти безпосередньо до визначення складових елементів економічної безпеки, що дасть змогу окреслити конкретні сфери діяльності та визначити компетентних суб'єктів, зауважимо, що подібно до поняття «економічна безпека» її складові елементи також є предметом наукових дискусій. Так, М.М. Єрмошенко наводить достатньо обмежену систему економічної безпеки, яка налічує три елементи: фінансову, внутрішньо- та зовнішньоекономічну безпеку [4, с. 30]. О.І. Олійничук зазначає, «що ключовими складовими системи економічної безпеки держави доцільно визнати макроекономічну, зовнішньоекономічну, енергетичну, фінансову, продовольчу, інвестиційну, виробничу, інноваційну, які піддаються загрозам, визначених чинним законодавством» [5, с. 97]. Досліджуючи структуру та сутність системи економічної безпеки, О.Ю. Чубукова пропонує до першої відносити такі види безпеки: «сировинно-ресурсну, енергетичну, соціальну, екологічну, інформаційну, інноваційно-технологічну, інвестиційну, зовнішньоекономічну» [6, с. 11]. До зазначеного переліку І. І. Яремко додає ще один вид безпеки – продовольчу [7, с. 74].

Л.С. Шевченко, О.А. Гриценко та С.М. Макухата серед основних складових частин даного виду безпеки виокремлюють: «енергетичну та ресурсно-сировинну безпеку держави; науково-технологічну (інноваційну) безпеку; інвестиційну безпеку; фінансову безпеку; продовольчу безпеку; безпеку людського розвитку» [8, с. 53–164]. Схожі елементи виділяє і Т.В. Сак, розташовуючи їх за ваговим коефіцієнтом у такій послідовності: енергетична безпека (0,1324); науково-технологічна безпека (0,1183); фінансова безпека (0,1127); продовольча безпека (0,1108); макроекономічна безпека (0,1005); інвестиційна безпека (0,0939); зовнішньоекономічна безпека (0,0901); демографічна безпека (0,0836); соціальна безпека (0,0808); виробнича безпека (0,0769) [9, с. 339].

Відмінності в наведених переліках можна пояснити різними трактуваннями узагальнюючого поняття «економічна безпека» як фактору, від тлумачення якого залежить автономність економічного сектору та його здатність до регенерації, чи як сукупності зовнішніх і внутрішніх загроз, що впливають на рівень захищеності соціальних інтересів, безпеки держави та окремих індивідів. Необхідно відмітити і те, що, незважаючи на розбіжність низки елементів, є такі, що носять постійний характер, оскільки присутні в кожному з переліків. Вважаємо, що узагальнення таких перманентних (по відношенню один до одного) елементів дасть змогу сформулювати об'єктивне уявлення про зміст сфери економічної безпеки у площині суб'єктів, що забезпечують її функціонування. На підставі всіх вищенаведених поглядів щодо структури економічної безпеки

пропонуємо зарахувати до її складу такі види безпеки: виробничу; демографічну; екологічну; енергетичну; зовнішньоекономічну; інвестиційну; інформаційну; науково-технологічну; продовольчу; сировинно-ресурсну безпеку; соціальну; технологічну та фінансову.

До сформованого переліку навмисно не були включені такі види безпеки, як макро- та внутрішньоекономічна, а також безпека людського розвитку, здебільшого через те, що вони носять універсальний характер. Макроекономічна безпека відображає загальний стан національної економіки з урахуванням зовнішніх чинників, що впливають на її стан. Тому її визначення так чи інакше залежить від показників і суті всіх інших видів безпеки та їх синтезу. Більш того, інші види, які в сукупності утворюють макроекономічну безпеку, входять і до обсягу змісту категорії внутрішньоекономічної безпеки, звичайно, без урахування чинників, що носять міжнародний характер. Безпека людського розвитку складається з: «економічної безпеки, яка проявляється в забезпеченні людини достатнім доходом; продовольчої безпеки (доступність основних продуктів харчування); екологічної безпеки – можливості жити в незабрудненому навколишньому середовищі; особистої безпеки – захищеності від загроз насилля; політичної безпеки, яка пов'язана з признанням та реалізацією прав людини; суспільної та культурної безпеки, під якою розуміється захищеність культурної різноманітності та суспільного розвитку» [10, с. 136]. Як убачається, безпека людського розвитку містить елементи, що відповідають складовим частинам економічної безпеки держави, а частково деталізує категорію соціальної безпеки, тобто «стан гарантованої правової та інституційної захищеності життєво важливих соціальних інтересів людини, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз» [11, с. 35]. О.Г. Сидорчук констатує нерозривний зв'язок соціальної безпеки та матеріальних, санітарно-епідеміологічних, екологічних, психологічних умов [12, с. 32]. Підтвердженням зазначеного також є дослідження В.А. Скуратівського та О.А. Ліндюк, результати якого було встановлено, що державна політика забезпечення соціальної безпеки реалізується в духовній, політичній, економічній, соціально-класовій, соціально-трудовій, пенсійній, а також у сфері соціального захисту [13, с. 201].

Зроблене вище узагальнення дає змогу виокремити повний перелік суб'єктів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, актуальність якого підвищується внаслідок монолітного нормативно-правового акта в окресленому напрямі з чітким розмежуванням функцій і компетенції. Також необхідно врахувати і те, що відсутність окремої стратегії державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави та планів заходів і її реалізації суттєво ускладнюють систематизацію суб'єктів, до компетенції яких відноситься названа діяльність. Обидва стратегічно важливих нормативно-правових акта, маємо на увазі Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», затверджену указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [14], і Стратегію національної безпеки України, затверджену указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [15], теж не містять визначення суб'єктів реалізації державної політики в напрямі забезпечення економічної безпеки, хоча і регламентують окремі фундаментальні засади, які спрямовані не тільки на подолання економічної кризи, накопичення фінансових ресурсів держави та підвищення рівня життя населення, зміну системи оподаткування, а також встановлюють необхідність декриміналізації: національної економіки (виведення її окремих галузей із тіньового сектору); грошової та кредитної політики країни; деяких напрямків функціонування оборонно-промислового комплексу, енергетичної та промислової галузей як потужного фундаменту розбудови інших соціально-важливих сфер, а також попередження будь-якого втручання в національну економіку держави-агресора, підвищення юридичного захисту інтересів держави.

Зазначене свідчить про розгалужену систему суб'єктів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, тобто достатньо велику їх кількість і складну побудову самої системи. Тому, на нашу думку, доцільно спиратись на теоретичну, а не легальну основу забезпечення економічної безпеки держави, зокрема через встановлення переліку її складових елементів, із подальшим розподілом на сфери функціонування, які забезпечують компетентні суб'єкти. Під останніми Х.О. Мандзіновська пропонує розуміти: «державні та місцеві органи виконавчої і законодавчої влади; міністерства, відомства, комерційні і некомерційні організації, громадські організації, окремі громадяни тощо» [16, с. 161]. Н.М. Попадинець зазначає, що «суб'єктами економічної безпеки України є функціональні і галузеві міністерства та інші органи державної влади, податкові й митні служби, банки, біржі, фонди і страхові компанії, а також виробники, продавці продукції і вітчизняні споживачі» [17, с. 22]. Зробимо застереження щодо окремих суб'єктів економічної безпеки, а саме: банків, бірж, фондів, страхових компаній, а також виробників і продавців продукції і вітчизняних споживачів. Діяльність таких суб'єктів

хоча і впливає на рівень національної економічної безпеки, проте не пов'язана ані з формуванням, ані з реалізацією відповідної державної політики. Проста система суб'єктів забезпечення економічної безпеки була запропонована С.В. Каламбетом і Б.О. Кириленко: «Держава, регіони, підприємства, фізичні особи» [18, с. 346]. Даний перелік, на нашу думку, не сприяє формуванню цілісної системи суб'єктів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, а тому потребує подальшої конкретизації.

Важливу роль у формуванні та впровадженні державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави виконують вищі органи державної влади: парламент – єдиний орган законодавчої влади; уряд – вищий орган виконавчої влади; глава держави, який приймає стратегічні рішення у країні, в тому числі щодо розвитку економічного сектору. Особливою ознакою даних суб'єктів є їх належність до вищих органів державної влади, у зв'язку із чим вони наділені відповідним адміністративно-правовим статусом [19].

Діяльність Верховної ради України (далі – ВР України) у сфері державної політики у визначальних суспільних сферах має дуалістичний характер, який яскраво прослідковується у висновку, що наводить І.М. Берназюк: «Визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики є одним із напрямів стратегічної правотворчості Верховної Ради України, який реалізується шляхом вироблення державної політики в цілому або окремих сферах, розроблення та прийняття законів, у яких визначаються засади внутрішньої і зовнішньої політики, а також основи правового регулювання певного виду суспільних правовідносин» [20, с. 181]. З одного боку, парламент є суб'єктом формування державної політики, в тому числі у сфері забезпечення економічної безпеки, а з іншого – в межах своєї компетенції формує необхідну нормативно-правову базу для подальшого втілення даного напрямку державної політики, а тому реалізує останню у специфічному нормотворчому напрямі.

Президент України не тільки здійснює загальне керівництво у сфері національної безпеки, частиною якої є економічна безпека, він також наділений правом законодавчої ініціативи та видає обов'язкові для виконання на всій території укази, зокрема у сфері забезпечення економічної безпеки. Таким чином, глава держави має можливість впливати на стан здійснення державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки, визначати її пріоритетні напрями. При інституті президента в Україні діє Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України) – «головний координаційний орган із питань національної (в тому числі й економічної) безпеки, що планує, організує і контролює здійснення заходів із метою мінімізації та нейтралізації загроз економічній безпеці держави» [21, с. 20].

Діяльність Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) спрямована на забезпечення економічної незалежності, стабільності та безпеки держави шляхом: реалізації заходів і програм у межах сфери економічної безпеки; впровадження механізмів забезпечення безпеки економіки країни; організації та координації діяльності інших центральних органів виконавчої влади у визначених напрямках [22, с. 22].

Обов'язок щодо забезпечення функціонування та розвитку кожного з напрямів державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави покладається на центральні органи виконавчої влади, що дає підстави співвіднести види безпеки та конкретних суб'єктів таким чином: у виробничій, інвестиційній, продовольчій і сировинно-ресурсній державну політику реалізує Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономіки); в енергетичній і екологічній – Міністерство енергетики та захисту довкілля України (далі – Мінекоенерго); у зовнішньоекономічній – Міністерство закордонних справ України (далі – МЗС України); в науково-технологічній – Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України); у соціальній і демографічній – Міністерство соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики); у фінансовій – Міністерство фінансів України (далі – Мінфін).

Щодо інформаційної і зовнішньоекономічної безпеки, то, незважаючи на те, що останню переважно здійснює МЗС України, обидва види залежать від діяльності всіх центральних органів виконавчої влади, оскільки кожний із них у межах наданих їм законом повноважень провадить інформаційну політику та здійснює міжнародне співробітництво в відповідній галузі. Зі свого боку від Міністерства інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури) залежить організація та здійснення логістичних перевезень товарів на території країни та поза її межами. Фінансова безпека як складова частина економічної безпеки також забезпечується Національним банком України (далі – НБУ), який, хоча і не є центральним органом виконавчої влади, маючи специфічний статус, провадить грошово-кредитну політику держави, забезпечує стабільність національної валюти, від чого значної мірою залежить розвиток товарно-грошових відносин, економічний прогрес і фінансова стабільність. Разом із НБУ вагому роль у забезпеченні економічної

безпеки держави відграє ще один орган із специфічним статусом – Антимонопольний комітет України, основним завданням якого є забезпечення балансу економічної конкуренції національних суб'єктів господарювання, що безпосередньо відображається на стані економічної ситуації країни, а відтак і на здійсненні заходів, спрямованих на підвищення рівня економічної безпеки.

Вказані вище органи реалізують втілення державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави на загальнодержавному рівні в той час, коли ефективність такої діяльності значною мірою залежить від реалізації окремих територіях (областей, міст, сіл, селищ тощо). Справа в тому, що кожна окрема адміністративно-територіальна одиниця відрізняється власними особливостями, економічними потужностями, ресурсами та потребами. У той час, коли відмінним може бути характер загроз економічній безпеці в залежності від географічних, соціальних і культурних особливостей. Як нами вже було зазначено, безпека економічного сектору держави залежить не тільки від ефективності виробництва і розвитку господарських відносин, це більш широка загальна сфера, на яку впливають і стан екології, і суспільний прогрес, і соціальний розвиток, і рівень життя. До того ж економічна безпека держави не може бути визначена автономною категорією з огляду на те, що залежить від рівня економічної безпеки кожної адміністративно-територіальної одиниці, тому державна політика в зазначеному напрямку повинна здійснюватись не тільки на загальному, а і на локальному рівні відповідними компетентними суб'єктами – органами місцевого самоврядування.

Необхідною гарантією демократичного розвитку держави є утвердження громадянського суспільства шляхом створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та місцевого самоврядування, посилення впливу інституцій громадянського суспільства на прийняття важливих управлінських рішень, запровадження безперервної практики проведення консультацій органів державної влади та місцевого самоврядування із громадськістю з найбільш актуальних питань розвитку держави та суспільства (як загальнодержавного, так і місцевого значення) [23; 24]. Отже, ефективність реалізації будь-якої державної політики, в тому числі у сфері забезпечення економічної безпеки держави, залежить від участі та підтримки населення країни. На чому опосередковано наголошено в ч. 1 ст. 17 Конституції України: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу» [25]. Під народом України в такому контексті необхідно розуміти населення, що проживає на території: окремих індивідів і їх групи (об'єднання громадян). Як справедливо зауважує В. А. Ліпкан, «у Стратегії національної безпеки України лише задекларовано участь громадян у забезпеченні НБУ, втім, не визначено конкретні механізми, а головне – напрями взаємодії з державними органами» [26, с. 405]. Ідентичними є положення Закону України «Про національну безпеку України» [27], де в ст. 10 закріплено лише механізм здійснення громадянами та їх об'єднаннями цивільного контролю у сфері національної безпеки. Як приклади впливу громадян і їх об'єднань на розвиток національної економіки та рівень її безпеки можна навести такі заходи. Зокрема, проведення у квітні 2019 року прес-конференції «Український бізнес об'єднує зусилля для спільного просування важливих економічних реформ», на якій Українською Радою бізнесу, Фондом підтримки економічної безпеки України та Платформою взаємодії бізнесу Бізнес100 було підписано Меморандум про взаємодію і співпрацю із впровадження рівних правил ведення бізнесу в Україні [28]. Також упродовж зазначеного періоду за даними колективного діалогового медіа «Бізнес» ряд бізнес-об'єднань, у тому числі Українська рада бізнесу та Фонд підтримки економічної безпеки України, подали звернення до кандидатів на посаду президента та політичних партій, «у якому закликали до діалогу та якнайшвидшого прийняття необхідних державних документів для нівелювання ключових загроз економіці» [29].

Висновки. Отже, система суб'єктів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави складається з вищих (ВР України, Президент України, РНБО України, КМ України, Антимонопольний комітет України) та центральних (Мінекономіки, Мінекоенерго, МЗС України, МОН України, Мінсоцполітики, Мінфін, Мінінфраструктури, НБУ як орган зі спеціальним статусом) органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства (громадяни та їх об'єднання). Між тим слід зазначити, що така система не може бути абсолютною з огляду на те, що в процесі реалізації окресленої державної політики беруть участь і правоохоронні органи щодо попередження, запобігання та протидії правопорушенням, які можуть вплинути на рівень економічної безпеки у країні. А тому, з метою вдосконалення отриманих висновків, у межах перспективних наукових пошуків доцільно визначити суб'єктів, які реалізують правоохоронну функцію держави у сфері економічної безпеки.

**Список використаних джерел:**

1. Грибіненко О.М., Шагоян С.М. Сутність та шляхи забезпечення економічної безпеки підприємства. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2017. Вип. 22. Ч. 1. С. 98–100.
2. Ставицький О.В. Формування моделі економічної безпеки. Міжнародна економіка: інтеграція науки та практики. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2017. Вип. 7. С. 71–77.
3. Урба С.І. Система економічної безпеки держави: сутність та особливості формування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2017. Вип. 26(1). С. 22–25.
4. Єрмошенко М.М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення : монографія. Київ : КНТЕУ, 2001. 309 с.
5. Олійничук О.І. Система економічної безпеки держави та рівні її формування: концептуальні аспекти. *Галицький економічний вісник*. 2015. № 1. Т. 48. С. 93–100.
6. Чубукова О.Ю., Воронкова Т.Є. Система економічної безпеки (екосистейт): сутність, структура. *Ефективна економіка*. 2014. № 2. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2014\\_2\\_82](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_2_82) (дата звернення: 28.11.2019).
7. Яремко І.І. Економічна безпека як складова національної безпеки держави. Інтегроване стратегічне управління: проблеми адміністрування, економічної безпеки та проектної діяльності: тези доповідей І міжвузівської науково-практичної конференції (24-26 квітня 2013 року, Львів). Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2013. С. 74–75.
8. Шевченко Л.С., Гриценко О.А. Економічна безпека держави: сутність та напрями формування: монографія. Харків : Право, 2009. 312 с.
9. Сак Т.В. Економічна безпека України: поняття, структура, основні тенденції. *Інноваційна економіка*. 2013. № 6. С. 336–340.
10. Биктимирова З.З. Безопасность в концепции развития человека. *Общественные науки и современность*. 2002. № 6. С. 135–142.
11. Сиченко О.О. Соціальна безпека в системі національної безпеки держави. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія: *Державне управління*. 2012. Т. 186. Вип. 174. С. 34–38.
12. Сидорчук О.Г. Соціальна безпека: державне регулювання та організаційно-економічне забезпечення : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 492 с.
13. Скуратівський В.А., Линдюк О.А. Соціальна безпека українського суспільства та шляхи її забезпечення. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 3. С. 194–204.
14. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.
15. Стратегія національної безпеки України : указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 43. Ст. 1353.
16. Мандзіновська Х.О. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення. *Наукові записки Української академії друкарства*. 2016. № 2. С. 159–166.
17. Попадинець Н.М. Основні чинники забезпечення економічної безпеки України. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. С. 21–23.
18. Каламбет С.В., Кириленко Б.О. Економічна безпека як багаторівнева система. *Економіка і суспільство*. 2016. № 5. С. 249–344.
19. Безпалова О.І. Особливості вищих органів державної влади як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 14. Т. 1. С. 54–57.
20. Берназюк І.М. Визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики як напрям стратегічної правотворчості Верховної ради України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 178–182.
21. Гбур З.В. Основні функції держави у сфері забезпечення економічної безпеки. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 2. С. 16–24.
22. Державна політика : підручник / Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін [та ін.]. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
23. Безпалова О.І. Особливості участі інституцій громадянського суспільства у процесі реалізації правоохоронної функції держави. *Науковий юридичний журнал «Юридична Наука»*. 2015. № 8. С. 42–49.

24. Беспалова О.И. Административно-правовые основы участия общественности в реализации правоохранительной функции государства. *Право и политика*. 2014. № 2/1. С. 14–17.

25. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

26. Ліпкан В.А. Національна безпека держави. Київ : КНТ, 2009. 575 с.

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

28. Об'єднуємо зусилля для спільного просування важливих економічних реформ (15.04.2019) // Офіційний веб-сайт «Національна платформа малого та середнього бізнесу». URL: [platforma-msb.org/ob-uednuyemo-zusylyya-dlya-spilnogo-prosuвання-vazhlyvyh-ekonomichnyh-reform/](http://platforma-msb.org/ob-uednuyemo-zusylyya-dlya-spilnogo-prosuвання-vazhlyvyh-ekonomichnyh-reform/) (дата звернення: 10.12.2019).

29. Економічна безпека: макроекономічні загрози та фіскальний вимір // Колективного діалогового медіа «Бізнес». URL : <https://business.ua/person/5002-ekonomichna-bezpeka-makroekonomichni-zagrozi-ta-fiskalnij-vimir> (дата звернення: 10.12.2019).

УДК 347.97

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.32>

КРИЛОВ Д.В.

### ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ: ЕЛЕМЕНТИ ЇХНЬОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Статтю присвячено визначенню особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики. У дослідженні розглянуто податкові реформи, що мали місце в Україні, зроблено висновки про тенденції та подальші напрямки розвитку податкової системи. Розглянуто класифікацію зазначених суб'єктів, досліджено нормативно-правові документи, які регламентують їхній правовий статус. Прослідковано еволюцію термінів «державна послуга», «публічна послуга», «адміністративна послуга». Наведено їхні основні ознаки та розкрито сутність. Надано характеристику завданням та функціям суб'єктів державної податкової політики, приділено увагу їхнім повноваженням, доведено, що їхня сутність пов'язана із забезпеченням адміністративних послуг та переважно представляє із себе публічно-сервісну діяльність. З'ясовано, що завдання та функції суб'єктів реалізації державної податкової політики характеризуються рядом особливостей, набутих упродовж тривалого періоду розбудови та реформування податкової сфери держави. Визначено, що світовий тренд розбудови адміністративних послуг спрямовано на обслуговуючу, тобто сервісну модель. Україна також дотримується цього напрямку розвитку, що підтверджується аналізом проведених у державі реформ. Прикладом надбань у цьому напрямку може слугувати збільшення кількості послуг, які забезпечують Державна податкова служба та Державна митна служба в порівнянні з Державною фіскальною службою. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики знаходять свій відбиток у завданнях та функціях цих суб'єктів. Зміст функцій, прямо пов'язаних із контролем, для Державної податкової служби та Державної митної служби не перевищує однієї третини від переліку усіх покладених на них завдань. Це свідчить про те, що більшість функцій полягає в наданні адміністративних послуг. А відтак статус цих органів у якості «Служби» відповідає нормам Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Окрім того, це надає

© КРИЛОВ Д.В. – доктор економічних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)



підстави вважати, що зміст їхньої діяльності відповідно до завдань, зазначених у Положеннях, більшою мірою представляє із себе публічно-сервісну діяльність.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, державні послуги, публічні послуги, публічно-сервісна діяльність, суб'єкт, державна податкова політика.

The article is devoted to determining the peculiarities of the administrative and legal status of the subjects of implementation of the state tax policy. The research examines tax reforms that have taken place in Ukraine, draws conclusions about trends and further directions of tax system development. The classification of the mentioned subjects is considered, the normative legal documents regulating their legal status are examined. The evolution of the terms public service, public service, administrative service is traced. The main features and the essence are revealed. Characterized by the tasks and functions of the subjects of the state tax policy, attention was given to their powers, it was proved that their essence is related to the provision of administrative services and mainly consists of public service activities. It has been found out that the tasks and functions of the subjects of the implementation of the state tax policy are characterized by a number of peculiarities acquired during a long period of development and reform of the tax sphere of the state. It is determined that the global trend of administrative services development is directed towards the servicing, that is, the service model. Ukraine also adheres to this direction of development, which is confirmed by the analysis of the reforms carried out in the country. An example of this is the increase in the number of services provided by the State Tax Service and the State Customs Service compared to the State Fiscal Service. The peculiarities of the administrative and legal status of the subjects of implementation of the state tax policy find your imprint on the tasks and functions of these entities. The content of functions directly related to control for the State Tax Service and the State Customs Service does not exceed one-third of the list of all the tasks assigned to them. This indicates that most of their functions are to provide administrative services. And so the status of these bodies as "Service" meets the norms of the Law of Ukraine "On Central Executive Bodies". In addition, this gives reason to believe that the content of their activities in accordance with the tasks specified in the Regulations are more of a public service activity.

**Key words:** administrative services, public services, public services, public service activity, subject, state tax policy.

**Постановка проблеми.** Спрямованість на підвищення якості життя людини та пріоритетність соціальних аспектів безперечно є об'єктивною закономірністю, притаманною розвитку сучасної цивілізації. У свою чергу, Україна не стоїть осторонь. Взнявши курс на євроінтеграцію, наша держава впевнено рухається в бік демократизації та європейських стандартів життя. Ці загальні тенденції не могли обійти своїм впливом державну податкову політику і знайшли своє відображення у функціях та завданнях суб'єктів, що забезпечують її реалізацію.

Законодавством України визначена спрямованість державної податкової політики в напрямку забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єкти господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян під час оподаткування їхніх доходів [1, ст. 10]. При цьому на розроблення та здійснення державної податкової політики впливають багато різних чинників, у тому числі й негативних. Наприклад, зовнішня військова агресія, загроза світової фінансової кризи, несприятливий інвестиційний клімат, зовнішній фінансовий борг держави тощо. Проте відновлення макроекономічної стабільності, забезпечення стійкого зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності та прозорості податкової системи визначено одним із векторів розвитку для нашої країни в рамках Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [2].

Численні зміни державної податкової системи, на жаль, не можна вважати цілісними, послідовними та завершеними. На даний час реформування призвело до заплутаності в цих питаннях. Тож доцільно проаналізувати завдання та функції суб'єктів реалізації державної податкової політики, розглянути особливості їхнього сучасного адміністративно-правового статусу, визначити відповідність прогресивним напрямкам розвитку.

**Аналіз останніх досліджень.** Розгляду питань державної податкової політики присвятили свої праці багато вчених. Велика кількість дослідників приділила увагу формулюванню та уточненню понять, які застосовуються у сфері оподаткування. Важливим інформаційним підґрунтям для аналізу завдань та функцій суб'єктів реалізації державної податкової політики є роботи науковців у галузі адміністративного права, загальнотеоретичної юриспруденції, державного управління. Серед них напрацювання: О.В. Абакуменка, В.Б. Авер'янова, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, К.С. Бельського, А.О. Беспалової, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, Г.В. Галочки, В.М. Гаращука, В.О. Демиденко, О.В. Джафарової, Є.В. Додіна, І.Г. Ігнатченка, І.С. Капуша, В.В. Качана, С.В. Ківалова, А.М. Козиріна, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, В.Т. Комзюка, Т.В. Кондратюка, Б.А. Кормич, І.Є. Криницького, Ю.Д. Кунєва, М.П. Кучерявенка, Б.М. Лазарева, А.В. Мазур, В.Я. Малиновського, Н.П. Матюхіної, М.Ю. Медведева, Р.С. Мельника, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченка, Н.Ю. Пришви, В.В. Прокопенка, Є.А. Ровінського, В.В. Романенка, А.О. Селіванова, І.Т. Тарасова, В.П. Тимошука, О.П. Федотова, В.В. Філатова, О.І. Харитонової, С.О. Шатрави, М.Г. Шульги.

Необхідно зазначити, що згідно зі ст. 67 Конституції України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом [3], відтак оподаткування стосується фактично всіх людей.

Додаткової актуальності даному дослідженню надають інтенсивні зміни, яких зазнає податкове законодавство. Наприклад, Податковий кодекс України, яким визначаються функції та правові основи діяльності контролюючих органів, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну фінансову політику [4, п. 1.1 ст. 1 розділ I], протягом дев'яти років свого існування отримав понад 130 змін. Як відмічає Бугай Т.В., досліджуючи реформування податкової системи України, бажання реформувати вітчизняну податкову систему було першочерговим завданням кожного уряду [5, с. 33]. Податкова реформа і сьогодні входить у число першочергових пріоритетів реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Мета реформи – побудова податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів [2].

Не дивлячись на таку увагу до податкової системи, класифікація суб'єктів податкових правовідносин в Україні, зокрема тих, які мають безпосереднє відношення до формування бюджетів, чітко не визначена в Податковому кодексі України та відображається нині виключно на рівні правових дисциплін, як зазначає С.О. Данілов [6, с. 160].

Ще одним аргументом обґрунтування актуальності даного дослідження є затвердження Кабінетом Міністрів України положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України, яке відбулося на початку минулого року, а наприкінці вересня 2019 року вже встигло отримати зміни.

Постановка завдання. Дана наукова робота має на меті надати характеристику окремим особливостям адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики, що позначаються на їхніх завданнях та функціях. Для цього необхідно: проаналізувати податкові реформи, що мали місце в Україні; класифікувати суб'єкти формування та реалізації державної податкової політики, які діють в Україні на теперішній час; дослідити нормативні документи, які регламентують їхній правовий статус, зокрема положення про окремі державні органи у сфері податків; уточнити сутність ключових понять та термінів, пов'язаних із засадами їхньої діяльності.

Результати дослідження. Сучасна система суб'єктів формування та реалізації державної податкової політики є наслідком тривалої розбудови та неодноразового реформування податкової сфери України.

Як зазначає Богатирьова Є.М., податкова реформа, що розпочалася (ще) з початку 90-х років, була непослідовною та не мала під собою науково розроблену концепцію її проведення, що позначалося на постійних змінах податкового законодавства та пошуку нових варіантів реалізації податкової політики, які не були взаємопов'язаними якоюсь програмою стратегічного розвитку країни. Це сприяло тому, що зміни в податковому законодавстві не лише не сприяли покращенню соціально-економічного становища у країні, але діяли навпаки, погіршуючи стан як окремих платників податків, так і в цілому держави [7, с. 28].

Необхідно відмітити, що серед науковців не склалося загальноприйнятої думки щодо етапів проведених реформ. Проте, спираючись на аналіз та співставлення різних підходів, що здій-

снила Богатирьова Є.М., можна навести наступні кроки, які відбувались у сфері оподаткування під час її розбудови в Україні:

1991–1995 роки – перший етап податкової реформи, пов'язаний із прийняттям Закону України «Про систему оподаткування» [8]. Загальна стратегія податкової політики була спрямована на створення високорозвиненої виробничої, фінансової і науково-технічної інфраструктури економіки України та структурну перебудову народного господарства, розвиток усіх галузей та їх конкурентоспроможності на світовому ринку, рівноправне входження України у світовий економічний простір;

1996–2003 роки – другий етап податкової реформи, пов'язаний із виданням Указу Президента України «Про заходи щодо реформування податкової політики» № 621/96 від 31 липня 1996 року [9]. Загальна стратегія податкової політики була спрямована на захист інтересів вітчизняного товаровиробника, посилення податкової та платіжної дисципліни, забезпечення своєчасних надходжень до дохідної частини бюджету, створення в Україні стабільної податкової системи;

2004–2009 роки – третій етап податкової реформи, пов'язаний із введенням у дію змін у Закон України «Про податок на прибуток підприємств» [10] та початок дії нового Закону «Про податок з доходів фізичних осіб» [11]. Загальна стратегія податкової політики була спрямована на побудову сучасної конкурентоспроможної, соціально-орієнтованої ринкової економіки, інтегрованої в Європейське Співтовариство, забезпечення сталого економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі;

з 2010 року – четвертий етап податкової реформи, пов'язаний із прийняттям Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [12]. Загальна стратегія податкової політики була спрямована на забезпечення стійкого економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі за одночасного збільшення сукупних податкових надходжень до бюджетів всіх рівнів і державних цільових фондів.

На нашу думку, наведену періодизацію доцільно доповнити такими етапами та ключовими подіями:

2011 рік – п'ятий етап податкової реформи, запланований ще відповідно до Концепції реформування податкової системи 2007 року [13], він пов'язаний із набранням чинності Податковим кодексом України [4], що беззаперечно позитивно відобразилося на рівні правового регулювання податкових правовідносин. Прийняття зазначеного кодексу було заплановане, але, на думку більшості дослідників, саме із цього часу проблема суб'єктного складу учасників податкових правовідносин та визначення їхнього правового статусу набуває нової актуальності [6, с. 160].

Із 2015 року – шостий етап податкової реформи, пов'язаний із схваленням Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Дана реформа стосовно частини, що стосується сфери оподаткування, спрямована на перехід від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає в нарахуванні та проведенні сплати податків, а не має на меті наповнення бюджету за рахунок фінансових санкцій та переplat [2].

Навіть під час поверхового аналізу впроваджених податкових реформ, які відбувались в Україні, можна спостерігати поступове зміщення фокусу з інтересів держави й функції контролю до обслуговуючої, тобто сервісної моделі. Отримані відомості про визначені реформами вектор розвитку нам буде доцільно використати під час дослідження сучасної системи суб'єктів формування та реалізації податкової політики України.

Аналізуючи обрану для дослідження систему суб'єктів, необхідно зазначити, що законодавство не містить визначення поняття «суб'єкт податкових правовідносин». А також слід врахувати той факт, що науковці не дійшли спільної думки щодо визначення понять «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин».

За радянських часів окремі науковці, наприклад Алексєєв С.С., під суб'єктом права розуміли особу, що володіє правосуб'єктністю, тобто особу, потенційно (взагалі) здатну бути учасником правовідносин. А суб'єкт правовідношення, на думку Алексєєва С.С., – це реальний учасник цих правових відносин [14, с. 140].

Дещо інших поглядів дотримувалась Халфіна Р., яка виділяла у правовідношенні більш вузьке поняття – «учасник права» та зазначала, що, займаючись дослідженням правовідношення як єдності форми і змісту, знаходимося тільки у сфері дійсності, в області реалізації права. Тому в цьому випадку нас повинні цікавити не всі потенційні можливості осіб, а їхні особливі властивості і якості, що визначають можливість участі у правовідношенні [15, с. 115].

Пізніше науковці, наприклад Кучерявенко М.П., стверджували, що суб'єктом податкового права може бути будь-яка особа, поведінка якої регулюється нормами податкового права і яка може виступати учасником податкових правовідносин, носієм суб'єктивних прав і обов'язків [16, с. 70].

Таким чином, спираючись на напрацювання зазначених вчених, суб'єкти податкових правовідносин можна визначити як суб'єкти податкового права, які реалізують свою правосуб'єктність.

Зазвичай у правових наукових джерелах виділяють три групи суб'єктів: державу (в особі представницьких органів, що приймають нормативно-правові акти у сфері оподаткування), податкові (фіскальні) органи та платників податків [15, с. 52; 16, с. 46; 17, с. 24].

Існують інші підходи до класифікації суб'єктів податкової сфери. Так, наприклад, Чинчин М.М. вважає, що суб'єктів можна поділяти на чотири групи. Першу групу становлять суб'єкти, які представляють владну сторону податкових правовідносин; до другої належать представники зобов'язаної сторони цих правовідносин – платники податків; до третьої вчений зараховує осіб, які виконують суто процесуальні функції в податковому адмініструванні і які не мають власної матеріальної заінтересованості в розглядуваних правовідносинах; четверту групу становлять органи судової влади [18, с. 61].

Проте є й більш розгалужені класифікації. Наприклад, Данілов С.О. пропонує назвати таких суб'єктів податкових правовідносин:

- державу в особі органу законодавчої влади, який встановлює податки та (порядок) їхнього адміністрування (Верховна Рада України);

- органи місцевого самоврядування, які в межах повноважень, визначених Податковим кодексом України, самостійно вирішують питання щодо встановлення на своїй території певних зборів та обрання розміру ставок їх справляння;

- державні контролюючі органи в галузі податків: а) органи Державної фіскальної служби України; б) митні органи; в) необхідно зазначити, що, на нашу думку, до цієї групи суб'єктів можна віднести також інші державні органи зі спеціальним статусом, які можуть виконувати контролюючу або наглядову функцію;

- платників податків: а) фізичних осіб (резидентів і нерезидентів України); б) юридичних осіб (резидентів і нерезидентів України) та їхні відокремлені підрозділи;

- осіб, які сприяють сплаті податків і зборів, це: а) банки; б) податкові агенти; в) державні органи, що надають інформацію про платника податків, необхідну для нарахування податків і зборів [6, с. 163].

Узагальнюючи зібрані дані, можна розглядати класифікацію системи суб'єктів формування та реалізації податкової політики як умовне об'єднання державних органів і груп окремих осіб за критерієм властивої їм ролі або функції у відносинах, що виникають із приводу оподаткування.

Оскільки в рамках даного дослідження нас цікавлять елементи адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики, які відображаються у їхніх завданнях та функціях, то доцільно буде знайти додаткові критерії класифікації суб'єктів.

Так, згідно з частиною 1 ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [19, ст. 16] центральні органи виконавчої влади утворюються як служби, агентства чи інспекції для виконання окремих функцій із реалізації державної політики.

Частина 1 ст. 17 зазначеного закону містить класифікацію центральних органів виконавчої влади за критерієм їхніх основних завдань, а саме:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їхню діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України [19, ч. 1 ст. 17].

А частина 2 цієї ж статті зазначає, що центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених частиною першою цієї статті завдань.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [19, ч. 2 ст. 17].

Із зазначеного зрозуміло, що реалізацією державної податкової політики мають займатись насамперед суб'єкти в організаційній формі державної служби, тобто органу, функції якого пов'язані з наданням адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. А це тягне за собою одразу два висновки. По-перше, для продовження дослідження доцільно уточнити та розкрити зміст понять, пов'язаних із терміном «адміністративні послуги». А по-друге, користуючись уточненими поняттями, проаналізувати повноваження суб'єктів реалізації податкової політики, зазначені в нормативних документах, що регламентують їхню діяльність.

Тож, прослідковуючи застосування терміна «послуги», слід звернути увагу на Концепцію адміністративної реформи в Україні, затвердженої у 1998 році [20], де застосовувалися терміни «державні послуги» та «управлінські послуги». Маємо відмітити, що ці терміни вживалися як тотожні. На законодавчому рівні термін «державні послуги» набув визначення в Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств», де під державними послугами розумілися будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади [21].

В. Долечек звертає увагу на те, що в англійській мові для позначення категорії публічних послуг вживається термін «public services». Але через особливості категорійного апарату так само, як термін «публічна адміністрація» помилково перекладається як «державне управління», замість терміна «публічні послуги» в Україні спочатку прижився термін «державні послуги» [22, с. 94]. Проте особливості перекладу зумовили виникнення різних підходів до розуміння термінів «державний» та «публічний».

У якості визначення терміна «публічні послуги» можна привести думку Т. Коломойця, який розкривав поняття «публічних послуг» як послуг, що надаються фізичним та юридичним особам державними органами щодо реалізації прав, свобод та законних інтересів у публічній сфері [23, с. 179].

Більш поглиблений аналіз підходів науковців та нормативно визначених дефініцій, проведений В. Горбатюк, дає підстави зробити висновок про те, що публічні послуги – це усі послуги, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування в межах законодавчо наданих повноважень або в порядку виконання делегованих повноважень під відповідальність органу влади, що їх делегував [24, с. 54].

Спираючись на аналіз понять, що стосуються надання послуг, Чаусовська С.І. пропонує визначити такі ознаки публічних послуг: скерована діяльність на задоволення певних потреб фізичних та юридичних осіб; здійснення за зверненням фізичних чи юридичних осіб; надається безпосередньо під час особистого контакту із заявником; має нематеріальний характер та чітку адресну спрямованість; є невід'ємною від суб'єктів надання послуги; характеризує суб'єкт надання послуг; має соціальну значимість; зумовлена публічним інтересом; забезпечена фінансовими ресурсами від будь-яких типів публічних інституцій; принципи і процедури надання послуг закріплені в нормативно-правових актах [25, с. 106].

Наразі необхідно зазначити, що сучасний термін «адміністративні послуги» має визначення у чинному законодавстві України. Точніше, таких визначень чотири. Перше з них було закріплене в законодавстві у 2006 році. А останнє міститься в Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року № 5203-VI. Згідно з його змістом під адміністративною послугою розуміють: результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [26].

Розглядаючи перспективи й тенденції розвитку адміністративних послуг у сфері податків на прикладі сучасних прогресивних держав, Миронюк Р.В. зазначає, що в основу реформування адміністративно-обслуговуючої функції податкових служб розвинутих країн світу покладено принцип орієнтації на клієнта – платника податків, і створення демократизованої державної інституції, що поступово переходить від суто фіскальної функції до функції стимулювання господарської діяльності конкретного суб'єкта звернення та економічного розвитку країни в цілому, а висока ефективність податкових систем базується на широкому використанні інформаційно-комунікаційних технологій [27, с. 186].

Таким чином, прослідкувавши розвиток поглядів на питання державних, публічних, адміністративних послуг, можна зробити висновок про їх публічно-сервісну сутність, значною мірою спрямовану на забезпечення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Визначивши зміст основних понять, переходимо до аналізу нормативно-правової бази діяльності суб'єктів реалізації державної податкової політики. Наразі серед чинних нормативно-правових актів України є положення:

- про Державну фіскальну службу України [28];
- про Державну податкову службу України [29];
- про Державну митну службу України [29].

Згідно зі змістом зазначеного Положення Державна фіскальна служба України (ДФС) – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [28].

Основні завдання ДФС визначаються частиною 3 Положення. Пункт 1 присвячено реалізації державної політики, а п. 2 – внесенню пропозицій для забезпечення її формування.

У Положенні перераховані 92 завдання, покладені на ДФС, та зазначено, що ДФС здійснює інші повноваження, визначені законом. Слід звернути увагу на те, що не всі завдання, покладені на ДФС, пов'язані з наданням адміністративних послуг. Наприклад, у п. 25 частини 4 Положення йдеться про здійснення службою кінологічного забезпечення діяльності ДФС. Окрім того, в майже 30 завданнях йдеться про здійснення ДФС контролюючих функцій.

Необхідно зазначити, що статтею 6 Закону України Про адміністративні послуги з метою надання вичерпної інформації передбачені й інші джерела отримання відомостей про послуги. Наприклад, створення веб-сайтів, на яких повинна розміщуватися інформація з питань надання відповідних адміністративних послуг [26].

Окрім того, Статтею 8 зазначеного Закону впроваджено поняття «інформаційна картка адміністративної послуги» (документ для платника, що містить загальну інформацію про порядок надання послуги) та «технологічна картка адміністративної послуги» (документ для персоналу, що містить покрокові інструкції з надання послуги) [26].

Продовжуючи аналіз адміністративних послуг ДФС, доцільно скористатися інформацією з розділу «Діяльність; адміністративні послуги» офіційного сайту служби, де повідомляється про 76 видів адміністративних послуг, які надає ДФС; 31 послугу, що надається головними управліннями ДФС; 8 послуг, що надаються Офісом великих платників податків ДФС; та 12 послуг, що надаються митницями ДФС.

Незважаючи на чинність положення про ДФС, від 21 серпня 2019 року в силу вступило Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання Державної податкової служби» № 682-р [30], у якому йдеться про припинення повноважень ДФС із реалізації державної податкової політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та початок роботи Державної податкової служби України згідно з відповідним Положенням про ДПС.

Положення про ДПС за структурою подібне до положення про ДФС. Згідно з ним Державна податкова служба України (ДПС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок) [29]. Частина 3 Положення також поділяє завдання ДПС на реалізацію політики та внесення пропозицій з її формування за перерахованими вище напрямками роботи. У Положенні перераховано 85 завдань, виконання яких покладається на ДПС, із них близько 20 пов'язані з виконанням контролюючих функцій. На офіційному сайті ДПС розміщена інформація про 86 видів адміністративних послуг, що надаються ДПС, 40 адміністративних послуг, що надаються головними управліннями ДПС в областях та м. Києві, та 11 послуг що надаються Офісом великих платників податків ДПС.

Аналогічні дії були проведені Кабінетом Міністрів України в Розпорядженні від 4 грудня 2019 року № 1217-р «Питання Державної митної служби» [31], яким повноваження ДФС із реалізації державної митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи були припинені та покладені

на Держмитслужбу. Згідно з Положенням про Держмитслужбу Державна митна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Держмитслужба реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи [29]. Положення про Держмитслужбу має структуру, подібну до положення про ДПС, у ньому закріплено 85 завдань, які покладаються на Держмитслужбу, з них у 25 випадках йдеться про функції контролю.

На жаль, теперішня якість офіційного сайту Держмитслужби не дозволяє провести аналіз притаманних їй адміністративних послуг. Проте додаткову інформацію із цього питання можна знайти на Єдиному Державному порталі адміністративних послуг, де розміщена інформація про 31 послугу Держмитслужби.

**Висновки.** Підводячи підсумки проведеного дослідження, можна із впевненістю стверджувати, що завдання та функції суб'єктів реалізації державної податкової політики характеризуються рядом особливостей, набутих упродовж тривалого періоду розбудови та реформування податкової сфери держави.

Процес реформування не завжди відбувався послідовно та якісно. На сучасному етапі розвитку держави реформування податкової сфери продовжується, та його не можна вважати завершеним. Прикладом окремих недоліків може слугувати дублювання частини покладених на ДФС та ДПС і Держмитслужбу завдань, закріплених у Положеннях про ці органи. У свою чергу, ця особливість ускладнює чітке визначення та закріплення на рівні законодавства переліку суб'єктів реалізації податкової політики в Україні.

Світовий тренд розбудови адміністративних послуг спрямовано на обслуговуючу, тобто сервісну модель. Україна також дотримується цього напрямку розвитку, що підтверджується аналізом проведених у державі реформ. Прикладом надбань у цьому напрямку може слугувати збільшення кількості послуг, які забезпечують ДПС (86/40/11) та Держмитслужба (31) в порівнянні із ДФС (76/31/8/12).

Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної податкової політики знаходять свій відбиток у завданнях та функціях цих суб'єктів.

Зміст функцій, прямо пов'язаних із контролем, для ДПС та Держмитслужби не перевищує одної третини від переліку всіх покладених на них завдань. Це свідчить про те, що більшість їхніх функцій полягає в наданні адміністративних послуг. А відтак статус цих органів у якості «Служби» відповідає нормам Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Окрім того, це надає підстави вважати, що зміст їхньої діяльності відповідно до завдань, зазначених у Положеннях (наприклад, реалізація державної податкової політики; забезпечення надходжень до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів, інші завдання, навіть такі, що стосуються контролю, наприклад, за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, пального і так далі), більшою мірою представляють із себе публічно-сервісну діяльність.

#### Список використаних джерел:

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. Дата оновлення: 17.11.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/436-15>.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР Дата оновлення: 21.02.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр>.
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 20.10.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n8773>.
5. Бугай Т.В. Концепція реформування податкової системи України: наукові та практичні аспекти. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2014, № 2. С. 32–46. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps\\_2014\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps_2014_2_5).
6. Данілов С.О. Суб'єкти податкових правовідносин. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017, № 2 С. 159–164. URL : <http://www.nusta.edu.ua/wp-content/uploads/2017/10/Випуск-2-3-6-7-2017.pdf>.
7. Богатирьова Є.М. Податкові реформи в Україні: етапи проведення. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. – Науки: економіка, політологія, історія*. 2013. № 7(186). С. 28–38. URL : <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/1138>.

8. Про систему оподаткування : Закон України від 25.06.1991 р. № 1252-XII. Втрата чинності від 01.01.2011. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/закон%20про%20систему%20оподаткування>.
9. Про заходи щодо реформування податкової політики : Указ Президента України від 31.07.1996 р. № 621/96. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/621/96>.
10. Про податок на прибуток підприємств : Закон України від 28.12.1994 р. № 334/94-вр. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/94-вр/ed19950406>.
11. Про податок з доходів фізичних осіб : Закон України від 22.05.2003 р. № 889-IV. Втрата чинності від 01.01.2011. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561/96-вр>.
12. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010-2014 роки : Комітет з економічних реформ при Президентові України від 02.06.2010 р. URL : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).
13. Про схвалення Концепції реформування податкової системи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.02.2007 р. N 56-р. Втрата чинності від 23.12.2009. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2007-р>.
14. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2-х т. Т. 2. Москва : Юрид. лит., 1982. 360 с.
15. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. Москва : Юрид. лит., 1974. 351 с.
16. Кучерявенко Н.П. Налоговое право. Харків : Консум, 1998. 447 с.
17. Орлюк О.П. Финансовое право : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2003– 528 с.
18. Чинчин М.М. Правові основи податкового адміністрування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2013. 203 с.
19. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Редакція від 29.12.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
20. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. Редакція від 28.05.2006. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
21. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28.12.1994 р. № 334/94-ВР. Втрата чинності від 01.01.2013. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/94-вр>.
22. Долечек В. Управлінські послуги: сутність, ознаки, види. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2003. № 3. С. 93–99.
23. Коломоєць Т. Управлінські послуги в контексті взаємовідносин особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти. *Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр.* / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпро : Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. УАДУ. 2002, Вип. № 1(7). С. 178–182.
24. Горбатюк В. Поняття та види публічних послуг у сфері управління державними фінансами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012, Вип. № 3. С. 51–56. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2012\\_3\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2012_3_16).
25. Чаусовська С.І Поняття публічних послуг та їх класифікація. *Серія: державне управління*. 2017. № 1(57). С. 102–108.
26. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Редакція від 04.04.2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/term/494>.
27. Миронюк Р.В Окремі напрями впровадження зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг податковими органами. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 179–188. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\\_2014\\_4\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2014_4_25).
28. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236. Редакція від 27.09.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п>.
29. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. Редакція від 27.09.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-п>.
30. Питання Державної податкової служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 682-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/682-2019-р>.
31. Питання Державної митної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1217-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1217-2019-р>.



## ОСОБЛИВОСТІ ТИПОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті проаналізовано роль і значення типових справ в адміністративному судочинстві. Досліджено специфіку цих справ. Розкрито зміст і значення кожної із особливостей типових справ в адміністративному судочинстві. Визначено, що типові справи в адміністративному судочинстві мають такі ознаки: подібність характеристик позивачів (яка дозволяє виокремити групу позивачів, чії справи будуть типовими, та виражається у окремому правовому статусі особи, яка звернулась до суду за захистом своїх порушених прав); ідентичність відповідача (на стороні відповідача повинен бути один суб'єкт владних повноважень або його відокремлений чи структурний підрозділ); аналогічність підстав позову (орган владних повноважень повинен аналогічно неправильно тлумачити норму права або дотриматись аналогічно неправомірної поведінки); єдність правового регулювання (суспільні відносини повинні регулюватись одними і тими самим нормами права, тобто в межах одних правовідносин); аналогічність позовних вимог (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ, тобто заявити вимоги щодо поновлення своїх порушених прав у аналогічний спосіб); множинність (для визнання справи типовою її характерні ознаки повинні відповідати як мінімум одній іншій справі). З'ясовано, що предметом адміністративного позову є вимога позивача до суду про захист його прав або законних інтересів шляхом задоволення матеріально-правової претензії до відповідача. Правильне визначення предмету позову має важливе практичне значення, тому що предмет позову визначає сутність вимоги, з якою суд повинен дати відповідь у рішенні. Таким чином, переслідуючи мету поновлення порушених прав, особа, вказуючи у позові його предмет, тобто конкретні вимоги, на задоволення яких вона очікує, визначає конкретний спосіб поновлення її порушених прав. Наголошено, що кожна особа самостійно визначає найбільш оптимальний спосіб, який, на її думку, зможе гарантувати поновлення порушеного права. При цьому подібні порушення прав з боку відповідача можуть бути поновлені у різні за свої характером способи, які особи вважають ефективними.

**Ключові слова:** *типові справи, адміністративне судочинство, адміністративне законодавство, правосуддя, суд.*

In the article the role and significance of typical cases in administrative proceedings are analyzed. The specifics of these cases are studied. The content and significance of each of the features of typical cases in administrative proceedings are revealed. It is determined that typical cases in administrative proceedings have the following features: similarity of characteristics of plaintiffs (which allows to distinguish a group of plaintiffs whose cases will be typical, and is expressed in a separate legal status of a person who applied to the court to protect their violated rights); identity of the defendant (on the side of the defendant there should be one subject of power, or its separate or structural subdivision); similarity of the grounds of the claim (the authority must similarly misinterpret the rule of law or adhere to similarly illegal behavior); unity of legal regulation (public relations should be regulated by the same rules of law, ie within the same legal relations); similarity of claims (plaintiffs must choose a similar way of defending their cases, ie to claim the restoration of their violated rights in a similar way); plurality (for a case to be considered typical, its characteristics must correspond to at least one other case). It was

found that the subject of the administrative lawsuit is the plaintiff's claim to the court to protect his rights or legitimate interests by satisfying the substantive claim against the defendant. The correct definition of the subject of the claim is of great practical importance, because the subject of the claim determines the essence of the claim with which the court must respond in the decision. Thus, pursuing the purpose of restoring the violated rights, the person, indicating in the claim its subject, ie the specific requirements for which he expects, determines a specific way to restore his violated rights. It is emphasized that each person independently determines the most optimal way, which in his opinion can guarantee the restoration of the violated right. In this case, such violations of rights by the defendant may be renewed in different ways, which individuals consider effective.

**Key words:** *typical cases, administrative proceedings, administrative legislation, justice, court.*

**Вступ.** У науковій доктрині ознаки, тобто риси, властивості, особливості [1, с. 655], типових справ не стали предметом активного наукового інтересу вчених. Так, Н.В. Шелевер зазначає, що ознаками типової адміністративної справи є такі:

1) відповідачем у такій справі є винятково один і той самий суб'єкт владних повноважень або ж його відокремлені підрозділи (тобто орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, а також інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг);

2) спір у такій справі виник з аналогічних підстав;

3) вказані суспільні відносини регулюються одними й тими самими нормами права;

4) позивачами у таких справах заявлено аналогічні позовні вимоги [2, с. 289].

Вважаємо, що відповідні ознаки цілком відображають риси та особливості типових адміністративних справ. Відповідні ознаки повністю корелюються із позиціями дослідників щодо визначення поняття типових адміністративних справ, отже, можемо зробити висновок, що відповідні наведені ознаки відповідають законодавчо встановленому визначенню типових справ. В той же час слід зазначити, що наведений перелік не є повним.

**Постановка завдання.** Метою статті є розгляд ролі та значення типових справ в адміністративному судочинстві.

**Результати дослідження.** Верховний суд у складі судді-доповідача В.М. Кравчука та суддів М.М. Гімона, М.І. Гриціва, Н.В. Коваленко, О.П. Стародуба в рішенні від 04.04.2018 № № 822/524/18 вказав, що ознаками цієї типової справи є: а) позивач – особа, яка займає (або займала) посаду держслужби та якій встановлена інвалідність; б) відповідач – територіальний орган Пенсійного фонду України; в) предмет спору – вимога зобов'язати відповідача призначити пенсію по інвалідності державного службовця відповідно до ст. 37 Закону України від 16.12.1993 № 3723 «Про державну службу» [3]. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду: головуючого судді: В.М. Бевзенка, суддів – Н.А. Данилевич, І.Л. Желтобрюх, Т.Г. Стрелець, В.М. Шарапи, в рішенні від 16.05.2019 у справі № 620/4218/18 відніс до ознак типової справи: позивача, відповідача, підстави спору, предмет спору, відносини, що регулюються одними нормами права, а також аналогічні вимоги, що було заявлено позивачами [4]. Таким чином, аналіз постанов Верховного суду у зразкових справах показав, що до цього переліку також додається інформація про позивача, як одна із ознак типових справ.

Водночас слід наголосити, що для визначення сторони позивача з метою встановлення типових справ зазначається певна характеристика позивача, яка може бути релевантною по відношенню до великої кількості осіб. Так, Верховний суд у рішенні від 06.08.2019 № Пз/9901/12/19 під час визначення ознак типових справ вказав, що позивачами є особи, звільнені з військової служби, які отримують пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [5]. У рішенні від 03.05.2018 у справі № 805/402/18 вказав, що позивачем у цій категорії справ є пенсіонер, якому / якій призначено пенсію згідно із Законом № 1058-IV та який / яка є внутрішньо переміщеною особою [6]. У рішенні від 21.01.2019 у справі № 240/4937/18 Верховний суд вказав, що (а) позивач є особою, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи; (б) позивач проживає на території радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; (в) позивач є непрацюючим пенсіонером [7]. Отже, обов'язковою ознакою типової справи також є сторона позивача, а саме від-

повідні ознаки позивача, які можуть встановити та визначити окрему їх групу. Очевидним є той факт, що до окремо узятого органу влади є значна кількість позовів від різних позивачів, однак для точної кваліфікації таких справ як типових слід визначити окремі ознаки групи позивачів, щодо яких зразкове рішення буде релевантним та підлягатиме застосуванню.

Таким чином, характеристика позивача, тобто особи, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкта владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду, є ознакою типової адміністративної справи.

Ще однією ознакою типових адміністративних справ, на нашу думку, є множинність. Ця ознака випливає з того, що загалом типовість є поєднанням в одному явищі індивідуальних, своєрідних рис, ознак і властивостей, характерних для сукупності явищ [8, с. 118]. Тобто для того, щоб справи були типовими, їх повинна бути певна сукупність. Якщо всі справи, які складають відповідну сукупність, відповідають окремим обов'язковим ознакам, є підстави вважати, що відповідні справи є типовими. З іншого боку, якщо відсутні інші справи, то одна справа не може визначатись типовою, оскільки її ознаки не є характерними для інших справ.

Враховуючи наведене вище, можемо відзначити, що типові справи мають такі ознаки:

1) подібність характеристик позивачів (яка дозволяє виокремити групу позивачів, чії справи будуть типовими, та виражається в окремому правовому статусі особи, яка звернулася до суду за захистом своїх порушених прав).

2) ідентичність відповідача (на стороні відповідача повинен бути один суб'єкт владних повноважень або його відокремлений чи структурний підрозділ).

3) аналогічність підстав позову (орган владних повноважень повинен аналогічно неправильно тлумачити норму права або дотриматись аналогічно неправомірної поведінки).

4) єдність правового регулювання (суспільні відносини повинні регулюватись одними і тими самими нормами права, тобто в межах одних правовідносин).

5) аналогічність позовних вимог (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ, тобто заявити вимоги щодо поновлення своїх порушених прав у аналогічний спосіб).

6) множинність (для визнання справи типовою її характерні ознаки повинні відповідати як мінімум одній іншій справі).

1. Подібність характеристик позивачів.

А.В. Бречко виділяє три категорії позивачів у типовій адміністративній справі: 1) громадяни України, іноземці та особи без громадянства (фізичні особи); 2) підприємства, установи, організації (юридичні особи), що не є суб'єктом владних повноважень; 3) органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти під час здійснення ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єкти владних повноважень) [9, с. 78]. Водночас О.Ф. Ситніков вказує, що позивачем у спорах публічно-правового характеру може виступати як фізична, так і юридична особа. Трапляються випадки, коли позивачем в одній справі можуть виступати дві й більше особи в результаті спільного пред'явлення позову. Обов'язкова співучасть передбачена й у випадках, коли права позивача у справі не можна визначити без встановлення прав інших суб'єктів спірних відносин, які можуть пред'явити позов на захист їх порушених прав та інтересів [10, с. 819]. Таким чином, під час визначення такої ознаки типових адміністративних справ, як подібність характеристик позивачів, перше, на що слід звертати увагу, – це відповідність одній з категорій, до якої належать відповідні позивачі, зокрема, є позивачі фізичними чи юридичними особами. Додатково ця характеристика може бути уточнена, якщо надати особливі ознаки відповідним позивачам з метою виокремлення із більш загальних категорій – окремих. Так, наприклад, якщо позивачам – фізичним особам надати таку додаткову характеристику, як перебування на військовій службі, виокремлюється специфічна категорія позивачів – військовослужбовці. Отже, ознакою подібності характеристики позивачів для встановлення наявності типовості у справах буде саме проходження військової служби, а справи за позовами інших фізичних осіб не будуть типовими в цій категорії.

2. Ідентичність відповідача.

Досліджуючи ознаку ідентичності відповідача, слід враховувати класифікацію (види) суб'єктів правовідносин, які можуть набувати правосуб'єктності відповідача в адміністративному процесі:

1) фізичні особи – публічні службовці, посадові особи державних, комунальних підприємств, установ, організацій, представники самоврядних професій, приватні фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства);

2) юридичні особи публічного й приватного права – органи державної влади, державні органи, Національний банк України, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства приватної або колективної форми власності;

3) колективні утворення без статусу юридичної особи – МСЕК-и, експертні, атестаційні, ліквідаційні та інші комісії, структурні підрозділи органів державної влади, державних органів, органів влади Автономної республіки Крим, органи суддівського самоврядування (зокрема, збори суддів тощо), органів місцевого самоврядування [11, с. 180].

Разом з тим відзначимо, що належність відповідачів до однієї із вищенаведених категорій не є достатнім для встановлення типовості адміністративних справ. Типовими справи будуть лише за умови, що позови направлені саме до одного суб'єкта владних повноважень або його структурних підрозділів, що є обов'язковою кваліфікуючою ознакою типових справ. Таким чином, спостерігається максимальна конкретизація особи відповідача із виокремленням окремого суб'єкта владних повноважень. Зокрема, позови, направлені до Державної фіскальної служби та Пенсійного фонду України, не можуть вважатись типовими, незважаючи на те, що відповідачами будуть органи державної влади. Водночас справи за позовами до Пенсійного фонду України та його територіального відділення у м. Києві будуть відповідати ознаці ідентичності відповідачів, відтак можуть бути визнані типовими в разі співпадіння усіх інших обов'язкових ознак.

### 3. Аналогічність підстав позову.

Вимоги позивача до суду про задоволення матеріально-правової претензії до відповідача повинні підтверджуватися підставою позову. І.О. Каргузова відзначає, що у найбільш широкому смислі підставою позову визнають обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. До цих обставин може бути віднесено такий юридичний факт або їх сукупність, які: а) підтверджують наявність або відсутність спірних правовідносин між сторонами та наявність порушення прав, свобод та інтересів позивача; б) підтверджують належність спірного права позивачу [12, с. 358]. Своєю чергою А.В. Бречко під підставою (підставами) адміністративного позову розуміє обставини справи (юридичні факти) і норми права, які у своїй сукупності дають право особі звернутися до суду відповідної інстанції з вимогами до іншої особи [9, с. 369]. Ми цілком погоджуємось із вищенаведеними позиціями вчених щодо визначення підстав позову, які слід розуміти як певні юридичні факти, які мають окремі правові наслідки та можуть бути підставою для виникнення, припинення чи зміни правовідносин. Поряд із цим слід зауважити, що підстави позову не є нормами права, на які посилається позивач, або доказами у справі, оскільки вони лише підтверджують виникнення юридичного факту, який став підставою для позову, та обґрунтовують неправомірність поведінки відповідача. Ознака аналогічності підстав позову проявляється саме у тотожності юридичних фактів, які розкриваються через певне порушення суб'єктами владних повноважень законодавчо встановленої поведінки, що мала окремі юридичні наслідки та порушила права позивача.

### 4. Єдність правового регулювання.

Ознака єдності правового регулювання полягає у поширенні на правовідносини, у яких виник спір, одних і тих самих норм законодавства. Ця ознака передбачає як аналогічність самих правовідносин, які виникли між позивачем та відповідачем, так і забезпечення однаковості наданих сторонам у справі можливостей щодо застосування правових норм.

Фактично як позивачі, так і відповідачі повинні мати однаковий обсяг прав та обов'язків в межах окремих правовідносин. Таким чином, вбачається тісний взаємозв'язок ознаки єдності правового регулювання із ознакою характеристики позивача, яка передбачає встановлення конкретного правового статусу особи, яка звертається до суду із позовом, який, поміж іншого, характеризується наданням особі певного обсягу прав.

На практиці під час встановлення єдності правового регулювання, яке визначає і правовий статус особи, і правовідносини, які виникли між сторонами спору, визначаються конкретні норми, в межах реалізації яких виник спір. Так, наприклад, Верховний суд вказав, що «спір виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права (у зв'язку з припиненням територіальними органами Пенсійного фонду України виплати пенсії внутрішньо переміщеним особам з підстав, які не передбачені п. 1, 3- 5 ч. 1 ст. 49 Закону № 1058-IV)» [6]. Також допускається визначення загального направлення нормативного регулювання питання: «спір виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права (у зв'язку з неперерахунком та невиплатою (із урахуванням раніше виплачених сум) пенсії позивачеві з 05 березня 2019 року з урахуванням 100 відсотків суми підвищення пенсії, визначеного станом на 01 березня 2018 року)» [5]. Тобто у разі встановлення, що правовідносини, в межах яких виник

спір, регулюються одними і тими самими нормами права, є підстави вважати, що ознака єдності правового регулювання дотримана, що означає типовість адміністративних справ у разі дотримання інших обов'язкових ознак.

#### 5. Аналогічність позовних вимог.

Одноставно не вирішено питання щодо мети, яку переслідує особа під час пред'явлення позову. Щодо цього Є.Г. Пушкар вказував, що переслідуються цілі звернення за судовим захистом і залучення винних осіб до відповідальності за правопорушення, а також встановлення фактів і обставин, що мають значення для здійснення суб'єктивних прав [13, с. 12]. Ми цілком погоджуємось із цією позицією, оскільки метою звернення до суду є саме необхідність особи у захисті її порушеного права, яке може проявлятися у поновленні відповідного права, притягненні до відповідальності або встановленні окремих фактів, що надалі будуть мати значення для реалізації особою своїх прав.

Своєю чергою О.Ф. Ситніков вважає, що інтерес позивача в адміністративному процесі передусім пов'язаний із відновленням порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин [14, с. 821]. У цьому разі позиція є обґрунтованою, оскільки мета подання позову характеризується через призму інтересу самої особи, отже, логічним виглядає звернення до суду саме з метою поновлення порушеного права. При цьому, на нашу думку, відповідне поновлення у правах може бути здійснене шляхом як надання можливості подальшої реалізації такого права, так і притягненням винної особи до відповідальності.

Саме через позитивний результат вирішення спору, тобто прийняття рішення на користь позивача, характеризується мета його подання. У разі задоволення позовних вимог порушене право позивача підлягає поновленню, таким чином, досягається мета, яку переслідував позивач звертаючись за судовим захистом.

Отже, предметом адміністративного позову є вимога позивача до суду про захист його прав або законних інтересів шляхом задоволення матеріально-правової претензії до відповідача. Правильне визначення предмету позову має важливе практичне значення, тому що предмет позову визначає сутність вимоги, з якою суд повинен дати відповідь у рішенні [15, с. 257]. Таким чином, переслідуючи мету поновлення порушених прав, особа, вказуючи у позові його предмет, тобто конкретні вимоги, на задоволення яких вона очікує, визначає конкретний спосіб поновлення її порушених прав. Відзначимо, що кожна особа самостійно визначає найбільш оптимальний спосіб, який, на її думку, зможе гарантувати поновлення порушеного права. При цьому подібні порушення прав з боку відповідача можуть бути поновлені у різні за своїм характером способи, які особи вважають ефективними.

Отже, враховуючи, що під предметом позову розуміють матеріально-правові вимоги особи, яка звертається до адміністративного суду відповідної інстанції з позовом до відповідача [9, с. 370], відзначимо, що ознака аналогічності предмету позову характеризується обранням позивачами однакових способів захисту своїх порушених прав. Наприклад, оскаржуючи неправну бездіяльність органів ДФС під час процедури відшкодування податку на додану вартість, особа може обрати способом поновлення порушених прав стягнення суми відшкодування або зобов'язання контролюючого органу вчинити необхідні реєстраційні дії з метою подальшої реалізації позивачем права на отримання відшкодування. В цьому разі, незважаючи на аналогічність порушення права позивача, способи поновлення його права не будуть аналогічними, відтак відповідні справи не можуть бути визнані типовими.

#### 6. Множинність.

Множинність типових адміністративних справ проявляється у тому, що для визнання справ типовими їх повинно бути як мінімум більше однієї. З одного боку, для того, щоб визнати справу типовою, її обов'язкові ознаки, такі як предмет, підстави, позивач та відповідач, повинні бути аналогічними відповідним ознакам іншої справи або справ. Відповідно, таке співпадіння неможливе за відсутності інших справ, з яким порівнюється відповідність ознак.

Поряд із цим необхідність наявності справ у кількості більше однієї також врегульовується на законодавчому рівні. Так, відповідно до вимог частини 1 статті 290 КАС України, якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції.

Відзначається, що кількісний критерій для відмови у відкритті провадження за зразковою справою становить другу за чисельністю категорію. Йдеться про невелику кількість типових

справ (3–12) у подібних правовідносинах, що не створює доцільність їх розгляду Верховним Судом як зразкових [16]. Таким чином, очевидним є той факт, що для подання однієї з типових справ на розгляд Верховного суду як зразкової обов'язковим є наявність певної кількості типових справ. Водночас законодавець не встановлює конкретної кількості типових справ, необхідної для початку розгляду зразкової справи, залишаючи Верховному суду певне дискреційне повноваження щодо визначення достатності кількості типових справ з метою прийняття до провадження однієї із них як зразкової.

**Висновки.** Враховуючи, що інститут типових справ є новелою адміністративного судочинства, він наразі не є предметом активного наукового інтересу. Вважаємо, що, враховуючи важливість цього інституту для системи адміністративного судочинства, проблематика, пов'язана із ним, є достатньо актуальною та перспективною темою для подальших наукових досліджень у цій сфері. Особливої уваги заслуговують ознаки типових справ, адже саме на підставі їх оцінки суди мають можливість застосовувати порядок розгляду типових справ та застосування до них судового прецеденту у вигляді зразкових рішень Верховного суду.

#### Список використаних джерел:

1. Словник української мови : Т. 5. АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні ; редкол.: І.К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1974.
2. Зразкові та типові справи – новела в адміністративному судочинстві. Шелевер Наталія Василівна. *Закарпатські правові читання*. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Ужгородський національний університет; За заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород : РІК-У, 2019. 372 с.
3. Рішення Верховного Суду від 04.04.2018 № № 822/524/18 (№ Пз/9901/23/18) щодо переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/zrazkova-sprava/zrazkove\\_822\\_524\\_18](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkove_822_524_18). (дата звернення – 13.09.2019).
4. Рішення Верховного Суду від 16.05.2019 № Пз/9901/4/19 (№620/4218/18) щодо грошової компенсації за невикористану додаткову відпустку військовослужбовцям у період мобілізації. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/zrazkova-sprava/zs\\_9901\\_4\\_19\\_rishenna](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_4_19_rishenna). (дата звернення – 02.09.2019).
5. Рішення Верховного Суду від 06.08.2019 № Пз/9901/12/19 (№160/3586/19) щодо розстрочення виплат сум підвищеної пенсії військовослужбовців у відставці. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/zrazkova-sprava/zs\\_9901\\_12\\_19](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_12_19). (дата звернення – 01.09.2019).
6. Рішення Верховного Суду від 03.05.2018 № 805/402/18 (№ Пз/9901/20/18) про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеної особі. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/zrazkova-sprava/zs\\_9901\\_20\\_18](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_20_18) (дата звернення – 01.09.2019).
7. Рішення Верховного Суду від 21.01.2019 № 240/4937/18 (№Пз/9901/55/18) щодо перерахунку пенсій постраждалому внаслідок Чорнобильської катастрофи. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/zrazkova-sprava/zs\\_9901\\_55\\_18\\_240\\_21\\_01\\_2019](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_55_18_240_21_01_2019). (дата звернення – 01.09.2019).
8. Словник української мови : [в 11 т.]. АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні ; редкол. : І.К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 10 : Т-Ф. ред. тому : А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк. 1979. 658 с.
9. Бречко А.В. Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 366–372.
10. Ситніков, О.Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2012. № 4. С. 819–823.
11. Попов Р.В. Права відповідача в адміністративному процесі як предмет захисту. *Форум права*. 2015. № 5. С. 177–185.
12. Картузова І.О. До проблеми адміністративного позову. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2013. Т. 13. С. 352–362.
13. Пушкар Е.Г. Право на обращение в суд за судебной защитой : дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.03. Пушкар Е.Г. ; Киевск. гос. ун-т им. Т.Г. Шевченка. Киев, 1984. 199 с.
14. Ситніков О.Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2012. № 4. С. 819–823.
15. Мирошніченко Ю.М. Адміністративний позов: правова природа та сутнісна характеристика. *Судова апеляція*. 2008. № 3. С. 89–95.
16. Зразкові справи (аналітичний огляд). URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zrazkovi\\_spravi.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zrazkovi_spravi.pdf). (дата звернення: 01.09.2019).

## ФУНКЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ВИЩОГО ОРГАНУ АУДИТУ УКРАЇНИ

Мета статті – охарактеризувати функції Рахункової палати як вищого органу аудиту України. Сформульовано визначення поняття «функції Рахункової палати як вищого органу аудиту України». Охарактеризовано окремі функції Рахункової палати як вищого органу аудиту України. Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ і надання оцінки щодо своєчасності та повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їхніми розпорядниками й одержувачами, законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів. Важливе значення для ефективного здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) мають також контрольні групи Рахункової палати. Член Рахункової палати для здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) створює контрольні групи, призначає їхніх керівників і заступників керівників або очолює такі групи, залучаючи у разі необхідності посадових осіб різних департаментів і територіальних підрозділів, а також координує роботу контрольних груп щодо здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Зроблено висновок, що поняття «функції Рахункової палати як вищого органу аудиту України» можна визначити як основні напрями впливу Рахункової палати як вищого органу аудиту України на поведінку суб'єктів правовідносин із метою організації діяльності та здійснення повноважень Рахункової палати. Виокремлено такі функції Рахункової палати: здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), міжнародне співробітництво, внутрішній контроль у Рахунковій палаті. Перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі полягають у порівняльно-правовому аналізі функцій Рахункової палати та вищих органів аудиту країн-членів ЄС, принципів діяльності Рахункової палати, адміністративно-правового статусу Рахункової палати.

**Ключові слова:** Рахункова палата, вищий орган аудиту, державна влада, аудит, функції, адміністративна реформа.

The purpose of the article is to characterize the issues of the functions of the Accounting Chamber as the highest audit body of Ukraine. The definition of the concept “functions of the Accounting Chamber as the highest audit body of Ukraine” is formulated. Some functions of the Accounting Chamber as the highest audit body of Ukraine are described. Performance audit involves establishing the actual state of affairs and assessing the timeliness and completeness of budget revenues, productivity, efficiency, economy of use of budget funds by their managers and recipients, legality, timeliness and completeness of management decisions by participants in the budget process, the state of internal control of budget managers. The control groups of the Accounting Chamber are also important for the effective implementation of measures of state external financial control (audit). A member of the Accounting Chamber establishes control groups for the implementation of measures of state external financial control (audit), appoints heads and deputy heads of such groups or heads such groups, involving officials of various departments and territorial divisions, as well as coordinates the work of control groups state external financial control (audit). It is concluded that the concept of “functions of the Accounting Chamber as the highest audit body of Ukraine” can be defined as the main areas of influence of the Accounting Chamber as the highest audit body of Ukraine on the behavior of

legal entities to organize activities and exercise the powers of the Accounting Chamber. The following functions of the Accounting Chamber are singled out: implementation of measures of state external financial control (audit), international cooperation, internal control in the Accounting Chamber. There are prospects for further research in this area, in particular, on: comparative legal analysis of the functions of the Accounting Chamber and the highest audit bodies of EU member states; principles of activity of the Accounting Chamber; administrative and legal status of the Accounting Chamber.

**Key words:** *Accounting Chamber, Supreme Audit Institution, the state government, audit, functions, administrative reform.*

**Вступ.** У контексті розвитку України як правової та демократичної держави, євроінтеграції України, розвитку Рахункової палати як вищого органу аудиту України, запобігання і протидії корупції в Україні, адміністративної реформи важливим є дослідження функцій Рахункової палати як вищого органу аудиту України, що має практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративного законодавства України, а також правозастосовної практики у цій сфері та сприяє розвитку науки адміністративного права.

**Постановка завдання.** Мета статті – охарактеризувати функції Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

**Завдання статті:** сформулювати визначення поняття «функції Рахункової палати як вищого органу аудиту України» й охарактеризувати вказані функції.

Окремі аспекти зазначеної проблематики були предметом дослідження сучасних науковців, зокрема О. Гриценка, О. Койчевої, О. Ніконової, Н. Обушної, Л. Савченко.

**Результати дослідження.** Важливе значення з-поміж засад адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України мають функції Рахункової палати.

У Резолюції від 19 грудня 2014 р. № 69/228 щодо сприяння діяльності вищих органів державного аудиту Генеральна асамблея ООН чітко резюмувала, що вищі органи аудиту можуть об'єктивно та результативно виконувати свої функції лише в тому разі, якщо вони незалежні від структур, які перевіряються ними, і захищені від зовнішнього впливу [1].

Функції є основним елементом змісту діяльності будь-якого органу і реалізуються через покладені на нього повноваження, головним моментом у визначенні та забезпеченні дієвості механізмів реалізації функцій Рахункової палати має стати встановлення відповідності повноважень Рахункової палати її функціям [2, с. 106].

Л.А. Савченко до функцій Рахункової палати відносить контрольну, експертно-аналітичну, інформаційну, консультативну [3, с. 301].

О.І. Гриценко функції Рахункової палати розглядає через забезпечення відповідними повноваженнями та виділяє такі: прогнозування, планування, регулювання, організації, координації, обліку й аналізу інформації, аналітичну, експертну, консультативну та контролю (контрольно-ревізійну функцію) [4, с. 37–52].

Отже, функції Рахункової палати – це основні напрями впливу Рахункової палати як вищого органу аудиту України на поведінку суб'єктів правовідносин із метою організації діяльності та здійснення повноважень Рахункової палати. Можна виокремити такі функції: здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), міжнародне співробітництво, внутрішній контроль у Рахунковій палаті.

*1. Здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).*

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату» [5] повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

А.Г. Андреев зазначає, що фінансовий контроль важче поставити в незалежне становище, оскільки це контроль дії не будь-якої окремої частини адміністративного апарату, але всієї фінансово-господарської діяльності органів управління загалом [6, с. 64].

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі й оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановленні фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій із бюджетними коштами.



Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ і надання оцінки щодо своєчасності та повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їхніми розпорядниками й одержувачами, законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Оцінка продуктивності використання бюджетних коштів передбачає встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядника й одержувача бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету.

Оцінка результативності використання бюджетних коштів передбачає встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника й одержувача бюджетних коштів запланованим результатам.

Оцінка економності використання бюджетних коштів передбачає встановлення стану досягнення розпорядником та одержувачем таких коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату за використання визначеного бюджетом обсягу коштів.

Враховуючи вищенаведене, з метою забезпечення дотримання законності й ефективності використання бюджетних коштів надзвичайно важливо забезпечити ефективне провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахунковою палатою.

Основним нормативно-правовим актом, що регламентує порядок здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахунковою палатою, є Регламент Рахункової палати [7], затверджений рішенням Рахункової палати від 28 серпня 2018 р. № 22-7. Порядок здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахунковою палатою розглянемо нижче.

Згідно із п. 29.1. цього Регламенту підставою для надання членом Рахункової палати департаменту (департаментам) та / або територіальному підрозділу (підрозділам) доручення для виконання повноважень члена Рахункової палати та здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) є план роботи Рахункової палати або рішення Рахункової палати про здійснення позапланового заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Підставою для здійснення департаментом (департаментами) та / або територіальним підрозділом (підрозділами) підготовки та проведення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) є підписане членом Рахункової палати доручення для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). У дорученні для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення департаментом (департаментами) та / або територіальним підрозділом (підрозділами) заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) зазначаються підстава, вимоги до складу контрольної групи, строки здійснення, а також терміни подання підготовлених за результатами такого заходу матеріалів члену Рахункової палати.

Доручення члена Рахункової палати для виконання його повноважень і забезпечення здійснення департаментом (департаментами) та / або територіальним підрозділом (підрозділами) заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) є підставою для проведення посадовими особами департаменту (департаментів) та / або територіального підрозділу (підрозділів) попереднього вивчення об'єктів і предмета аудиту, підготовки проекту програми (стратегії, плану) та фактичного здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Захід державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) проводиться відповідно до програми (стратегії, плану). Проект програми (стратегії, плану) готується посадовими особами департаменту, до повноважень яких належить здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) згідно із закріпленими напрямками його діяльності на підставі плану роботи Рахункової палати чи рішення про здійснення позапланового заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а також відповідного доручення члена Рахункової палати, наданого департаменту та / або територіальному підрозділу.

Перед складанням програми (стратегії, плану) заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) член Рахункової палати, відповідальний за його проведення, організовує попереднє вивчення його об'єктів і предмета. Відповідні запити щодо отримання інформації, яка стосується об'єкта і предмета заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), підписує член Рахункової палати, відповідальний за його проведення.

Підготовлений проект програми (стратегії, плану) опрацьовується і погоджується зі структурними підрозділами апарату Рахункової палати, відповідальними за питання правового

забезпечення та за питання аналітики, методології та контролю якості, а також за необхідності з іншими структурними підрозділами, у разі залучення їх до відповідного заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Підставою для здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) на визначених Програмою контрольних заходів об'єктах контролю є підписане членом Рахункової палати доручення. У дорученні на здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) на визначеному об'єкті контролю зазначаються підстава, мета, предмет, а також строк здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), її керівник, заступник керівника та склад контрольної групи щодо такого об'єкта контролю.

Важливе значення для ефективного здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) мають також контрольні групи Рахункової палати. Член Рахункової палати для здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) створює контрольні групи, призначає їхніх керівників і заступників керівників або очолює такі групи, залучаючи у разі необхідності посадових осіб різних департаментів і територіальних підрозділів, а також координує роботу контрольних груп щодо здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Склад контрольної групи для проведення затвердженого планом роботи Рахункової палати заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) визначається членом Рахункової палати у програмі контрольних заходів. Керівником контрольної групи заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) та керівником контрольної групи на окремому об'єкті аудиту призначається посадова особа департаменту або територіального підрозділу, професійна компетентність якої підтверджена участю у проведенні не менше десяти заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), звіти про результати яких затверджені рішеннями Рахункової палати. Склад контрольних груп, які формуються за окремими затвердженими у програмі контрольних заходів об'єктами, визначається у дорученнях на виконання заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) на об'єктах контролю, що підписуються членом Рахункової палати, відповідальним за здійснення контрольних заходів.

## 2. Міжнародне співробітництво Рахункової палати.

Міжнародне співробітництво є важливим інструментом інституційного розвитку Рахункової палати та посилення спроможності виконувати покладені на неї функції вищого органу аудиту України. Як у межах міжнародних фахових організацій, так і в межах двостороннього співробітництва міжнародне співробітництво забезпечує обмін досвідом і знаннями з метою удосконалення зовнішнього державного аудиту, а також проведення міжнародних координованих паралельних аудитів за важливими для України напрямками.

Рахункова палата здійснює міжнародне співробітництво за такими основними напрямками, як:

- розвиток двостороннього і багатостороннього співробітництва з BOA іноземних країн;
- співробітництво з Європейською організацією вищих органів аудиту (EUROSAI) та Міжнародною організацією вищих органів аудиту (INTOSAI);
- забезпечення діяльності робочої групи EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, під головуванням Рахункової палати;
- участь у робочих і спеціальних групах EUROSAI (з аудиту навколишнього середовища; інформаційних технологій та аудиту муніципалітетів);
- участь у робочих групах INTOSAI (з аудиту навколишнього середовища; державного боргу; з питань боротьби з корупцією та відмиванням коштів);
- участь у роботі інших регіональних об'єднань BOA;
- співпраця з міжнародними організаціями й участь у проектах і програмах міжнародної технічної допомоги;
- участь Рахункової палати в аудитах програм, що фінансуються за рахунок коштів Європейського Союзу;
- організація та проведення міжнародних координованих паралельних аудитів за участі членів Робочої групи з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф [8].

Рахунковою палатою підписані двосторонні угоди про співробітництво з вищими органами аудиту 27 країн [9], зокрема: Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України і Рахунковою палатою Азербайджанської Республіки від 04 травня 2006 р. [10], Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Національним аудиторським офісом

Швеції від 4 грудня 2008 р. [11], Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковим судом Федеративної Республіки Німеччина від 25 грудня 2009 р. [12], Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Національним аудиторським офісом Китайської Народної Республіки від 23 жовтня 2013 р. [13], Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Естонії від 11 червня 2018 р. [14], Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковою палатою Республіки Албанії від 14 червня 2018 р. [15].

З-поміж багатосторонніх міжнародних договорів доцільно виокремити: Декларацію про партнерство і співпрацю між Вищим офісом аудиту Польщі, Державним офісом аудиту Грузії, Аудиторським судом Республіки Молдова та Рахунковою палатою України від 23 лютого 2015 р. [16] та Меморандум про взаєморозуміння між Рахунковою палатою Азербайджанської Республіки, Комітетом державного контролю Республіки Білорусь, Державним аудиторським офісом Грузії та Рахунковою палатою України від 11 липня 2019 р. [17].

Відповідно до п. 50.2. Регламенту Рахункової палати міжнародні угоди про співробітництво згідно з рішеннями Рахункової палати укладаються Рахунковою палатою з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, до компетенції яких належать питання фінансово-економічного контролю державних фінансів, та інституціями міжнародної технічної допомоги.

Важливе значення серед проектів і програм міжнародної технічної допомоги за участю Рахункової палати має Проект міжнародної технічної допомоги «Розбудова адміністративних потужностей у сфері державних фінансів в Україні» № 2013.2296.5, з метою реалізації якого було підписано ряд міжнародних договорів із питань міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у проектах і програмах міжнародної технічної допомоги, зокрема: Меморандум про співробітництво між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ і Рахунковою палатою України від 25 квітня 2014 р. [18], Протокол № 1 про внесення змін до Меморандуму про співробітництво між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ і Рахунковою палатою України від 25 квітня 2014 р. від 05 липня 2016 р. [19], Лист про наміри між Рахунковою палатою і Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ від 30 січня 2019 р. [20].

### 3. Внутрішній контроль у Рахунковій палаті.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату» встановлено, що Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Відповідно до ч. 4 ст. 363 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [21] державний фінансовий аудит здійснюється Рахунковою палатою й органами державного фінансового контролю відповідно до закону.

Головним об'єктом контрольної діяльності Рахункової палати є державний бюджет: щодо нього застосовується як наступний, так і попередній контроль, проводиться перевірка своєчасності виконання за обсягами, за структурою та цільовим призначенням, обґрунтованістю доходних і видаткових статей, ефективністю та доцільністю витрат державних коштів [22, с. 10].

Посадові особи Рахункової палати є державними службовцями, і на них поширюється дія Закону України «Про державну службу» [23].

Враховуючи вищенаведене, з метою уникнення посадовими особами Рахункової палати корупційних дій, безвідповідального ставлення до своєї роботи чи інших непрофесійних дій надзвичайно важливо забезпечити ефективний внутрішній контроль у Рахунковій палаті.

На думку Л.Г. Годованої, внутрішній контроль – це система контрольних процедур, план організації та методи управління об'єктом із метою ефективного проведення бізнесу, захисту активів, запобігання помилок, акуратності облікових перевірок і своєчасного представлення фінансової інформації. Контроль – це процес, що забезпечує досягнення цілей організації. Дуже часто внутрішній контроль ототожнюють із внутрішнім аудитом [24].

Основним нормативно-правовим актом, який регламентує внутрішній контроль у Рахунковій палаті, є «Порядок організації та здійснення внутрішнього контролю в Рахунковій палаті» [25] (далі – Порядок), затверджений наказом Голови Рахункової палати від 15 серпня 2019 р. № 51. Він визначає механізм організації та функціонування внутрішнього контролю й управління ризиками в Рахунковій палаті та самостійних структурних підрозділах апарату Рахункової палати. Метою розробки Порядку є забезпечення організації та здійснення внутрішнього контролю в Рахунковій палаті.

Згідно з п. 1.4. Порядку внутрішній контроль – це комплекс заходів, що застосовуються Головою Рахункової палати для забезпечення дотримання законності й ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів щодо діяльності Рахункової палати. Система внутрішнього контролю – впроваджені Головою Рахункової палати політика, правила і заходи, які забезпечують функціонування, взаємозв'язок і підтримку всіх елементів внутрішнього контролю і спрямовані на досягнення визначених мети (місії), стратегічних та інших цілей, завдань, планів і вимог щодо діяльності Рахункової палати.

Відповідно до п. 1.7. Порядку система внутрішнього контролю в Рахунковій палаті складається з таких елементів, як: внутрішнє середовище; управління ризиками; заходи контролю; інформація та комунікація (інформаційний і комунікаційний обмін); моніторинг. Елементи внутрішнього контролю взаємопов'язані, стосуються всієї діяльності та фінансових і нефінансових процесів у Рахунковій палаті.

**Висновки.** Отже, поняття «функції Рахункової палати як вищого органу аудиту України» можна визначити як основні напрями впливу Рахункової палати як вищого органу аудиту України на поведінку суб'єктів правовідносин із метою організації діяльності та здійснення повноважень Рахункової палати.

Можна виокремити такі функції Рахункової палати: здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), міжнародне співробітництво, внутрішній контроль у Рахунковій палаті.

Перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі полягають у порівняльно-правовому аналізі функцій Рахункової палати та вищих органів аудиту країн-членів ЄС, принципів діяльності Рахункової палати, адміністративно-правового статусу Рахункової палати.

Отже, у статті охарактеризовано проблематику функцій Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Resolution adopted by the General Assembly № 69/228 (2014), “Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions”. URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/RES/69/228&referer=/spanish/&Lang=E> (дата звернення: 21.09.2019).
2. Койчева О.С. Проблеми реалізації функцій Рахункової палати. *Наше право*. 2014. № 7. С. 104–109.
3. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
4. Гриценко О.І. Рахункова палата: державно-правова природа, сучасний стан, перспективи розвитку. Запоріжжя : Видавництво ВАТ «Мотор Січ», 2004. 138 с.
5. Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.
6. Андреев А.Г. Правовые основы финансового контроля. *Финансы*. 2009. № 12. С. 62–64.
7. Регламент Рахункової палати, затверджений рішенням Рахункової палати від 28 серпня 2018 р № 22-7. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp\\_1\\_new.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1_new.pdf) (дата звернення: 22.09.2019).
8. Міжнародне співробітництво. URL: <https://rp.gov.ua/IntCooperation/General/> (дата звернення 22.09.2019).
9. Угоди про співробітництво. URL: <https://rp.gov.ua/IntCooperation/Agreements/> (дата звернення 22.09.2019).
10. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України і Рахунковою палатою Азербайджанської Республіки від 04 травня 2006 р. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2006\\_Azerbaijan\\_ukr.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2006_Azerbaijan_ukr.pdf) (дата звернення: 22.09.2019).
11. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Національним аудиторським офісом Швеції від 4 грудня 2008. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2008Sweden\\_ukr.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2008Sweden_ukr.pdf) (дата звернення 22.09.2019).
12. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковим судом Федеративної Республіки Німеччини від 25 грудня 2009 р. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2009Germany\\_ukr.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2009Germany_ukr.pdf) (дата звернення: 23.09.2019).
13. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Національним аудиторським офісом Китайської Народної Республіки від 23 жовтня 2013 р. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2013China\\_Ukr.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2013China_Ukr.pdf) (дата звернення: 23.09.2019).

14. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Естонії від 11 червня 2018 р. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/Estonia\\_RP\\_Ukr.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/Estonia_RP_Ukr.pdf) (дата звернення 23.09.2019).

15. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковою палатою Республіки Албанії від 14 червня 2018 р. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/Albania\\_RP\\_Ukr.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/Albania_RP_Ukr.pdf) (дата звернення: 24.09.2019).

16. Partnership and cooperation declaration among The Supreme Audit Office of Poland, The State Audit Office of Georgia, the Court of Accounts of the Republic of Moldova and the Accounting Chamber of Ukraine from 23 February 2015. URL: <https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2015CoopDecl4SAO.pdf> (дата звернення: 24.09.2019).

17. Меморандум про взаєморозуміння між Рахунковою палатою Азербайджанської Республіки, Комітетом державного контролю Республіки Білорусь, Державним аудиторським офісом Грузії та Рахунковою палатою України від 24 вересня 2019 р. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2019Memorandum\\_Ukr.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2019Memorandum_Ukr.pdf) (дата звернення: 24.09.2019).

18. Меморандум про співробітництво між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ та Рахунковою палатою України від 25 квітня 2014 р. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2014GIZ\\_RP\\_UkrEng.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2014GIZ_RP_UkrEng.pdf) (дата звернення: 24.09.2019).

19. Протокол № 1 про внесення змін до Меморандуму про співробітництво між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ та Рахунковою палатою України від 25 квітня 2014 р. від 05 липня 2016 р. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2016GIZ\\_RP\\_UkrEng.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2016GIZ_RP_UkrEng.pdf) (дата звернення: 24.09.2019).

20. Лист про наміри між Рахунковою палатою і Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ від 30 січня 2019 р. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2019GIZ\\_RP\\_UkrEng.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2019GIZ_RP_UkrEng.pdf) (дата звернення: 25.09.2019).

21. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21 грудня 2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 9. Ст. 50.

22. Крутевич М.М. Конституційно-правові основи діяльності Рахункової палати в Україні. Окремі аспекти. *Юридична наука*. 2015. № 7. С. 7–13.

23. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

24. Годована Л.Г. Внутрішній контроль та внутрішній аудит, схожість і відмінність. URL: <http://eztuir.ztu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/139/21.pdf?sequence=1> (дата звернення: 25.09.2019).

25. Порядок організації та здійснення внутрішнього контролю в Рахунковій палаті : затверджений наказом Голови Рахункової палати від 15 серпня 2019 р. № 51. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/Por\\_vn\\_kontr\\_RP.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/Por_vn_kontr_RP.pdf) (дата звернення: 25.09.2019).

УДК 342.565.4/ 342.924

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.35>

ПОГРІБНІЧЕНКО І.М.

**РІЗНОВИДИ ІНДИВІДУАЛЬНИХ АКТИВ, ЩО МОЖУТЬ БУТИ ОСКАРЖЕНІ  
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ**

У статті здійснено спробу визначити перелік індивідуальних актів, що можуть бути оскаржені в адміністративному суді. Мета статті – з'ясувати, які різновиди індивідуальних актів можуть бути оскаржені в адміністративному суді, а які – ні. Зазначена тематика є настільки обширною, що до неї звертали свої наукові пошуки майже всі адміністративісти сучасності. Однак у зазначеному руслі дослідження не здійснювалися, тож сформувати типовий перелік індивідуальних актів, які можуть бути оскаржені в адміністративному суді, складно. Кожна справа є індивідуальною. Приблизний перелік, на переконання автора, виглядає так: 1) постанови по справі про адміністративне правопорушення; 2) рішення державних виконавців; 3) накази про затвердження узагальнюючої податкової консультації або письмово оформлена податкова консультація; 4) письмові вимоги будь-якого контролюючого органу; 5) рішення про реєстрацію (наприклад, податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних та / або відмову в такій реєстрації та рішення про включення в ризикові); 6) накази щодо питань проходження публічної служби (як приклад Головного управління Національної поліції); 7) інші індивідуалізовані, конкретизовані рішення органів виконавчої влади наприклад, постанови Департаменту Державної архітектурно-будівельної інспекції, постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Наголошено, що не всі акти можна оскаржити. Зокрема, підставою для відмови в оскарженні є припинення дії такого акта (його виконання), а також відсутність порушення безпосередньо прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів позивача (і не належний позивач, і не відсутність порушення як такого). Зроблено висновок, що інститут оскарження індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень вважається одним із фундаментальних у системі адміністративного судочинства. Суб'єкти, наділені владними функціями, не завжди дотримуються встановлених правил прийняття (створення) актів застосування, що нерідко призводить до порушення прав об'єктів управління (якими ті є).

**Ключові слова:** адміністративний акт, акт, індивідуальний акт, нормативно-правовий акт, оскарження.

The author attempts to determine the list of individual acts that can be appealed in administrative court. The article directly presented aims to find out which types of individual acts may be appealed in administrative court and which are not. The author noted that these topics are so extensive that almost all administrative administrators of the present day have turned their scientific research to the problems, whether in a joint or in some aspects. However, their scientific studies were not carried out in the direction indicated by them. The study revealed that it is quite difficult to formulate a standard list of individual acts that can be appealed to an administrative court. Each case is individual. However, a more or less approximate list, in the opinion of the author, looks like this: 1) rulings on a case of an administrative offense; 2) decisions of state executors; 3) orders for approval of general tax advice or written tax advice; 4) written requirements of any controlling authority; 5) the decision on registration (for example, tax invoice / calculation of adjustment in the Unified Register of tax invoices and / or refusal of such registration and the decision on inclusion in risk); 6) orders for public service issues (as an example of the National Police Directorate General); 7) other individualized, specific decisions of executive authorities, for example, the resolution of the State Architectural

and Construction Inspection Department, the resolution of the National Commission for State Regulation in the Energy and Communal Spheres services. It is emphasized that not all acts can be challenged. In particular, the ground for refusing an appeal is the termination of such an act (its execution), as well as the absence of a violation of the rights, freedoms or lawfully protected interests of the plaintiff (and not a proper plaintiff, nor the absence of a violation as such). It is concluded that the institution of appeal of individual acts of the subjects of power is considered as one of the fundamental in the system of administrative justice. Entities endowed with power do not always adhere to established rules for the adoption (creation) of acts of application, which often leads to a violation of the rights of management objects (as they are in this case).

**Key words:** *act, administrative act, appeal, individual act, regulatory act.*

**Вступ.** Захист прав людини і громадянина – це глобальне завдання сучасної правової, демократичної держави, яке вирішується й у планетарному, і національних масштабах. Кожна держава, виходячи із принципів і норм Загальної декларації прав людини, створює механізм захисту прав людини і громадянина, встановлює нормативні вимоги до її здійснення. У Конституції України закріплено не тільки примат прав людини і громадянина, а й те, що їх захист гарантується, а така гарантія покладається переважно на державу та її органи. З цієї метою в нашій державі створено судову систему, в діяльності якої значне місце відведено адміністративному суду [1, с. 23].

У ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України визначено перелік справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Частина перша зазначеної статті передбачає, що до справ у публічно-правових спорах належать спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів) [2].

Наша стаття має на меті з'ясувати, які різновиди індивідуальних актів можуть бути оскаржені в адміністративному суді, а які – ні.

Зазначена тематика є настільки широкою, що до неї звертали свої наукові пошуки майже всі адміністративісти сучасності. Однак у зазначеному руслі наукові дослідження не здійснювалися.

**Результати дослідження.** Уточнюючи, зазначимо, що судовий порядок оскарження рішень органів публічної влади, їхніх посадових осіб передбачає можливість звернення особи, права якої порушені або можуть бути порушені, до суду відповідної юрисдикції з позовом (зверненням, скаргу, заявою), в якому викладаються аргументи щодо неправомірності прийняття рішення та вимоги щодо його зміни, скасування тощо та зобов'язання суду розглянути такий позов і прийняти аргументоване рішення. Сьогодні громадянам України доступні три інститути судового захисту, що мають повноваження встановлювати правомірність чи протиправність прийнятих рішень органами публічної влади, їхніми посадовими особами, це – адміністративна юстиція, Конституційний Суд і Європейський суд з прав людини [3, с. 75].

Як свідчить аналіз судової практики та розгляду адміністративних справ, реалізуючи своє право на звернення до адміністративного суду, особи висловлюють вимогу про: 1) скасування акта індивідуальної дії; 2) оскарження правового акта індивідуальної дії (визнання правового акта індивідуальної дії незаконним); 3) визнання недійсним правового акта індивідуальної дії; 4) визнання протиправними та скасування актів індивідуальної дії; 5) оскарження акта індивідуальної дії; 6) про визнання протиправним і скасування рішення.

Верховний Суд України у справі № 09/236 зазначив, що, вирішуючи спір щодо встановлення незаконності акта суб'єкта владних повноважень, слід з'ясувати юридичну природу цього акта управління, визначитися щодо належності його до нормативно-правових актів чи до правових актів індивідуальної дії та навести у своєму рішенні відповідні доводи. З'ясування цієї обставини має істотне значення для правильного вирішення справи, оскільки нормативно-правові акти можуть бути оскаржені широким колом осіб (фізичних і юридичних), яких вони стосуються. Індивідуальні ж акти можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушені [4]. Слід зауважити, що певний акт, виданий суб'єктом владних повноважень, не може мати одночасно і характер нормативно-правового акта, й акта індивідуальної дії [5].

Правовий акт індивідуальної дії, виданий суб'єктом владних повноважень, – це документ, який прийнятий із метою реалізації положень нормативно-правового акта (актів) щодо конкретної життєвої ситуації, не містить загальнообов'язкових правил поведінки та стосується прав і обов'язків чітко визначеного суб'єкта (суб'єктів), котрому він адресований [6].

Загальною рисою, яка відрізняє індивідуальні акти управління, є їхній виражений правозастосовний характер. Головною рисою таких актів є конкретність, а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, що видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, які виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами [4].

Тобто враховуючи, що за владно-регуляторною природою всі юридичні акти поділяються на правотворчі, правотлумачні (правоінтерпретаційні) та правозастосовні, нормативно-правові акти належать до правотворчих, а індивідуальні – до правозастосовних [7].

Уточнимо, що акт застосування права, з одного боку, виступає засобом організації реалізації правових норм, а з іншого – засобом здійснення процесу управління (у чому полягає його головна соціальна цінність). У ході правозастосовної діяльності органи правозастосування виступають суб'єктами управління; особи, щодо котрих застосовується право, – об'єктами управління; а правозастосовні акти – засобами управління [8, с. 34].

Часто адміністративні акти плутають з іншими документами, які видаються суб'єктами владних повноважень. Це можуть бути юридично нейтральні дії, такі як інформування (наприклад, інформування фізичної чи юридичної особи суб'єктом владних повноважень про прийняте рішення), листування, роз'яснення, або ж їх плутають із документами, що підтверджують певні стани, факти або права власності. У судовій практиці є випадки, коли зацікавлена особа оскаржує свідчення про право власності або ліцензію, вважаючи, що цим свідченням чи ліцензією порушено її права, домагається скасування документа, який є лише підтвердженням того, що у певної особи є певне право [9].

Відповідно, до правових актів індивідуальної дії належать рішення суб'єкта владних повноважень, які поширюються на конкретних фізичних чи юридичних осіб і є актом одноразового застосування норм права. Такими актами можуть бути рішення щодо проходження публічної служби (прийняття на роботу, притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення з посади), призначення пенсії, рішення податкових органів тощо, а також рішення органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, їхньої посадової чи службової особи, якими порушуються права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [10, с. 284].

Під час розгляду таких спорів судам необхідно враховувати, що до правових актів індивідуальної дії належать також рішення (постанови) про притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності, які прийняті суб'єктами владних повноважень (крім суду) [11], оскільки мають конкретний припис, звернений до індивіда, зокрема: на підставі встановленого правопорушення та відповідно до правопорушення особа притягується до адміністративної відповідальності, на неї накладається адміністративне стягнення [12], а також рішення державних виконавців чи / або інших посадових осіб органів державної виконавчої служби під час здійснення ними виконавчого провадження [11].

Загалом сформулювати типовий перелік індивідуальних актів, які можуть бути оскаржені до адміністративного суду, складно. Кожна справа є індивідуальною. Однак приблизний перелік, на наш погляд, такий:

- 1) постанови по справі про адміністративне правопорушення;
- 2) рішення державних виконавців;
- 3) накази про затвердження узагальнюючої податкової консультації або письмово оформлена податкова консультація;
- 4) письмові вимоги будь-якого контролюючого органу, оскільки такий акт породжує правові наслідки (зокрема обов'язки) для свого адресата і наділений рисами правового акта індивідуальної дії (з урахуванням його змістової складової частини, незалежно від форми документа, в якому він міститься) і як такий може бути предметом судового контролю в порядку адміністративного судочинства у разі звернення із відповідним позовом. «Законність» письмової вимоги контролюючого органу передбачає її обґрунтованість, тобто наявність підстав для її скерування адресату [13];
- 5) рішення про реєстрацію (наприклад, податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних та / або відмову в такій реєстрації та рішення про включення в ризикові);
- 6) накази щодо питань проходження публічної служби (як приклад, Головного управління Національної поліції);



7) інші індивідуалізовані, конкретизовані рішення органів виконавчої влади, наприклад, постанови Департаменту Державної архітектурно-будівельної інспекції, постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Усі перелічені акти після реалізації вичерпують свою дію, не встановлюють і не змінюють норми права, мають локальний характер, не розраховані на широке коло осіб [4].

Говорячи про акти, які не належать до індивідуальних, необхідно вказати, що це листи, інформаційні буклети, попередження (нагадування), рекомендації тощо.

Водночас слід розуміти, що не всі акти можна оскаржити. Зокрема, підставою для відмови в оскарженні є припинення дії такого акта (його виконання), а також відсутність порушення безпосередньо прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів позивача (і не належний позивач, і не відсутність порушення як такого).

Слід також зазначити, що право на оскарження є динамічним, багатоаспектним і продовжує змістовно розвиватися разом із розширенням нашого уявлення про права людини, верховенство права та про його складові елементи [3, с. 78].

**Висновки.** Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким інститут оскарження індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень вважається одним із фундаментальних у системі адміністративного судочинства. Суб'єкти, наділені владними функціями, не завжди дотримуються встановлених правил прийняття (створення) актів застосування, що нерідко призводить до порушення прав об'єктів управління (якими ті є).

Узагалом такі акти прийнято поділяти за суб'єктом видання на рішення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, делегованих представників, наділених виконавчими функціями у сфері управління. Однак фактично це об'єктивовані у певному вираженні наслідки використання такими суб'єктами своїх компетенційних можливостей як результат використання ними однієї із форм адміністративної діяльності, репрезентованої у вигляді наказу, розпорядження, постанови тощо.

#### Список використаних джерел:

1. Корчинський О.І. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Міністерство освіти і науки України, *Національний університет «Львівська політехніка»*. Львів, 2019. 185 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 153. С. 153–154.
3. Цельєв О.В. Право на оскарження рішень органів публічної влади та їхніх посадових осіб як складова верховенства права. *Наукові записки НаУКМА. Серія : Юридичні науки*. 2017. Т. 200. С. 72–29.
4. Справа № 520/5501/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень України*. 2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83598057>.
5. Справа № 200/11391/19-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень України*. 2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86493721>.
6. Справа № 560/1809/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень України*. 2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83904880>.
7. Справа № 240/7848/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень України*. 2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83292391>.
8. Пунько О.В. Функції правозастосовних актів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 31. Т. 1. С. 34–36.
9. Бевзенко В. Рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень – що оскаржується до адміністративного суду. «Судебно-юридическая газета». 2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/917730/>.
10. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії та практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
11. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : Постанова Вищого адміністративного суду від 06 березня 2008 р. № 2. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008 р. № 2. С. 117.
12. Справа № 2а-1672-1/09. *Єдиний державний реєстр судових рішень України*. 2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/12665643>.
13. Окрема думка по справі № 520/9092/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень України*. 2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81794516>.

УДК 347.998.85 (477) Україна  
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.36>

РАФАЛЬСЬКА О.В.

## ПРОЦЕСУАЛЬНА СПІВУЧАСТЬ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА МНОЖИННОСТІ В СИСТЕМІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті вивчається інститут процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України та тематика, присвячена актуальним питанням адміністративного процесуального права. У статті проаналізовано низку наукових підходів до визначення змісту поняття «процесуальна співучасть», досліджено його правову природу, надано його авторське формулювання. Окрему увагу приділено питанням розмежування суміжних процесуальних інститутів – процесуальної співучасті та групового позову.

У статті проведено оцінку ролі інституту множинності, досліджено закон та положення адміністративного провадження та визначено прогалини, які можна було б усунути шляхом збереження найбільш ефективних положень процесуального закону, враховуючи правові позиції, сформульовані судовою практикою, що було б відображено в перспективному єдиному кодексі адміністративного судочинства. Ця процедура сприяє забезпеченню доступу до правосуддя, виключає можливість навмисної затримки процесу, не впливаючи на процесуальні гарантії. Особлива увага приділяється проблемам, які виникають на етапі застосування цього принципу. Дослідження охоплює питання законності прийнятих рішень, випадків множинності суб'єктів як від імені позивача, так і від імені відповідача, проблеми, пов'язані з позовними вимогами.

На основі відповідної судової практики та наукової теоретичної бази було проаналізовано та систематизовано основні підходи до визначення цього поняття. Сформульовано важливий висновок, що в контексті правозастосування така ідея наповнюється якісно новим змістом, який відповідає як національній, так і міжнародній спільноті.

У статті досліджено сьогочасний стан та причини виникнення прогалин правового регулювання адміністративних відносин як одного з видів юридичних дефектів в адміністративному праві України, що знижує ефективність правового впливу.

Автором статті вивчено тенденції розвитку та сучасний погляд на адміністративне судочинство та його структуру в Україні. Зроблено висновок про відставання вказаного способу мінімізації дефектів правового регулювання від потреб практики.

Автор досліджує досвід проведення інституційних класових дій та можливість його використання в процесуальному законодавстві України, визначає особливості провадження.

**Ключові слова:** процесуальне законодавство, адміністративний процес, процесуальна співучасть, адміністративне судочинство, груповий позов.

The article studies the institute of procedural complicity in administrative proceedings in Ukraine and devoted to topical issues in administrative procedural law. This paper examines a number of scientific approaches to the definition of “procedural participation” concept, investigates its legal nature, gives its author’s wording. Attention is spared to questions of differentiating of contiguous procedural institutes – procedural participation and class action.

The article assesses the role of the institution of multiplicity, researched the law and the provisions of the administrative proceedings and identifies gaps that could be eliminated through the preservation of the most effective provisions of the procedure law, giv-

en the legal positions formulated in court practice, which would be reflected in the prospective uniform code of administrative procedure. This procedure promotes to ensuring access to justice, eliminating the possibility of intentional delay in the process, without affecting the procedural guarantees. The special attention is given to the problems which arise at the stage of applying this institution. The study covers the questions of legality of the given decisions, cases of plurality of subjects both on behalf of the claimant and on behalf of the defendant, problems relating to the participation of remedial claimants.

Based on the relevant judicial practice and scientific theoretical base, the main approaches to the definition of this concept were analyzed and systematized. An important conclusion has been formulated that in the context of law enforcement, such an idea is filled with new content that corresponds to both the national and international public.

In article the current situation and the reasons of the gaps emergence in the administrative relations' legal regulation as one of legal defects in Ukrainian administrative law, that reduces the effectiveness of law influence, have been investigated.

The author of the article has studied the tendencies of development and modern view of administrative legal proceedings and its structure in Ukraine. The conclusion has been made about lag of addressing the gaps as one of the methods of legal defects minimizing from the needs of practice.

The author examines the experience of the institute class action and possibility of its use in the procedural legislation of Ukraine, defines the features of the proceedings.

**Key words:** *procedural law, administrative process, procedural participation, administrative legal proceedings, class action.*

**Вступ.** Дискусія щодо налагоджування інституту співучасті на європейській арені та його достеменно розробка для адміністративного судочинства в Україні, як підсумок, набуває чималого значення. Причиною для такого визначення є поведінка суб'єктів владних повноважень, що неодноразово порушувала права та інтереси великого кола осіб.

Нинішнє регулювання в адміністративному судочинстві включає неабияку кількість процесуально-правових категорій, що характеризуються неналежним, нечітким тлумаченням як із боку вітчизняної, так і сьогочасної судової практики та наукової теорії, де однією з них виступає процесуальна співучасть.

Нині у процесі вивчення ступеню досліджень науковцями та вченими-процесуалістами значеного інституту процесуальної співучасті як елементу множинності осіб, що залучаються до участі в судовій справі, однозначно варто констатувати його використання в господарському та цивільному процесі. Із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства та з моменту здійснення правосуддя в адміністративних справах це розкривається у процесі аналізу та розв'язання публічно-правових спорів. Наявні ж здобутки у сфері вивчення співучасті – переважно надбання науки цивільного процесуального права, які не дають вичерпної відповіді щодо особливостей участі в адміністративному судочинстві фізичних осіб, суб'єктів владних повноважень [1].

Нормалізація та налагоджування суспільних відносин у таких сферах, як державне та соціальне управління, організація управлінських відносин, які, своєю чергою, можуть формуватись на будь-якому рівні публічної діяльності, також у галузі суспільних відносин, що утворюються під час захисту порушених прав, свобод та інтересів, забезпечуються діючою в країні системою адміністративних правових норм, що фіксуються та обґрунтовуються в належних джерелах адміністративного права.

Питання щодо вивчення процесуальної співучасті в системі адміністративного процесу для сучасної юридичної науки є досить новим, необхідним концептом, який дезінтегрує недостатність зв'язків, які формують негативний ефект, що спонукає до зміни правового регулювання громадських відносин.

**Постановка завдання.** У наданій до розгляду статті головною метою дослідження є питання, пов'язані з поняттям та сутністю інституту процесуальної співучасті в процесуальному праві України, аналізом сучасної ситуації процесуальної реалізації інституту співучасті в адміністративному процесі України. На основі відповідної судової практики та наукової теоретичної бази проаналізувати основні підходи до визначення цього поняття та сформулювати висновок, що в контексті правозастосування така ідея відповідає як національній, так і міжнародній спільноті.

**Результати дослідження.** С.В. Ківалов зазначав: «У провадженнях з адміністративного судочинства особами, які мають інтерес у справі, є громадяни, державні органи, органи місцевого самоврядування, державні службовці, організації, підприємства, установи, заклади незалежно від форм власності, які в адміністративному судочинстві прийнято називати сторонами» [2].

Процесуальна співучасть для будь-якої форми судового провадження видається ускладненою формою процесу. Це достеменно характеризує інститут множинності, який проявляється участю великого кола осіб на стороні позивача і/або відповідача.

Наприклад, постановою у 2018 р. Велика Палата Верховного Суду залишила без задоволення апеляційну скаргу Громадської організації «Центр протидії корупції», Громадської організації «Всеукраїнське об'єднання «Автомайдан» та Громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна» на ухвалу Верховного Суду у складі суддів Касаційного адміністративного суду в адміністративній справі за їх позовом до Президента України Порошенка Петра Олексійовича, де треті особи: Національне антикорупційне бюро України та громадянин України, про визнання протиправним та скасування Указу Президента України [3].

Цей інститут є необхідним засобом для досягнення економії та швидкого й чіткого винесення судового рішення. Варто зазначити, що важливою та першочерговою причиною участі осіб в адміністративному процесі є існування інтересу, який, своєю чергою, потребує захисту в суді у зв'язку з порушенням прав і свобод учасника матеріальних правовідносин. Саме вказаний інтерес є підґрунтям для виникнення або виключення співучасті.

При процесуальній множинності предметом процесу є виникнення спірних матеріальних правовідносин, тобто колективних, а у такому разі це спричиняє формування необхідної співучасті, що зумовлюється участю всіх осіб у процесі, адже за відсутності хоча б одного стає неможливим розгляд справи по суті або ж винесення рішення щодо такого спору. За необхідної співучасті суд зобов'язаний залучити до судового провадження всіх співучасників у цій справі, тобто конкретно тих осіб, які є сторонами спору щодо матеріальних правовідносин.

Деякі вчені-процесуалісти зазначають, що на практиці є чимало випадків, коли співучасть є обов'язковою. Але в такому аспекті судового провадження окремий розгляд позовів є неприйнятним. Відсутність залучення в таких справах на одну зі сторін співпозивачів або співвідповідачів спричиняє порушення прав та інтересів учасників адміністративного процесу і постановленням судом незаконного та неаргументованого рішення.

З огляду на вищезазначене, неодномоментним є обґрунтування з боку цивільного процесу, де законодавство з приводу цього не надає чітко та достеменно сформованого переліку випадків виникнення співучасті та засобів регулювання при застосуванні такого інституту, але при цьому необхідно зауважити, що суд не зможе винести справедливе рішення, якщо не розгляне суперечку щодо права з точки зору інтересів усіх учасників процесу.

Щодо факультативної співучасті, то вона формується за обставин, коли є наявними подібні права та обов'язки, тобто коли учасники мають аналогічну зацікавленість, яка ґрунтується на схожості фактів щодо спору. У такому разі суд виносить постанову щодо того, чи буде груповий розгляд справи у зв'язку з вимогами кількох позивачів або до таких відповідачів сприяти справедливому, чіткому, швидкому розгляду та вирішенню справи.

Окрім підстав, які закріплені в законодавчих актах, неодномоментним є виокремлення умов, які фаворитизують виникнення співучасті в судовому процесі.

По-перше, вагомим аспектом виступає волевиявлення осіб, тобто коли участь у справі беруть кілька суб'єктів, які наділені правом вимоги та виявляють бажання щодо участі як співпозивач.

По-друге, суд на стадії підготовки до розгляду першочергово звіряється з визначеним складом осіб у процесі та з фактами, підставами формування процесуальної співучасті. А потім, після перевірки, на першого покладаються зобов'язання ознайомити всіх учасників справи, що у провадженні суду знаходиться справа, рішення щодо якої зачіпає інтереси всіх сторін, й запропонувати висловити свою позицію щодо вступу в процес.

По-третє, неодмінно варто констатувати, що якщо поставлені завдання не виконуються в повному обсязі, це призводить до негативних наслідків, які характеризуються, наприклад, су-перечливими, незаконними рішенням, адже розв'язання питань, що стосуються прав та обов'язків осіб, що не залучені до участі в справі, є конститутивним порушенням норм процесуального права, що викликає скасування рішення суду в апеляційному або ж в касаційному порядкух. Але завдяки дії такого принципу, як диспозитивність, суд не має законодавчо визначених прав силувати до захисту особистих прав, саме тому до справи він має змогу залучити співвідповідача, а не співпозивача.

У цивільному процесуальному праві дослідження практики суду демонструє, що вони не часто вдаються до об'єднання в одне провадження однорідних справ, а роз'єднують такі вимоги, що випливають із суперечок за участю одних і тих самих осіб, в окремі групи, якщо компоновання справ може затягти або ускладнити рух цивільних справ [4]. Потрібно зазначити, що співучасть та об'єднання вимог у позові класифікуються як незалежні один від одного інститути процесу.

При процесуальній співучасті в рамках однієї адміністративної справи концентрується весь доказовий матеріал, який, своєю чергою, дає змогу правильно вирішити суперечку в правовідносинах, уникнути постановлення судом суперечливих рішень за вимогами кількох позивачів або до кількох відповідачів. Це також сприяє скороченню часу, способів і засобів, що нерозважливо витрачаються на розгляд судової справи, а також пришвидшує процес захисту порушеного, спірного права або ж охоронюваного законом інтересу. Б.В. Сангаджієв зазначає, що економія розглядається в двох аспектах: 1) економія грошових коштів; 2) економія часу [5, с. 147].

Такий інститут, до речі, може виникнути за ініціативою позивача, відповідача, а в деяких випадках й зі сторони суду. Але варто констатувати, що у процесі аналізу процесуальної співучасті необхідною є вагома її ознака, яка дає змогу достеменно відрізнити співучасника від всіх інших суб'єктів процесуальних правовідносин, тобто за функціонування будь-якого її виду взаємов'язані або однорідні права та обов'язки співучасників не мають виключати один одного загалом або в певній зазначеній частині. Іншими словами, право на вимогу одного співпозивача має цілком відповідати праву на вимогу іншого. Кожен співучасник у судовому розгляді характеризується як самостійний, незалежний суб'єкт, який наділений правом вільного вибору способів дії в процесі незалежно від всіх інших осіб, які беруть участь на тій самій стороні.

Особливістю судового рішення при співучасті є саме те, що суд виносить одне єдине рішення, в якому зазначаються відповіді на кожну позовну вимогу, причому, якщо воно стосується одразу кількох учасників, відповідно, судом вказується, в якій частині воно стосується кожного співпозивача або що право є солідарним.

У разі постановлення рішення суду проти кількох відповідачів зазначається, в якій частині кожен із співвідповідачів зобов'язується виконати рішення, або вказується їхня спільна відповідальність. Якщо один із співпозивачів вирішує змінити предмет позовної вимоги, то він припиняє співучасть за відповідним правом у суді, адже вказаний механізм діє тільки в тих випадках, коли функціонує однотипний предмет позову, а за інших обставин така вимога розглядається в індивідуальному порядку.

З огляду на сучасний стан законодавчого закріплення та практики, доречно констатувати, що адміністративний процес, на відміну від цивільного та господарського, характеризується проблематичністю щодо застосування та вивчення інституту процесуальної співучасті. Досить чітко простежується тенденція ускладнення відносин між суспільством та органами публічної адміністрації, що викликана інтенсивним розвитком економічного обороту, обтяження майнових й особистих немайнових відносин, що, своєю чергою, зумовлює перенасичення суб'єктного складу та юридичних зв'язків між учасниками відносин. Такі багатосуб'єктні правові відносини мають достеменно регулюватися нормами матеріального права та функціонувати в регламентованих законодавством рамках.

**Висновки.** Отже, процесуальна співучасть – це інститут процесуального права, який обов'язково зумовлений певними процесуальними причинами. Диференціація цього інституту на обов'язкову і факультативну пояснюється залежністю від характеру матеріальних правових зв'язків між суб'єктами спірних правовідносин. Вказане розмежування є поширеним у законодавстві зарубіжних країн.

Співучасть також є однією з найпоширеніших форм множинності осіб, що беруть участь в адміністративному процесі. Вона викликана певною чіткою наявністю багатосуб'єктного спірного матеріального правового відношення, також присутністю однієї загальної підстави, з якої впливає кілька спірних матеріальних правовідносин, що є предметом адміністративного судочинства, і за умови можливості задоволення вимог усіх співучасників в одному процесі.

Тому на підставі проведеного аналізу інституту процесуальної співучасті в адміністративному процесі України та її співвідношення з іншими галузями доцільним вбачається структурування та повна регламентація цього інституту на законодавчому рівні, роз'яснення випадків процесуальної співучасті та перелік нормативних актів, які їх передбачають. Також значущим елементом є, по-перше, закріплення істотних ознак співучасті, що дасть змогу достеменно відмежовувати її від інших форм множинності осіб, які беруть участь у справі, по-друге, конкретизація порядку залучення співучасників до судової справи та пряме трактування можливостей надання суду права за власної ініціативи залучати співучасників.

**Список використаних джерел:**

1. Бевзенко В.М. Інститут процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України: сутність та правове регулювання. *Держава і право*. 2010. № 47. С. 223.
2. Ківалов С.В. Понятійно-правова характеристика сторін як учасників адміністративного судочинства. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*: збірник наук. праць / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), М.В. Афанасьєва (заст. голов. ред), В.М. Дрьомін [та ін]; відп. за вип. В.М. Дрьомін; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Юрид. л-ра, 2015. Т. 15. 22 с.
3. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18 грудня 2018 р. в справі № 9901/657/18 (П/9901/657/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78977396>
4. Грось Л.А. Институт процессуального соучастия: связь между процессуальным и материальным правом. *Российская юстиция*. 1998. № 3. С. 35.
5. Сангаджиев Б.В. Особенности организационно-правового обеспечения деятельности федеральных судов общей юрисдикции Российской Федерации. *Вестник РУДН. Серия: юридические науки*. 2011. № 3.

УДК 346.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.37>

РОГОВА Є.І.

**ХАРАКТЕРИСТИКА ПОНЯТІЙНИХ КАТЕГОРІЙ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ**

В умовах сучасних глобальних та регіональних інформаційних протистоянь, деструктивних комунікативних впливів, зіткнення різновекторних національних інформаційних інтересів, поширення інформаційної експансії та агресії захист національного інформаційного простору та гарантування інформаційної безпеки стають пріоритетними стратегічними завданнями сучасних держав у системі глобальних інформаційних відносин. Збереження інформаційного суверенітету, формування ефективної системи безпеки в інформаційній сфері є актуальною проблемою і для України, яка часто є об'єктом зовнішньої інформаційної експансії, маніпулятивних пропагандистських технологій та руйнівного інформаційного вторгнення. В умовах російсько-українського конфлікту захист національного інформаційного простору від негативних інформаційно-психологічних впливів, операцій та війн, гарантування інформаційної безпеки та інформаційного суверенітету набувають особливого значення і стають чинниками збереження національної ідентичності України та функціонування її як суверенної та незалежної держави.

У світлі сучасних процесів значення інформації у суспільстві швидко зростає. Також і просування України до європейського співтовариства ставить перед нею важливе або можливо навіть і необхідне завдання – зайняття міцних позицій в усіх сферах суспільного життя, в тому числі і в інформаційній.

У сучасному світі інформація визначається як рушійна сила та домінуюча галузь, яка ставить за завдання впровадження передових інформаційних технологій в усі сфери суспільної діяльності. Тож інформаційна безпека є одним із найважливіших понять у науці і різних сферах людської діяльності. Сутність і комплексність цього поняття характеризує сучасне інформаційне суспільство. Враховуючи те, що питання інформаційної безпеки в умовах глобалізації носять гострий характер, необхідно визначити оптимальні шляхи усунення інформаційних загроз і небезпек і мінімізації впливу негативних наслідків у сфері інформаційної діяльності держави.

У статті розкрито зміст поняття «інформаційна безпека» та проаналізовано підходи до визначення цієї категорії у різних нормативних актах. Разом із цим проаналізовано поняття «інформація». Здійснено спробу виокремлення видів інформаційної безпеки та інформації.

**Ключові слова:** інформація, інформаційна безпека, інформаційні ресурси, державна безпека, інформаційний простір.

In the context of modern global and regional information conflicts, destructive communicative influences, clashes of multi-vector national information interests, spread of information expansion and aggression, protection of the national information space and guaranteeing information security are the priority strategic tasks of modern states in the system of global information relations. The preservation of information sovereignty, the formation of an effective security system in the information sphere is also a pressing issue for Ukraine, which is often the subject of external information expansion, manipulative propaganda technologies, and destructive information invasion. In the context of the Russian-Ukrainian conflict, protecting the national information space from negative information-psychological influences, operations and wars, guaranteeing information security and information sovereignty are of particular importance and become factors for preserving Ukraine's national identity and functioning as a sovereign and independent state.

In the light of current processes, the value of information in society is growing rapidly. Also, Ukraine's promotion to the European Community puts before it an important, or perhaps even necessary, task – taking strong positions in all spheres of public life, including information. In today's world, information is defined as the driving force and dominant industry that sets itself the task of introducing advanced information technology into all spheres of public activity.

Therefore, information security is one of the most important concepts in science and in various fields of human activity. The essence and complexity of this concept characterizes the modern information society. Given that the issues of information security in the context of globalization are acute, it is necessary to determine the optimal ways to eliminate information threats and dangers and minimize the impact of negative consequences in the field of information activities of the state.

The article describes the content of the concept of information security and analyzes approaches to the definition of this category in various regulations. At the same time, the concept of “information” is analyzed. An attempt was made to isolate types of information security and information.

**Key words:** information, information security, information resources, state security, information space.

**Вступ.** Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» інформаційна безпека держави – це стан її захищеності, при якому спеціальні інформаційні операції, акти зовнішньої інформаційної агресії, інформаційний тероризм, незаконне зняття інформації за допомогою спеціальних технічних засобів, комп'ютерні злочини та інший деструктивний інформаційний вплив не завдають суттєвої шкоди національним інтересам. Державна безпека – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенціальних загроз невоєнного характеру. Національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз.

**Постановка завдання.** Метою статті є здійснення правового аналізу інформаційної безпеки та надання характеристики понятійним категоріям інформаційної безпеки.

**Результати дослідження.** Перша спроба законодавчого визначення категорії «інформаційна безпека» була зроблена в концепції Національної програми інформатизації. Відповідно до цього нормативно-правового акту інформаційна безпека – це комплекс нормативних документів з усіх аспектів використання засобів обчислювальної техніки для оброблення та зберігання інформації обмеженого доступу, комплексу державних стандартів із документування, супроводження, використання сертифікаційних випробувань програмних засобів захисту ін-

формації, банк засобів діагностики, локалізації та профілактики комп'ютерних вірусів, нові технології захисту інформації з використанням спектральних методів, високонадійні криптографічні методи захисту інформації [1].

У Законі «Про інформацію» інформаційна безпека розглядається як «захищеність життєво важливих інтересів суспільства, держави і особи, якою виключається заподіяння шкоди через неповноту, несвоєчасність, недостовірність інформації, через негативні наслідки функціонування інформаційних технологій або внаслідок розповсюдження інформації, забороненої для розповсюдження законами України [2].

У законодавчому полі України, на жаль, відсутній рамковий закон про інформаційну безпеку держави. Сутність інформаційної безпеки визначена в Законі України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки». Між тим інші законодавчі акти, що набрали чинності після цього закону, не подають іншого тлумачення, уточнення або заперечення цього поняття. Тому, виходячи із сутності закону, поняття «інформаційна безпека» полягає у реалізації запобіжних заходів проти нанесення шкоди через неповноту, невчасність та невірність інформації, яка використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване розповсюдження, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації. Однак залишається нерозв'язаною задача розроблення теоретичних основ забезпечення інформаційної безпеки України. Є потреба удосконалення чинного законодавства України, зокрема базового термінологічного положення щодо визначення поняття «інформаційна безпека».

Кореневим у проблематиці інформаційної безпеки є поняття «інформація». Воно зустрічається у трьох нині чинних загальнодержавних документах прямої дії: Законах України: «Про інформацію», «Про телекомунікації», а також державному стандарті України ДСТУ 2226-93 «Автоматизовані системи. Терміни та визначення». Ось як подається це визначення:

– інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді;

– інформація – відомості, подані у вигляді сигналів, знаків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб;

– інформація – відомості про об'єкти, процеси та явища [3].

Проводячи аналіз цих понять, можна зазначити, що всі визначення є різними, їх об'єднує тільки поняття «відомостей».

Не роз'яснюють на достатньому рівні поняття «інформаційна безпека» і нові нормативно-правові акти, викликані сьогоденням, боротьбою з російським агресором на сході держави: оновлена Воєнна доктрина України та Стратегічний оборонний бюлетень України. Все це свідчить про термінологічну непорядкованість у різних офіційних документах, невідповідність їх законодавчому визначенню поняття інформаційної безпеки і потребує вдосконалення чинного законодавства України.

За методами забезпечення інформаційну безпеку підприємства можна об'єднати в три види:

– правова безпека;

– організаційна безпека;

– програмно-технічна безпека.

Правова безпека включає сукупність нормативно-правових актів, які регулюють відносини, пов'язані з використанням інформації в діяльності суб'єкта господарювання. Автор розглядає основні види такої інформації:

1) статистична інформація (офіційно документована державна інформація, що кількісно характеризує масові явища та процеси, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя);

2) адміністративна інформація (це офіційно документовані дані, що характеризують явища та процеси, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя і збираються, використовуються, поширюються та зберігаються органами державної влади, місцевого самоврядування, юридичними особами з метою виконання адміністративних завдань, що належать до їхньої компетенції);

3) масова інформація (публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація);

4) інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування;

5) правова інформація (сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення);



б) інформація про особу (персональні дані);

7) інформація довідково-енциклопедичного характеру;

8) соціологічна інформація (це документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих громадян і соціальних груп до суспільних подій і явищ, процесів, фактів).

За режимом доступу вирізняють відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Інформація з обмеженим доступом поділяється на конфіденційну і таємну.

Конфіденційна інформація – це відомості, що знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов (наприклад комерційна таємниця). Громадяни, юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, отриманою за власні кошти, або такою, що є предметом їхнього професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу і не порушують передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність до категорії конфіденційної, та встановлюють для неї систему захисту. Виняток становить інформація комерційного і банківського характеру та інформація, правовий режим якої встановлено Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України (з питань статистики, екології, банківських операцій, податків), а також інформація, приховування якої становить загрозу життю і здоров'ю людей.

Стосовно інформації, яка є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, то з метою її збереження може бути встановлено обмежений доступ, тобто надано статус конфіденційної. Порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію, визначає Кабінет Міністрів України. Конфіденційною не може бути інформація, що містить відомості про:

1) стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту;

2) аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян;

3) стан здоров'я населення, його життєвий рівень, зокрема харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;

4) справи із правами і свободами людини і громадянина, а також фактів їх порушень;

5) незаконні дії органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб;

6) інша інформація, доступ до якої відповідно до законів України і міжнародних договорів та згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмежена.

До таємної належить інформація, що містить відомості, які становлять державну чи іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі (наприклад державна таємниця, банківська таємниця).

Віднесення інформації до категорії таємних відомостей, які становлять державну таємницю, і доступ до неї громадян здійснюється відповідно до Закону про цю інформацію. Порядок і терміни оприлюднення таємної інформації визначаються відповідним законом ст. ст. 18–25 Закону України «Про інформацію».

Інформація з обмеженим доступом може поширюватися без згоди її власника, якщо вона є суспільно значущою, тобто є предметом громадського інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважає над правом власника на її захист: Закон України «Про державну таємницю», ст. ст. 60–62; Закон України «Про банки і банківську діяльність», ст. 30; Закону України «Про інформацію». Отже, інформація є основним об'єктом інформаційної безпеки. Як об'єкт вона містить документи, ділові взаємовідносини, електронні носії інформації, технології виробництва, нові товари та послуги, знання.

Програмно-технічний вид інформаційної безпеки реалізується за допомогою засобів програмного та апаратного забезпечення. Організаційний вид полягає у забезпеченні збереження конфіденційної інформації суб'єктів господарювання шляхом формування корпоративної системи захисту [4].

Варто зазначити, що інформаційна безпека суб'єктів господарювання має деякі особливості, наприклад основним регламентом початкового стану впровадження системи інформаційної безпеки суб'єкта господарювання є призначення відповідальних осіб за безпеку і розмежування сфер їх впливу. Важливим складником інформаційної безпеки суб'єкта господарювання

є інформаційно-аналітична робота, основним завданням якої є збирання всіх видів інформації, яка може мати вплив на суб'єкт господарювання.

Аналізуючи практику інформаційних відносин суб'єктів господарювання та беручи до уваги роль інформації в такій діяльності, можна говорити, що інформаційна безпека включає такі її види: комп'ютерну безпеку, інформаційно-психологічну безпеку, комунікаційну безпеку та документаційну безпеку.

Комп'ютерна безпека передбачає захист засобів комп'ютеризації, комп'ютерних технологій і інформації, що знаходиться на електронних носіях; отримання необхідної суб'єктом господарювання інформації із глобального інформаційного простору (мережі Інтернет) для формування їх інформаційного ресурсу; протидія інформаційним загрозам у середовищі електронної інформації (комп'ютерні віруси, шкідливі програми, комп'ютерний тероризм).

Інформаційно-психологічна безпека зосереджує свої зусилля у сфері інформації та її носіїв (працівників, клієнтів, споживачів продукції суб'єктів господарювання). Основними напрямками забезпечення інформаційної безпеки є захист такої інформації (організація захисту інтелектуальної власності, режиму використання інформації працівниками та іншими особами у процесі інформаційних відносин); збереження інформаційного здоров'я працівників суб'єктів господарювання в умовах інформатизації виробництва; розробка технологій отримання такої інформації (пошукові дослідження, конференції, семінари, курси, симпозіуми) для формування інформаційного ресурсу суб'єктів господарювання; протидія технологіям маніпулювання інформацією, індивідуальною та колективною свідомістю.

Комунікаційна безпека включає захист інформації в процесі взаємобміну (електронна пошта, мобільний зв'язок) та ділового спілкування (зустрічі, перемовини); проведення заходів в інформаційному середовищі суб'єктів господарювання; протидія поширенню негативної інформації засобами масової комунікації.

Документаційна безпека спрямована перш за все на захист документаційної інформації та носіїв через запровадження надійної системи загального і спеціального діловодства, розробки нормативних документів із питань інформаційної безпеки; запровадження технологій отримання необхідних даних із різного роду документів правових активів, звітів, звичайних публікацій, виступів, описів для формування інформаційного ресурсу суб'єктів господарювання; документальне супроводження протидії інформаційним загрозам та інформаційно-психологічному впливу щодо суб'єктів господарювання, їх діяльності та персоналу (документування фактів порушення інформаційного режиму, поширення неправдивої інформації чи маніпулювання нею, документальне спростування негативної інформації, документи щодо вимог відшкодування моральної шкоди) [5].

**Висновки.** Натепер інформаційна безпека в умовах глобалізації інформаційного простору потребує вироблення теоретико-правових, методологічних, концептуальних, доктринальних, стратегічних, тактичних та оперативних правових засобів, які будуть здатні врегулювати суспільні інформаційні відносини. Дослідження в юридичній науці підтверджують необхідність гармонізації законодавства про інформаційну безпеку у повному зв'язку з міжнародними правовими процесами. Інформаційна безпека в нормативно-правовому аспекті має конституційний статус. Відповідно до статті 17 Конституції України визначення інформаційної безпеки можна подати як функцію – це одна з найважливіших функцій держави, справа всього українського народу щодо захисту суверенітету України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Марушак А.І. Інформаційно-правові напрями дослідження проблем інформаційної безпеки, 2011. № 21. С. 92–95.
2. Безуглий Д.С. Інформаційна безпека України: огляд останніх тенденцій / Д.С. Безуглий // Фізико-математична освіта, 2018. Вип. 2. С. 13–17.
3. Богуш В.М. Інформаційна безпека держави / В.М. Богуш, О.К. Юдін. К. : МК – Прес, 2006. С. 201–205.
4. Камлик М.І. Економічна безпека підприємницької діяльності. Економіко-правовий аспект. Навчальний посібник. К. : Атіка, 2005. С. 61–62.

## ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ КОМПАНІЙ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

У статті здійснено спробу визначити, чи є об'єктом адміністративно-правових відносин діяльність юридичних компаній в Україні. Автор вважає, що адміністративно-правові відносини, як невід'ємна складова частина вітчизняної адміністративної науки, були, є та будуть предметом наукових досліджень, здебільшого саме дискусійних. Відзначено, що в умовах глобальних трансформацій вітчизняне адміністративне право видозмінюється, про що свідчить перехід від тотального врегульовчого його сприйняття до аспектів служіння народу. У таких умовах аналізована категорія потребує перегляду, зокрема її особливостей, у тому числі і в об'єктному полі складових частин. Відповідно, автор присвятив цій тематичі дану наукову працю на прикладі аналізу діяльності юридичних компаній в Україні.

Стверджується, що, з одного боку, діяльність юридичних компаній – це різновид ведення бізнесу, орієнтованого на отримання прибутку; з іншого – це надання фізичним та юридичним особам можливості реалізації свого конституційного права на отримання юридичної допомоги з різноманітних питань, пов'язаних як із захистом прав, свобод та інтересів таких осіб, так і з бажанням попередити виникнення несприятливих наслідків неправильно обраного вектора дії в повсякденному житті шляхом надання відповідної юридичної послуги.

Із розумінням того, що адміністративно-правові відносини мають досить широке коло різновидів, визначено, що діяльність юридичних компаній в Україні може бути об'єктом таких відносин у разі її публічного адміністрування, зокрема: у процесі легалізації таких осіб, у тому числі отримання дозвільних документів, державної реєстрації та подальшого оподаткування прибутків; під час регулювання ринку надання юридичних послуг в Україні та державного стратегічного планування розвитку вітчизняної економіки.

**Ключові слова:** адміністративно-правові відносини, об'єкт, суб'єкт, юридична діяльність, юридичний бізнес, юридичні компанії, юридичні послуги.

The article attempts to determine whether the activities of law firms in Ukraine are an object of administrative-legal relations. The author believes that administrative and legal relations, as an integral component of the domestic administrative science, have been, will be and will be the subject of scientific research, and mainly discussion ones. It is noted that in the context of global transformations, domestic administrative law is changing, as evidenced by the transition of its perception from total regulation to aspects of serving the people. In such conditions, the category in question requires a review, in particular of its features, including the components in the object field. Accordingly, the author devoted this research work to this topic on the example of analysis of the activities of law firms in Ukraine.

It is argued that, on the one hand, the activities of law firms are a form of running a profit-oriented business; on the other, it provides individuals and legal entities with the opportunity to exercise their constitutional right to receive legal assistance on various issues related to the protection of the rights, freedoms and interests of such persons, such as the desire to prevent the occurrence of adverse consequences of an incorrectly chosen vector of action in everyday life by providing relevant legal services.

With the understanding that administrative-legal relations have a fairly wide range of varieties, it is determined that the activities of law firms in Ukraine can be the subject

of such relations in the case of its public administration, in particular: in the process of legalizing such persons, including obtaining permits, state registration and further taxation of income; in regulating the market for the provision of legal services in Ukraine and state strategic planning for the development of the domestic economy.

**Key words:** *administrative and legal relations, legal activity, legal business, legal companies, legal services, object, subject.*

**Вступ.** Усе те, на що спрямовані суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників правовідносин, іншими словами, те, із приводу чого виникло саме правовідношення, традиційно вважається об'єктом таких відносин. Але в будь-якому разі об'єкт публічних правовідносин є категорією сталою, а не динамічною. Навколо об'єкта, що перебуває у статичному стані, відбуваються дії, події, реалізуються права та обов'язки, що стосуються конкретних суб'єктів [1, с. 114].

Більше того, в умовах глобальних трансформацій вітчизняне адміністративне право видозмінюється, про що свідчить перехід від тотального врегульовчого його сприйняття до аспектів служіння народу. Відповідно, в таких умовах і категорія «адміністративно-правові відносини» має свої особливості, в тому числі і в об'єктному полі їхніх складових частин.

Із метою визначення, чи є об'єктом адміністративно-правових відносин діяльність юридичних компаній в Україні, вважаємо за необхідне присвятити цій тематиці дану наукову працю.

*Огляд останніх досліджень.* Адміністративно-правові відносини, як невід'ємна складова частина вітчизняної адміністративної науки, були, є та будуть предметом наукових досліджень, здебільшого саме дискусійних. Як зазначено вище, трансформаційні зміни вимагають перегляду категоріального апарату, віднайдення оптимальних шляхів розвитку окремих одиниць, пояснення існування певних явищ та процесів. Зокрема, праці вчених, що розкривають окремі аспекти зазначеного, змодеровані В. Авер'яновим, Ю. Битяком, В. Галуньком та багатьма іншими провідними адміністративістами.

У свою чергу, до питання про особливості діяльності юридичних компаній в Україні звертали свої наукові погляди такі вчені, як: Н. Геселева, Р. Колесник, В. Малига, В. Малишко, О. Марченко, І. Марчук, Т. Миськевич, Н. Михальчишин, А. Родюк, Ю. Сахарова, В. Сенік, О. Хошуляк, Р. Чумак та інші. Однак спеціалізованого розгляду заявленої нами проблематики вітчизняна адміністративна наука не має, а вищевказані вчені заклали фундамент для реалізації зазначеного.

**Виклад основних положень.** Перехід економіки України на ринкову модель управління сприяв підвищенню ролі договору як правового засобу регулювання суспільних відносин, що виникають у всіх сферах суспільного життя. Сфера послуг є однією з найперспективніших галузей економіки, яка розвивається надзвичайно швидкими темпами. Вона охоплює широке поле діяльності – від торгівлі і фінансування до страхування та посередництва. Переважна більшість організацій певною мірою надає послуги. І чим більше ускладнюється виробництво і насичується ринок товарами, тим більше зростає попит на послуги. Сфера послуг випереджає виробничу сферу за темпами розвитку і появою нових видів послуг, які пристосовані до потреб ринку і споживачів. Процентне співвідношення кількості наданих у суспільстві послуг є індикатором рівня економічного розвитку суспільства [2, с. 114].

Наразі юридичні послуги є одним із найпопулярніших різновидів послуг серед фізичних та юридичних осіб [3]. Відповідно, і практика забезпечення громадян кваліфікованою юридичною допомогою в сучасному демократичному суспільстві має надзвичайно важливе соціально-політичне значення [4].

Зокрема, це можна зумовити тим, що право кожного на правову допомогу є конституційно закріпленим та передбачає можливість фізичної особи одержати юридичні (правові) послуги. Шляхом закріплення цього права в Основному Законі держава створила всі передумови для розвитку можливостей отримання і надання юридичних послуг у різних сферах правовідносин, створення спеціальних правових механізмів забезпечення і реалізації права на юридичну допомогу [5; 6, с. 85].

Уточнимо, що ринок юридичних послуг – це сукупність операцій, де об'єктом виступають певні професійні дії фахівців із права з надання юридичної допомоги юридичним та фізичним особам на комерційній основі. Він представляє собою соціально-економічний механізм, який забезпечує прийняття та передавання прав власності на об'єкт купівлі-продажу – юридичну послугу [7, с. 76].

Причому специфіка розвитку юридичного ринку в Україні полягає в поступовому трансформуванні діяльності юридичних компаній, юристів та адвокатів із суто професійної діяльності у діяльність із ведення саме юридичного бізнесу. Безумовно, юридичний бізнес, як і інші види підприємницької діяльності, має загальні риси та окремо свої конкретні особливості [8].

З-поміж іншого зазначимо, що суб'єктами ринку юридичних послуг є 1) споживачі (замовники), метою яких є вирішення певних проблем за допомогою 2) фахівців із права (вітчизняні юридичні фірми різних форм власності, спеціалізовані й багатгалузеві за спрямованістю практичної юридичної діяльності відповідно до галузей права та видів ділової активності; філіали та представництва транснаціональних юридичних компаній, фірми з іноземним капіталом; приватні юристи – суб'єкти підприємницької діяльності; юридичні консультації обласних колегій адвокатів; консалтингові фірми, для яких юридичні послуги є одним із видів ділових послуг; консультативні підрозділи вищих юридичних навчальних закладів, що надають юридичну допомогу фізичним та юридичним особам на комерційній основі; фахівці права, для яких здійснення певних дій із юридичної допомоги та надання платних професійних юридичних порад не є головним видом професійної діяльності) [7, с. 76].

До речі, розвиток ринку юридичних послуг є однією з головних ознак цивілізованого суспільства, вирішальною передумовою стабільності економічної системи на загальнонаціональному та регіональному рівнях, гарантує узгодженість реформ із наявними стратегічними пріоритетами [9, с. 142]. Зокрема, якби кожен рік потрібно було б умовно назвати одним словом, яке характеризує розвиток юридичного бізнесу, то 2018 р. отримав би назву «рік трансформацій». Адже в цьому році відбулися значні зміни в бізнесі, практиках, взаємовідносинах «клієнт – юридична компанія», підходах до позиціонування, а також у ставленні до інновацій. Лідери ринку говорять про певне пожаття економіки та ринку загалом, активізацію інвестування в перспективні сфери (наприклад, у нерухомість та альтернативну енергетику). Звичайно, підґрунтя для цього заклала державна політика та процеси реформування в нашій країні [10].

За підрахунками команди Dead Lawyers, доходи юридичних компаній за 2018 рік були такими: «Baker McKenzie» – 416 850 700 грн.; «Asters» – 565 895 100 грн.; «Sayenko Kharenko» – 348 649 300 грн.; «Lexwell&Partners» – 324 795 000 грн.; «DLA Piper Ukraine» – 211 256 000 грн.; «Лляшев і Партнери» – 136 096 000 грн.; «Aequo» – 153 773 600 грн.; «Arzinger» – 142 863 100 грн.; «Василь Кісіль і Партнери» – 110 846 200 грн.; «CMS» – 108 411 800 грн.; «AVELLUM» – 89 140 400 грн.; «Integrites» – 96 989 900 грн.; «Redcliffe Partners» – 85 948 000 грн.; «Evriss» – 107 495 100 грн.; «Алексеев, Боярчук і Партнери» – 96 209 200 грн.; «Дубинський і Ошарова» – 72 432 300 грн.; «Kinstellar» – 76 411 800 грн.; «Dentons» – 67 032 000 грн.; «Пахаренко і Партнери» – 49 582 700 грн.; «АНК» – 48 871 600 грн.; «Юридична група LCF» – 50 359 000 грн.; «Eterna Law» – 36 744 600 грн.; «EY» – 30 921 000 грн.; «GOLAW» – 28 138 300 грн.; «Шкребець і Партнери» – 50 988 100 (2017 рік) грн.; «JUSCUTUM» – 28 156 500 грн.; «MORIS GROUP» – 16 826 100 грн.; «Салком» – 16 524 000 грн.; «Антика» – 14 642 100 грн.; «Юрлайн» – 15 885 900 грн.; «ADER HABER» – 13 792 100 грн.; «VB PARTNERS» – 12 495 600 грн.; «Alexandrov & Partners» – 17 172 200 грн.; «Interlegal» – 9 751 900 грн.; «EVERLEGAL» – 16 310 100 грн.; «AVER LEX» – 9 274 100 грн.; «Pavlenko Legal Group» – 14 593 500 (2017 рік) грн.; «Соколовський і Партнери» – 5 525 400 грн.; «Юридична група EUCON» – 4 245 500 грн.; «Династія» – 5 658 600 грн.; «Barristers» – 3 488 400 грн.; «Коннов і Созановський» – 4 306 900 грн.; «Грамацький і Партнери» – 4 354 500 грн.; «КМ Партнери» – 4 682 300 грн.; «Lavrynovych & Partners» – 3 199 400 грн.; «L.I.GROUP» – 1 375 400 грн.; «Gryphon Legal» – 3 292 100 грн.; «KPMG Law Ukraine» – 2 937 400 грн.; «ILF» – 2 080 800 грн.; «EQUITY» – 1 293 700 грн. [11].

Наведені рейтингові дані про обсяг доходів не свідчать про якість юридичної послуги або репутацію юридичної фірми на ринку, однак репрезентують загальний попит на послугу та рівень конкуренції в даному секторі бізнес-індустрії.

Зрозумілим є те, що в більшості із зазначених суб'єктів існує своя сфера діяльності, в якій їм немає рівних, адже тільки таким чином можна стати найкращим навіть у вузькому напрямленні, створити свій образ і завоювати авторитет. Водночас існує декілька напрямлень юридичної діяльності, якими займаються практично всі універсальні фірми, – безпрограшні варіанти. Наприклад, останній рік підкреслив значення судової практики – вона завжди була, є і буде затребувана клієнтами, а це означає – регулярно і постійно приносить прибуток. Якщо аналізувати найбільш поширені види спеціалізацій юридичних компаній у цілому, то можна спостерігати таку картину: судова справа (93%), потім господарське право (91%), корпоративне право (90%), податкове право (82%), і замикає п'ятірку лідерів нерухомість, будівництво і земельне право [12, с. 115; 13, с. 77].

Отже, із зазначеного стає зрозумілим, що не вимагає додаткового обґрунтування тезис про те, що основою діяльності юридичних компаній є надання відповідних послуг замовнику, який потребує професійної юридичної допомоги з різноманітних питань.

Уточнимо, що законодавством України розрізняються два види правових послуг: юридичні послуги та адвокатські послуги (допомога). У ст. 5 Закону України «Про соціальні послуги» зазначено, що під юридичними послугами слід розуміти надання консультацій із питань чинного законодавства, здійснення захисту прав та інтересів осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяння застосуванню державного примусу і реалізації юридичної відповідальності осіб, які вдаються до протиправних дій щодо цієї особи (оформлення правових документів, адвокатська допомога, захист прав та інтересів особи тощо) [14]. Тому можна зробити висновок, що адвокатська допомога є одним із видів юридичних послуг [2, с. 114], однак має свою специфіку.

Дещо спірним в означеній площині є питання, чи відноситься діяльність адвокатів саме до бізнес-індустрії. З одного боку, це професійна діяльність, надання якої передбачає грошову винагороду, а з іншого – мистецтво, тобто спосіб «творити» справедливість, відстоювати конституційні права, свободи та інтереси пересічних громадян. Ми – прибічники думки, що адвокатура як інститут захисту є місіонним, передбачає доступ до професії виключно високоосвічених людей із наявним багажем таких морально-етичних якостей, які унеможливають зловживання власними виговорними інтересами. На жаль, в Україні ми маємо змогу спостерігати дуалістичну модель даного явища, де більшість адвокатів справді діють «на благо», вірять у свою професію та реалізують її з честю й гідністю, а інші – йдуть бізнес-шляхом. Це право кожного, однак слід пам'ятати, що зроблений вибір впливає на весь інститут адвокатури і тим самим унеможливає однозначність вирішення зазначеного питання.

Однак у будь-якому разі головна мета будь-якого юриста чи адвоката – захист інтересів і прав свого клієнта, в тому числі і в суді. При цьому не завжди професійна правова допомога потрібна лише у складних життєвих ситуаціях. Найчастіше юридичні послуги потрібні в повсякденному житті, наприклад, у випадку розлучення або суперечки з банком. Допомога досвідченого фахівця в галузі права надає можливість вирішити проблему швидко і ефективно [3].

Водночас для споживачів юридичних послуг одною з найважливіших речей є не тільки професіоналізм, але й індивідуальний підхід у спілкуванні з клієнтом, а саме спілкування за телефоном, швидкість виконання завдань, ведення індивідуальних особистих розмов, прийняття клієнта тощо [15]. Відповідно, під час надання юридичних послуг не лише з'ясовується конкретне завдання, яке ставить клієнт перед виконавцем, а й уточнюються строки виконання завдання та бажаний кінцевий результат – з одного боку; а з іншого – встановлюється психологічний портрет клієнта для вироблення тактики спілкування та взаємодії з ним [16, с. 239].

Для правильної реалізації зазначеного існують певні етичні вимоги та обмеження, що застосовуються в підприємницькій діяльності з надання юридичних послуг. За переконаннями В. Малиги та В. Станкевича, їх можна систематизувати залежно від спрямованості впливу на безпосереднього споживача, розділивши їх на сім груп: 1) правила професійного надання юридичних послуг; 2) правила рекламування юридичних послуг; 3) правила попередження неетичної поведінки; 4) правила формування (вибору) найменування; 5) правила оплати юридичних послуг; 6) правила доступності юридичних послуг; 7) правила дострокового припинення надання юридичних послуг [17, с. 153].

Окремо зазначимо, що в певних умовах, які визначаються зовнішніми і внутрішніми національними і міжнародними чинниками, юридичний консалтинг може мати негативний вплив на формування правової економіки. Мається на увазі діяльність надавачів юридичних послуг, яка формально є практичною професійною діяльністю з надання правової допомоги, однак реально спрямована на задоволення попиту клієнтів на послуги, пов'язані зі сприянням у вирішенні їхніх проблем методами, що суперечать професійним та етичним нормам юридичної діяльності, а в певних випадках – і нормам права. Такі юридичні фірми пропонують на ринку неякісні юридичні послуги, спираючись на ціновий демпінг, залучають клієнтів низькою ціною, що завдає значного матеріального і морального збитку фахівцям, які надають високоякісні юридичні послуги. Це зумовлено тим, що ринок юридичного консалтингу характеризується асиметричним розподілом інформації та наявністю значних інформаційних переваг у продуцентів юридичних послуг. Юрист чи юридична фірма, маючи найбільш повну інформацію про послугу, можуть приховувати від клієнта дійсні цілі своєї поведінки, орієнтуючись на одержання від угоди односторонніх вигод. Наслідком цього може бути виникнення ситуації некоректного (несприятливого) вибору, що становить вибір послуги клієнтом за критерієм ціни як імовірних витрат на правову допомогу, оскільки через неповноту інформації він не може диференціювати продуцентів

за критерієм якості юридичної послуги. У цьому випадку ринку юридичних послуг можуть бути властиві характеристики моделі ринку «лимонів» Дж. А. Акерлофа [18]: оскільки ринкова ціна виявляється занадто низькою, асиметрія інформації призводить до втрат фахівців, що надають юридичні послуги високої якості, і до їх виходу з ринку [19, с. 59].

**Висновки.** Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким, з одного боку, діяльність юридичних компаній – це різновид ведення бізнесу, орієнтованого на отримання прибутку; з іншого – це надання фізичним та юридичним особам можливості реалізації свого конституційного права на отримання юридичної допомоги з різноманітних питань, пов'язаних як із захистом прав, свобод та інтересів таких осіб, так і з бажанням попередити виникнення несприятливих наслідків неправильно обраного вектора дії в повсякденному житті шляхом надання відповідної юридичної послуги.

Із розумінням того, що адміністративно-правові відносини мають досить широке коло різновидів, вважаємо, що діяльність юридичних компаній в Україні може бути об'єктом таких відносин у разі її публічного адміністрування, зокрема: у процесі легалізації таких осіб, у тому числі отримання дозвільних документів, державної реєстрації та подальшого оподаткування прибутків; під час регулювання ринку надання юридичних послуг в Україні та державного стратегічного планування розвитку вітчизняної економіки.

#### Список використаних джерел:

1. Литвин І. Об'єкти адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 114–118.
2. Малишко В.М., Сенік В.О. Правове регулювання діяльності з надання правових послуг. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2014. № 3. С. 113–117.
3. Які послуги надають юристи і адвокати. *Інформаційний портал міста Дубно*. 2019. URL : <http://03656.com.ua/yaki-poslugi-nadayut-yuristi-i-advokati/>.
4. Миськевич Т. Реформування ринку юридичних послуг в Україні. *Центр досліджень соціальних комунікацій; Національна юридична бібліотека НБУВ*: URL : [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1207:reformuvannya-rinku-yuridichnikh-poslug-vukrajini&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1207:reformuvannya-rinku-yuridichnikh-poslug-vukrajini&catid=8&Itemid=350).
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996 р. № 30. Стаття 141.
6. Марчук І.Ф. Юридичні послуги і юридична допомога: проблеми розмежування. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 84–87.
7. Геселева Н.В. Огляд ринку юридичних послуг в Україні. *Вісник Київського національного університету технологій та дизайну*. Серія : Економічні науки. 2015. № 6. С. 75–80.
8. Чумак Р. Особливості середовища «юридичного» бізнесу. *ARESLEX*. URL : <https://areslex.com/blog/521-osoblivist-seredovishcha-yuridichnogo-biznesu>.
9. Хошуляк О.О. Ринок юридичних послуг сполучених штатів Америки: особливості становлення та тенденції розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2016. Вип. 7(3). С. 142–146.
10. Родюк А. Юридичний бізнес: Що було, що буде, чим серце заспокоїться. *«Юридична газета»*. 2018. URL : <http://yur-gazeta.com/publications/legal-business-in-ukraine/yuridichniy-biznes-shcho-bulo-shcho-bude-chim-serce-zaspokoyitsya.html>.
11. ТОП-50 юридичних фірм України за версією Dead Lawyers Society (перелік). 2019. *LegalHub*. URL : <https://legalhub.online/advokatska-diyalnist/top-50-yurydychnyh-firm-ukrayiny-zaversiyeyu-dead-lawyers-society-perelik/>.
12. Колесник Р. Юридические фирмы Украины. *Ежегодное обозрение рынка юридических услуг*. 2013. № 13-0511. 198 с.
13. Геселева Н.В. Огляд ринку юридичних послуг в Україні. *Вісник Київського національного університету технологій та дизайну*. Серія : Економічні науки. 2015. № 6. С. 75–80.
14. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 № 966-IV. *Верховна Рада України*. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
15. Сахарова Ю. Спираючись на власний досвід, могу запевнити: немає безнадійних справ. *Закон і бізнес*. 2013. URL : [https://zib.com.ua/ua/15379-zastupnik\\_golovi\\_naau\\_valentin\\_gvozdiy\\_spirayuchis\\_na\\_vlasni.html](https://zib.com.ua/ua/15379-zastupnik_golovi_naau_valentin_gvozdiy_spirayuchis_na_vlasni.html).
16. Михальчишин Н.Л. Сутність прояву конкуренції на ринку юридичних послуг. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2014. Вип. 1. С. 237–244.

17. Малига В.А. Етичні засади підприємницької діяльності з надання юридичних послуг. *Європейські перспективи*. 2013. № 1. С. 151–159.

18. Акерлоф Дж. Рынок «лимонов»: неопределенность качества и рыночный механизм. *THESIS*. 1994. Вып. 6. С. 91–104.

19. Марченко О.С. Деструкції національного ринку юридичних послуг: зміст та наслідки для формування правової економіки. *Економічна теорія та право*. 2016. № 2. С. 57–66.

УДК 342.951: 61 (477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.39>

СІДЕЛКОВСЬКИЙ О.Л.

### УДОСКОНАЛЕННЯ ЄДИНОГО МЕДИЧНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ: КЛЮЧОВІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ КРОКИ

Стаття присвячена проблемам організаційно-правових основ єдиного медичного простору України. Нині активно обговорюється питання правового забезпечення медичної реформи, що є невід'ємною частиною впровадження та належного функціонування єдиного медичного простору. Цей вид реформи слід проводити належним чином, враховуючи пріоритет забезпечення та захисту прав, свобод і законних інтересів пацієнтів – «ядро» системи охорони здоров'я, об'єкт позитивних зусиль відповідних органів влади. Звертається увага на фактори, які роблять проблему актуальною. Зокрема, констатується незадовільний стан щодо прав пацієнтів стосовно наявності медичної допомоги. Зроблено висновок про необхідність комплексних дій відповідних органів. Доведено, що під час удосконалення правової бази та забезпечення пріоритетного розвитку на засадах сімейної медицини, реструктуризації галузі, упорядкування мережі, структури та функцій закладів охорони здоров'я, опрацювання медичних стандартів, створення системи забезпечення і контролю якості медичної допомоги, створення системи інформаційного забезпечення тощо цілком можливо реалізувати стратегію ефективного державного управління у сфері охорони здоров'я, стрижнем якої є створення конкурентоздатних регіонів і самодостатніх територіальних громад для забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку. Із критичного відображення поглядів автора випливає так: по-перше, незадовільний стан охорони здоров'я в Україні, який є своєрідним фоном, на основі якого формується єдиний медичний простір; по-друге, територіальний принцип медичної допомоги не повинен бути абсолютизованим, його слід поступово удосконалювати; по-третє, медицина в погонах (Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки, Державна прикордонна служба тощо) та цивільна медицина повинні поступово рухатися назустріч одна одній; в організаційному, правовому та соціальному розумінні; по-четверте, негативна демографічна ситуація у країні повинна слугувати «мотиватором» для внесення відповідних змін, спрямованих на поліпшення доступності допомоги через створення єдиного медичного простору.

**Ключові слова:** єдиний медичний простір, медичне право, охорона здоров'я, принципи правового регулювання, права пацієнтів.

The article is devoted to the problems of organizational and legal foundations of the single medical space of Ukraine. At present, the issue of legal support for medical reform, which is an integral part of the introduction and proper functioning of the single medical space, is actively discussed. This kind of reform should be done in a proper



manner, taking into account the priority of ensuring and protecting the rights, freedoms and legitimate interests of patients – the “core” of the health care system, the object of positive efforts of the respective authorities. Attention is drawn to the factors that make the issue relevant. In particular, the state of unsatisfactory patient rights cases regarding the availability of medical care is stated. The conclusion is drawn about the need for comprehensive action by the respective authorities. It is proved that during the improvement of the legal framework and ensuring priority development on the basis of family medicine, restructuring of the industry, ordering of the network, structure and functions of health care institutions, elaboration of medical standards, creation of a system of ensuring and quality control of medical care, creation of information support system, etc., it is possible to implement a strategy of effective public administration in the field of health care, the core of which is the creation of competitive regions and self-sufficient territories communities local offices to provide holistic and balanced territorial development. According to the results of critical reflection of the available points of view of the author the following appears: firstly, the unsatisfactory state of health care in Ukraine, which is a kind of background on the basis of which a single medical space is formed; secondly, the territorial principle of medical care should not be absolutized and should be gradually upgraded; thirdly, medicine in uniform (Ministry of Defense, Ministry of Internal Affairs, Security Service, State Border Service, etc.) and civil medicine should gradually move towards each other: in organizational, legal and social sense; fourth, the negative demographic situation in the country should serve as a “motivator” for making appropriate changes aimed at improving the accessibility of care through the creation of a single medical space.

**Key words:** *single medical space, medical law, health care, principles of legal regulation, patients' rights.*

**Вступ.** Сьогодні активно обговорюється питання правового забезпечення медичної реформи, складовою частиною якої є запровадження та належне функціонування єдиного медичного простору. Таке реформування має відбуватися у належний спосіб із урахуванням пріоритету забезпечення та захисту прав, свобод і законних інтересів пацієнтів – «осердя» системи охорони здоров'я, об'єкта прикладення позитивних зусиль відповідних суб'єктів владних повноважень.

**Результати дослідження.** За загальною ідеєю сприйняття єдиного медичного простору пацієнти (незалежно від місця проживання, соціального чи майнового стану, належності до певної соціальної групи тощо) мають однаковий доступ до ресурсів системи охорони здоров'я (державної, комунальної, відомчої, приватної). Тут виникає питання щодо абсолютизації такого підходу чи необхідності певної диференціації. У цьому сенсі ми цілковито підтримуємо позицію С.Г. Стеценка, який у контексті актуалізації проблематики дослідження соціальної держави стверджує, що є об'єктивна необхідність опрацювання питання щодо «адресатів» реалізації соціальної функції держави: ними повинні бути всі громадяни держави чи лише особи з певними соціальними характеристиками (інваліди, пенсіонери, соціально дезадаптовані особи тощо)? Тут наявні дві принципові позиції: 1) соціальна функція держави – для всіх; 2) соціальна функція держави – лише за певних життєвих обставин [1, с. 252–253].

Пропозиції щодо конкретних організаційно-правових кроків, спрямованих на удосконалення єдиного медичного простору України, варто надавати після здійснення аналізу сьогоденного стану справ у цій царині та в охороні здоров'я загалом.

А.Є. Бакай зазначає, що з огляду на те, що перед системою охорони здоров'я стоять дві дуже складні проблеми – нестача ресурсів і їх нераціональне використання, – створення й ефективного функціонування єдиного медичного простору України можливе за умов: 1) законодавчого та нормативно-правового врегулювання міжвідомчої взаємодії учасників єдиного медичного простору зі збереженням безпекової складової частини; 2) запровадження системи обов'язкового державного медичного страхування; 3) структурної перебудови системи надання медичної допомоги; 4) побудови системи медичного забезпечення за територіальним принципом; 5) узгодження планів органів управління цивільною та військовою медициною щодо їх участі у спільних діях і програмах із питань лікувально-профілактичного забезпечення; 6) створення консультативно-діагностичних і спеціалізованих лікувальних центрів і розроблення механізмів їх спільного використання на солідарній основі; 7) упровадження форм єдиної медичної звітності для всіх

медичних установ; 8) створення сучасної системи інформаційної підтримки та забезпечення охорони здоров'я – єдиного медичного інформаційного поля; 9) узгодженості підходів до підготовки управлінських кадрів із медичною освітою.

Зважаючи на зазначене, єдиний медичний простір слід розглядати, на нашу думку, як міжвідомчу систему організації надання медичної допомоги, що забезпечує стійкий медичний захист населення гарантованого державою рівня [2, с. 35].

С.В. Петрова констатує: негативна динаміка медико-демографічних показників і показників захворюваності свідчить про те, що процеси реалізації державної політики з охорони громадського здоров'я шляхом реформування діючої системи охорони здоров'я, яке здійснюється впродовж останніх років, не забезпечують належний рівень медичного обслуговування населення відповідно до сучасних суспільних вимог і потребують удосконалення [3].

За результатами критичного осмислення вищевказаних позицій нам видається, що:

– по-перше, незадовільний стан в українській охороні здоров'я є своєрідним фоном, на базі якого здійснюється формування єдиного медичного простору;

– по-друге, територіальний принцип надання медичної допомоги не повинен абсолютизуватися та поступово має модернізуватися;

– по-третє, медицина «в погонах» (Міноборони, МВС, СБУ, Державна прикордонна служба тощо) та цивільна медицина повинні поступово рухатися назустріч один одному: в організаційному, правовому, соціальному смислах;

– по-четверте, негативна демографічна ситуація у державі повинна слугувати своєрідним «мотиватором» для проведення відповідних змін, спрямованих на покращення доступності медичної допомоги через створення єдиного медичного простору.

Моделями фінансування охорони здоров'я є:

1. Державна (Велика Британія, Канада, Ірландія).

2. Бюджетно-страхова (Німеччина, Італія, Франція, Швеція).

3. Приватнопідприємницька (США, Південна Корея, Нідерланди) [4, с. 55].

Україна, за нашими спостереженнями, керуючись нормативно-правовими приписами Конституції та поточного законодавства, може бути віднесена до першої групи зі всіма перевагами та недоліками такого стану справ. Держава домінувала і продовжує це робити у різний спосіб і нині у багатьох сферах суспільного життя. Важко не погодитися з тим, що «система охорони здоров'я із самого початку була однією зі сфер діяльності, регульованих державою. Пов'язано це з тим, що послуги і програми, які реалізуються в системі охорони здоров'я, безпосередньо впливають на здоров'я і життя людини. Державне регулювання діяльності установ охорони здоров'я, включаючи питання управління і ціноутворення, спроби (що робилися і в економічно розвинених країнах) повністю фінансувати охорону здоров'я за допомогою державного бюджету зумовили більш повільне і неповне впровадження сучасних методів і способів управління цією системою. Цим питанням присвячено багато наукових досліджень, що дозволяє скласти глибоке уявлення про основні характеристики й особливості функціонування моделей охорони здоров'я різних країн [5].

Детальне вивчення упродовж багатьох років зарубіжного досвіду щодо фінансування сфери охорони здоров'я, аналіз законодавчих і нормативно-правових актів України, дослідження практики діяльності суб'єктів сфери охорони здоров'я дозволяють запропонувати таку систему фінансування сфери охорони здоров'я України:

Кошти Державного бюджету України для фінансування:

– загальнодержавних закладів охорони здоров'я (багатопрофільних лікарень і поліклінік, які виконують специфічні загальнодержавні функції – після завершення відповідної оптимізації мережі таких закладів);

– відомчих медичних закладів, що обслуговують силові структури: Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України і Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України, Державну пенітенціарну службу України (сьогодні обслуговується близько 1 млн 800 тис. осіб) [6, с. 15–16].

Як видається, одним із ключових організаційно-правових кроків, спрямованих на удосконалення функціонування єдиного медичного простору, має стати зміна парадигми фінансування охорони здоров'я. Це важливо, актуально, своєчасно. Як зазначає К.А. Дейниховська, одним із пріоритетних напрямів удосконалення системи охорони здоров'я пропонується реформа системи її фінансування. Обґрунтовано пропозиції щодо виокремлення чотирьох джерел фінансування:

– державний і місцевий бюджети, кошти з яких спрямовуються на оплату страхових медичних внесків малозабезпечених верств населення; пряме фінансування (або дофінансування)

лікування соціальних хвороб; оплати наддорогих технологій і методик і утримання соціально значущих медичних закладів – у сільській місцевості, туберкульозних і онкологічних диспансерів та ін.;

– страхові внески фізичних і юридичних осіб, розміри яких мають узгоджуватися з урядом; які пряма оплата вартості послуг, що надаються у разі небажання особи страхуватися, і послуг, які безпосередньо не впливають на здоров'я чи не входять до страхового полісу;

– благодійні внески, що надходять від спеціальних фондів і спрямовуються на фінансування розвитку нових технологій і випадків, не передбачених законодавством і страховкою [7, с. 8–9].

У свою чергу, О.В. Солдатенко та співавтори відзначають: «Внаслідок дослідження доведено: протягом останніх років серед джерел фінансування сфери охорони здоров'я переважали кошти домогосподарств – приватні кошти громадян, а не кошти державного або місцевих бюджетів. З метою розширення джерел фінансування сфери охорони здоров'я потребує моделювання функціонування в Україні фонду загальнообов'язкового державного медичного страхування (як публічного грошового фонду соціального призначення). Запровадження страхування можливе після проведення перепису населення та інвентаризації матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я за умови паралельного реформування оподаткування доходів фізичних осіб шляхом зменшення відповідних ставок податків. Реалізація такого підходу на практиці сприятиме суттєвому зменшенню економічного навантаження на громадян України та недопущенню перевищення сумарних витрат домогосподарств, спрямованих на отримання медичної допомоги, над їх доходами» [8, с. 84]. Загалом погоджуючись із такою постановкою питання, все ж таки необхідно акцентувати увагу на страхових внесках фізичних і юридичних осіб, розміри яких мають узгоджуватися з урядом. Ми усвідомлюємо, що реальна роль такого механізму фінансування суттєво зростає після запровадження на законодавчому рівні обов'язкового медичного страхування, якого нині в Україні немає. Крім того, акценти на «медичних» витратах домогосподарств правильні, і варто ще усвідомлювати проблематику «прихованих платежів» за отримання медичної допомоги. Стосовно медичного страхування у його обов'язковій формі, то слід погодитися із позицією В.Ю. Стеценка, яка зазначає, що «страхування у сфері медичної діяльності (медичне страхування) – це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини із приводу захисту майнових інтересів фізичних осіб при отриманні медичної допомоги у разі настання страхових випадків, визначених договором страхування або чинним законодавством за рахунок страхових грошових фондів, які формуються зі страхових внесків» [9, с. 50].

Важливим елементом у системі фінансування сфери охорони здоров'я є забезпечення основним капіталом закладів охорони здоров'я, а саме приміщеннями, обладнанням для здійснення діагностики, медичною апаратурою і приладами, іншими виробами медичного призначення. Достатня забезпеченість закладів охорони здоров'я основним капіталом, регулярне оновлення відповідно до науково-технічного прогресу й ефективне його використання сприятиме кращому задоволенні потреб населення у медичному обслуговуванні, скороченні тривалості перебування хворих у стаціонарах, скороченні витрат населення на додаткові діагностичні заходи, швидшому виявленні та лікуванні захворювань, а отже, і відновленні, захисті та зміцненні здоров'я населення країни [10, с. 363].

У своїй дисертаційній роботі О.А. Скрипник стверджує [11, с. 17], що сформована в Україні правова база державного регулювання діяльності у сфері охорони здоров'я лише частково відповідає можливостям і потребам країни та недостатньо корелює з деяким міжнародними стандартами (відсутність чіткої державної політики і стратегії у галузі охорони здоров'я, гарантованого державою рівня медичного обслуговування, ефективної системи багатоканального фінансування, основою якого має стати обов'язкове соціальне медичне страхування, узгоджене з податковою системою, тощо). Доведено, що під час удосконалення правової бази та забезпечення пріоритетного розвитку на засадах сімейної медицини, реструктуризації галузі, упорядкування мережі, структури та функцій закладів охорони здоров'я, опрацювання медичних стандартів, створення системи забезпечення і контролю якості медичної допомоги, створення системи інформаційного забезпечення тощо цілком можливо реалізувати стратегію ефективного державного управління у сфері охорони здоров'я, стрижнем якої є створення конкурентоздатних регіонів і самодостатніх територіальних громад для забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку.

У зв'язку зі стрімкою інтеграцією України до європейського простору відбувається реформування численних сфер суспільного життя, не є винятком і галузь охорони здоров'я. Зокрема, розпочато реформу надання медичних послуг і лікарських засобів, яка передбачає і

нову модель фінансування таких послуг. Нині кошти, що надходять від сплати податків і зборів та акумулюються в державному бюджеті, витрачаються не на фінансування медичних послуг і лікарських засобів конкретним особам у разі їх хвороби, а на підтримку існування мережі закладів охорони здоров'я. У такому разі кількість і якість таких послуг залишається поза увагою, фактично працівники закладів охорони здоров'я не зацікавлені у підвищенні якості таких послуг, оскільки бюджетні кошти виділяються у будь-якому разі. З погляду фінансово-правового регулювання таке використання коштів бюджету є неефективним [12, с. 137]. Коментуючи вказане, зазначимо, що це реально було більш ніж актуальним ще декілька років тому і нині продовжує бути актуальним для вторинної та високоспеціалізованої медичної допомоги. Первинна ланка поступово набуває інших обр'їв: у контексті формування єдиного медичного простору фінансування на цьому рівні здійснюється не за принципом наявності лікувальних місць, а за принципом «кошти ходять за пацієнтом».

Також, як видається авторові, об'єктивно стосовно нинішнього стану справ на первинному рівні висловлюється Я.М. Шатковський. Він зазначає, що існує нагальна проблема сьогоденної України – організація належної системи охорони здоров'я громадян на первинному рівні. Йдеться про те, що від якісно функціонуючої первинної медицини багато в чому залежить реалізація права громадянина на отримання медичної допомоги і, за необхідності, його захист. Проблема яка забезпечення доступності медичної допомоги на первинному рівні є питанням загальнодержавного значення. Від його належного вирішення багато в чому залежатиме ставлення пересічного громадянина до сфери охорони здоров'я та держави загалом. Проведення медичної реформи передовсім залежить від її успіху на первинній ланці. Будуть позитивні результати – буде значний кредит суспільної довіри [13, с. 146]. Тут важко щось заперечити. Дійсно, формування та функціонування єдиного медичного простору багато в чому проявлятиметься саме на первинному рівні. Тому від якісно організованої взаємодії різних складових частин охорони здоров'я залежатиме успіх і сприйняття результатів медичної реформи.

Крім того, важливо загалом сформулювати певний дороговказ правових реформ у галузі медицини й охорони здоров'я, які, логічно, слід сфокусувати на певних принципах такої діяльності. На думку С.Г. Стеценка, має йтися про «формулювання принципів розвитку медичного законодавства і медичного права. На часі необхідність визначення «дорожньої карти» охорони здоров'я України шляхом формування принципів публічного регулювання юридичного забезпечення медичної діяльності. Принципи публічного регулювання – це основні засади, закономірності, на яких здійснюється регулюючий вплив держави на сферу медичної діяльності. Від якісно сформульованих принципів багато в чому залежить подальша реалізація публічного регулювання в такій важливій галузі, якою є медицина» [14, с. 23–24].

**Висновки.** Таким чином, на думку автора, запровадження, функціонування й удосконалення діяльності єдиного медичного простору можливе через здійснення суб'єктами владних повноважень певний дій, спрямованих на адаптацію системи охорони здоров'я до нових реалій. Ключова ідея, яка має домінувати у здійсненні організаційно-правових кроків, – покращення рівня доступності медичної допомоги для пересічних громадян.

#### Список використаних джерел:

1. Стеценко С.Г. Соціальна держава: теоретико-методологічні основи дослідження. *Право України*. 2014. № 2. С. 252–261.
2. Бакай А.Є. Міжвідомча взаємодія як інструмент публічного управління галуззю охорони здоров'я в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. С. 29–38.
3. Петрова С.В. Державна політика України у сфері охорони здоров'я в контексті реформи медичного обслуговування. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014 № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2014\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_14).
4. Гамбург Л.С. Основні моделі фінансування сфери охорони здоров'я: світовий досвід. *Проблеми захисту суб'єктів правовідносин у сфері охорони здоров'я в контексті медичної реформи* : збірник матеріалів науково-практичного круглого столу (м. Запоріжжя, 25 травня 2018 р.) / за заг. ред. Ю.М. Колесника. Запоріжжя : ЗДМУ, 2018. С. 54–58.
5. Долот В.Д. Система охорони здоров'я в Україні: вибір національної моделі розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_2_11).
6. Солдатенко О.В. Правове регулювання фінансування охорони здоров'я в Україні. *Актуальні проблеми теорії та практики правового регулювання галузі охорони здоров'я: проблеми*

*і перспективи* : збірник матеріалів науково-практичного круглого столу, присвяченого 25-й річниці прийняття Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (17 листопада 2017 р.) / за заг. ред. Ю.М. Колесника. Запоріжжя : Запорізький державний медичний університет, 2017. С. 13–17.

7. Дейниховська К.А. Політичні стратегії як засіб удосконалення управління охороною здоров'я : автореф. дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.01. Харків, 2011. 16 с.

8. Солдатенко О.В., Рядинська В.О., Проценко Т.О. Сучасний стан реалізації конституційного права громадян України на охорону здоров'я. *Конституційні засади медичної реформи в Україні* : матеріали Медико-правового форуму (м. Харків, 6 груд. 2019 р.). Харків : Право, 2019. С. 84.

9. Стеценко В.Ю. Обов'язкове медичне страхування як крок до вирішення багатьох проблем української медицини: правові засади. *Публічне право*. 2016. № 3. С. 48–53.

10. Бондар А.В. Фінансування галузі охорони здоров'я в Україні тау зарубіжних країнах. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку*. 2011. С. 357–364.

11. Скрипник О.А. Трансформація державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні: структурно-функціональний підхід : автореф. дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.01. Дніпропетровськ, 2011. 23 с.

12. Токарева К.О. Деякі аспекти запровадження медичної реформи в Україні. *Актуальні проблеми теорії та практики правового регулювання галузі охорони здоров'я: проблеми і перспективи* : збірник матеріалів науково-практичного круглого столу, присвяченого 25-й річниці прийняття Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (17 листопада 2017 р.) / за заг. ред. Ю.М. Колесника. Запоріжжя : Запорізький державний медичний університет, 2017. С. 137–138.

13. Шатковський Я.М. Доступність первинної медичної допомоги як елемент забезпечення та захисту прав пацієнтів. *Проблеми захисту суб'єктів правовідносин у сфері охорони здоров'я в контексті медичної реформи* : збірник матеріалів науково-практичного круглого столу (м. Запоріжжя, 25 травня 2018 р.) / за заг. ред. Ю.М. Колесника. Запоріжжя : ЗДМУ, 2018. С. 143–147.

14. Стеценко С.Г. Перспективи розвитку медичного права в Україні: концептуальні засади. *Публічне право*. 2016. № 3. С. 21–26.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.40>

СОФ'ІН М.І.

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України визначено та охарактеризовано ключові напрямки вдосконалення діяльності державних органів у сфері реалізації фінансової політики в Україні. Доведено, що першорядною проблемою функціонування органів державної влади у сфері реалізації фінансової політики в Україні, яка потребує свого негайного вирішення, є необхідність врегулювання правового статусу таких органів. З'ясовано, що на реалізацію фінансової політики в Україні значний вплив мають міжнародні організації. Встановлення сутності й особливостей такого впливу має значення в аспекті визначення організаційно-правових засад здійснення фінансової політики в державі в умовах Євроінтеграції. Зазначено, що кроки, спрямовані на реорганізацію Державної фінансової служби України шляхом її поділу на центральні органи виконавчої влади, в цілому

---

© СОФ'ІН М.І. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

слід розцінювати як позитивні, оскільки одне відомство не може в ефективний спосіб виконувати таку значну кількість завдань і функцій у сфері реалізації фіскальної політики в Україні. Правові засади діяльності Державної податкової служби України та Державної митної служби України повинні бути закріплені не на підзаконному нормативно-правовому рівні, а на рівні окремих законів України, як то здійснено по відношенню до цілого ряду центральних органів виконавчої влади. Зроблено висновок, що першорядними проблемами функціонування органів державної влади у сфері реалізації фіскальної політики в Україні, які потребують свого негайного вирішення, є необхідність врегулювання правового статусу таких органів. Сьогодні свого перегляду потребують нормативно-правові акти, на рівні яких закріплено правовий статус основних центральних органів виконавчої влади, які реалізують фіскальну політику за відповідними напрямками. У даному випадку йдеться про Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державну аудиторську службу України, Державну податкову службу України та Державну митну службу України. Своєю реформування потребує й сектор правоохоронного забезпечення реалізації фіскальної політики в Україні.

**Ключові слова:** органи державної влади, напрямки вдосконалення, фіскальна політика, правовий статус, вдосконалення.

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the key directions of improvement of the activity of state bodies in the sphere of implementation of fiscal policy in Ukraine are defined and characterized. It is proved that the primary problems of functioning of public authorities in the sphere of implementation of fiscal policy in Ukraine, which require their immediate solution, is the need to regulate the legal status of such bodies. It is found that international organizations have a significant influence on the implementation of fiscal policy in Ukraine. Considering that the establishment of the essence and peculiarities of such influence is important in terms of defining the organizational and legal foundations of the implementation of fiscal policy in the country in the context of European integration. It was noted that the steps aimed at reorganizing the State Fiscal Service of Ukraine by dividing it into central executive authorities should be generally regarded as positive, since a single agency cannot effectively carry out such a significant number of tasks and functions in the area of fiscal policy implementation in Ukraine. The legal framework for the activity of the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine should be enshrined not at the by-law level, but at the level of individual laws of Ukraine, as is done with respect to a number of central executive authorities. It is concluded that the paramount problems of functioning of public authorities in the field of fiscal policy implementation in Ukraine, which need their immediate solution, is the need to regulate the legal status of such bodies. At present, they need regulatory acts at the level of which the legal status of the main central executive bodies, which implement fiscal policy in the respective areas, is fixed. In this case we are talking about the Ministry of Finance of Ukraine, the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, the State Audit Service of Ukraine, the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine. The law enforcement sector also needs to reform its implementation of fiscal policy in Ukraine.

**Key words:** state authorities, directions of perfection, fiscal policy, legal status, improvement.

**Постановка проблеми.** Належне функціонування всіх суспільних інституцій напряму пов'язано зі станом їх фінансування. Адже, як цілком слушно зауважують із цього приводу, без фінансів існування держави як механізму управління суспільством неможливе. Державі фінансові ресурси необхідні не лише для власного функціонування держави, а і для забезпечення виконання нею своїх функцій [1, с. 122]. Належне фінансування відповідних суспільних інституцій стає можливим у результаті проведення ефективної фіскальної політики, що напряму залежить від діяльності суб'єктів, відповідальних за цей напрямок роботи держави. Саме тому вдосконалення діяльності державних органів у сфері реалізації фіскальної політики в Україні слід розцінювати в якості однієї із провідних організаційно-правових засад здійснення фіскальної політики

держави в умовах Євроінтеграції. На жаль, сьогодні мову можна вести про значну кількість проблемних питань, пов'язаних із діяльністю державних органів у напрямку реалізації фінансової політики в Україні. Аналіз більшості з них вимагав би проведення не одного наукового дослідження. А тому в даній статті зосередимо увагу лише на основних таких проблемах.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання діяльності державних органів у сфері реалізації фінансової політики в Україні у своїх наукових дослідженнях розглядали В.Л. Андрущенко, О.В. Зварич, Є.О. Балацький, Н.С. Педченко, С.В. Каламбет, В.Ю. Стрілець А.Л. Коломієць, І.Г. Лук'яненко, С.С. Мошкова, А.Д. Мельник та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені вдосконаленню діяльності державних органів у сфері реалізації фінансової політики в Україні.

**Саме тому мета статті** – визначити ключові напрямки вдосконалення діяльності державних органів у сфері реалізації фінансової політики в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Говорячи про проблеми діяльності державних органів щодо реалізації фінансової політики, в першу чергу слід наголосити на особливостях законодавчого закріплення їх правового статусу. В якості прикладу слід зазначити, що правовий статус окремих із центральних органів виконавчої влади визначено на рівні двох різних за своєю юридичною природою нормативно-правових актів. Зокрема, правовий статус Міністерства фінансів України визначено Положенням «Про Міністерство фінансів України», що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375 [2]. Разом із тим сьогодні й досі залишається чинним Положення «Про Міністерство фінансів України», що затверджено указом Президента України від 8 квітня 2011 року № 446/2011 [3]. Така ж сама ситуація прослідковується і по відношенню до Міністерства економічного розвитку і торгівлі, правовий статус якого визначено в Положенні «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 459 [4], а також у Положенні «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України», затвердженому указом Президента України від 31 травня 2011 року № 634/2011 [5]. Подібні недоліки нормативної регламентації правового статусу суб'єкта відповідних правових відносин прослідковуються і по відношенню до цілого ряду міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Вищенаведена ситуація стала можливою внаслідок прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року [6]. У результаті прийняття зазначеного нормативно-правового акта до Основного Закону України було внесено суттєві зміни, зокрема ст. 116 було доповнено новим пунктом 9-1, відповідно до якого повноваженнями з утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади було наділено Кабінет Міністрів України [7]. До внесення відповідних змін до Конституції України такими повноваженнями був наділений Президент України. Саме тому сьогодні правовий статус відповідного центрального органу виконавчої влади, в тому числі відповідального за реалізацію фінансової політики в Україні, визначено на рівні положення, що затверджено указом Президента України, а також положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України. Зважаючи на те, що згідно зі ст. 3 (правові засади діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади) Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією України, іншими законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України [8], наявний стан нормативної регламентації їх правового статусу слід вважати незадовільним. А тому, на нашу думку, вже давно назріла необхідність прийняття Президентом України указу, відповідно до якого свою чинність втрачають укази Президента України, якими було затверджено відповідні положення про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Говорячи про правовий статус центральних органів виконавчої влади, на яких чинним національним законодавством покладено завдання з реалізації фінансової політики, слід вказати на те, що назва окремих із них не відповідає їх функціональному призначенню, що напряму суперечить законодавчим положенням. Яскравим прикладом вказаної проблеми функціонування державних органів у сфері реалізації фінансової політики є законодавчі положення щодо закріплення правового статусу центрального органу виконавчої влади, відповідального за забезпечення формування та реалізацію державного фінансового контролю. Так, відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 року здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган ви-

конавчої влади, вповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [9]. Слід відмітити, що до прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» від 16 жовтня 2012 року вищенаведений Закон України мав назву «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» й визначав статус державної контрольно-ревізійної служби в Україні, її функції та правові основи діяльності [10]. Правовий статус Головного контрольно-ревізійного управління України було визначено на рівні Положення «Про Головне контрольно-ревізійне управління України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року № 884 [11].

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 шляхом реорганізації Головного контрольно-ревізійного управління України було створено Державну фінансову інспекцію України [12]. При цьому указом Президента України від 23 квітня 2011 року № 499/2011 було затверджено Положення «Про Державну фінансову інспекцію України» [13]. У подальшому правовий статус Державної фінансової інспекції було визначено в постанові Кабінету Міністрів України «Питання Державної фінансової інспекції» від 7 вересня 2011 року № 968 [14], а також постанові Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 310, якою затверджено Положення «Про Державну фінансову інспекцію» [15]. Слід відмітити, що всі з названих вище нормативно-правових актів, на рівні яких визначено правовий статус Державної фінансової інспекції, й досі залишаються чинними, не дивлячись на те, що даний центральний орган виконавчої влади ще в 2015 році в черговий раз було реорганізовано.

Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної аудиторської служби» від 28 жовтня 2015 року № 868 як центральний орган виконавчої влади було створено Державну аудиторську службу шляхом реорганізації Державної фінансової інспекції [16]. Правовий статус новоствореного центрального органу виконавчої влади, як такого, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, було визначено на рівні постанови Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43, якою затверджено Положення «Про Державну аудиторську службу України» [17]. Як слідує з аналізу наведених законодавчих приписів, правовий статус Державної аудиторської служби України як центрального органу виконавчої влади, відповідального за забезпечення формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення фінансового контролю, так само як і розглянутих вище центральних органів виконавчої влади, закріплено у вкрай неефективний спосіб. При цьому, якщо вести мову про особливості правового статусу Державної аудиторської служби, увагу слід звернути на нелогічність самої назви даного центрального органу виконавчої влади.

Закріплення в назві відповідного центрального органу виконавчої влади позначення того, що він, наприклад, є «службою», є не просто формальністю, а згідно із приписами чинного національного законодавства – вказівкою на його основне функціональне призначення. Якщо проаналізувати приписи зазначеного вище Положення «Про Державну аудиторську службу України», побачимо, що про надання даним центральним органом виконавчої влади адміністративних послуг ідеться єдиний раз. Так, серед основних завдань Державної аудиторської служби України називається завдання з надання адміністративних послуг у передбачених законом випадках. Більшістю функцій Державної аудиторської служби будуть функції зі здійснення фінансового контролю, що є логічним з огляду на мету створення даного органу [17]. У такому разі з урахуванням законодавчих положень даний центральний орган виконавчої влади повинен бути створений як інспекція. Так, відповідно до приписів Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» в разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядні функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [8].

Окремо слід наголосити й на недоцільності використання в назві вищенаведеного центрального органу виконавчої влади такої категорії, як «аудит». Правові засади аудиторської діяльності визначено на рівні Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21 грудня 2017 року, відповідно до ст. 1 якого аудит фінансової звітності – аудиторська послуга з перевірки даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності та/або консолідованої фінансової звітності юридичної особи або представництва іноземного



суб'єкта господарювання, або іншого суб'єкта, який подає фінансову звітність і консолідовану фінансову звітність групи з метою висловлення незалежної думки аудитора про її відповідність у всіх суттєвих аспектах вимогам національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, міжнародних стандартів фінансової звітності або іншим вимогам. Проте, як зазначено в ч. 2 ст. 2 вищенаведеного нормативно-правового акта, його дія не поширюється на діяльність органів державної влади, їх підрозділів і посадових осіб, уповноважених законами України на здійснення державного фінансового контролю, а також на діяльність із внутрішнього аудиту юридичних осіб, органів державної влади й органів місцевого самоврядування [18].

Отже, аналіз наведених позицій свідчить про те, що правовий статус центрального органу виконавчої влади, відповідального за забезпечення формування та реалізацію діяльності у сфері здійснення фінансового контролю, на нормативно-правовому рівні врегульовано зі значними недоліками. Такі недоліки знаходять свій прояв як у значній кількості нормативно-правових актів, на рівні яких закріплено правовий статус даного органу державної влади, так і в назві самого органу, що не відповідає ані його функціональному призначенню, ані змісту його діяльності. Ураховуючи те, що здійснення фінансового контролю слід розцінювати як один із основних і найдієвіших засобів забезпечення фінансової дисципліни та стану законності у сфері мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, можна стверджувати, що поза його ефективним здійсненням належна реалізація фіскальної політики в Україні стає неможливою. А тому сьогодні вкрай потребує свого перегляду нормативна регламентація правового статусу Державної аудиторської служби України. І хоча слід підтримати позицію відносно того, що підзаконний рівень нормативно-правового регулювання порівняно із законами забезпечує набагато оперативніше реагування на динаміку потреб правового регулювання [19, с. 19], він все ж таки залишається менш стабільним, оскільки має більш спрощену процедуру прийняття відповідного нормативно-правового акта та внесення до нього відповідних змін. А тому, на нашу думку, вказаний вище центральний орган виконавчої влади повинен іменуватися, як і раніше, Державною фінансовою інспекцією із закріпленням її правового статусу на рівні відповідного Закону України.

У наведеному вище випадку мова йшла про ще один суттєвий недолік функціонування органів державної влади у сфері реалізації фіскальної політики – постійне реформування (перетворення, реорганізацію тощо) центральних органів виконавчої влади, відповідальних за даний напрямок роботи держави. Так, в якості окремого недоліку діяльності державних органів влади у сфері реалізації фіскальної політики в Україні слід розглядати періодичну зміну формату їх функціонування, нестабільність їх правового статусу. Яскравим прикладом такого положення справ є ситуація із центральним органом виконавчої влади, який безпосередньо відповідальний за реалізацію фіскальної політики в Україні.

Зазначимо, що процес реорганізації Державної фіскальної служби України шляхом її поділу на Державну податкову службу України та Державну митну службу України проводиться в тісній співпраці з такими поважними міжнародними організаціями, як Міжнародний валютний фонд. Про таку роботу йдеться, зокрема, в Меморандумі співпраці України з Міжнародним валютним фондом [20]. Зазначене свідчить, зокрема, про те, що сьогодні на реалізацію фіскальної політики в Україні впливають міжнародні організації, зважаючи на те, що встановлення сутності й особливостей такого впливу має значення в аспекті визначення організаційно-правових засад здійснення фіскальної політики в державі в умовах Євроінтеграції. А тому лише зазначимо, що, на нашу думку, кроки, направлені на реорганізацію Державної фіскальної служби України шляхом її поділу на наведені вище центральні органи виконавчої влади, в цілому слід розцінювати як позитивні, оскільки одне відомство не може в ефективний спосіб виконувати таку значну кількість завдань і функцій у сфері реалізації фіскальної політики в Україні. Проте, на нашу думку, правові засади діяльності Державної податкової служби України та Державної митної служби України повинні бути закріплені не на підзаконному нормативно-правовому рівні, а на рівні окремих законів України, як це здійснено по відношенню до цілого ряду центральних органів виконавчої влади. Успішна реалізація вказаних кроків, спрямованих на вдосконалення діяльності даних органів державної влади у сфері фіскальної політики в Україні та вдосконалення їх правового статусу в цілому, позитивно вплине на стабільність їхнього функціонування і, як наслідок, значно підвищить ефективність даного напрямку роботи держави.

Окрім цього, з огляду на зазначене в подібному напрямку потребує свого реформування ще один державний орган, відповідальний за реалізацію фіскальної політики в Україні. У даному випадку йдеться про комітет Верховної Ради України з питань податкової та митної політики,

який необхідно реорганізувати шляхом його поділу на комітет Верховної Ради України з питань податкової політики та комітет Верховної Ради України з питань митної політики, що може бути здійснено шляхом внесення відповідних змін до постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 4 грудня 2012 року № 22-VIII [21] або ж наступних нормативно-правових актів у разі їх прийняття.

**Висновки.** Таким чином, аналіз наведеного матеріалу свідчить про те, що першорядними проблемами функціонування органів державної влади у сфері реалізації фіскальної політики в Україні, які потребують свого негайного вирішення, є необхідність врегулювання правового статусу таких органів. Сьогодні свого перегляду потребують нормативно-правові акти, на рівні яких закріплено правовий статус основних центральних органів виконавчої влади, які реалізують фіскальну політику за відповідними напрямками. У даному випадку йдеться про Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державну аудиторську службу України, Державну податкову службу України та Державну митну службу України. Свого реформування потребує й сектор правоохоронного забезпечення реалізації фіскальної політики в Україні.

#### Список використаних джерел:

1. Сарана С.В. Фінансове право України : навч. посібник. Полтава : Полтавський інститут економіки і права Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», 2008. 567 с.
2. Положення про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. *Офіційний вісник України*. 2014. № 69. Ст. 1936.
3. Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 11. Ст. 610.
4. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459. *Офіційний вісник України*. 2014. № 77. Ст. 2183.
5. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : указ Президента України від 31.05.2011 № 634/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 41. Ст. 1666.
6. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : закон України від 21.02.2014 № 742-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143.
7. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 1696.
9. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів : закон України від 16.10.2012 № 5463-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 4. Ст. 61.
11. Про затвердження Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України : постанова Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 № 884. *Офіційний вісник України*. 2007. № 48. Ст. 1983.
12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 94. Ст. 3334.
13. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : указ Президента України від 23.04.2011 № 499/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 31. Ст. 1325.
14. Питання Державної фінансової інспекції: постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 № 968. *Офіційний вісник України*. 2011. № 71. Ст. 2684.
15. Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію : постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2014 № 310. *Офіційний вісник України*. 2014. № 64. Ст. 1764.
16. Про утворення Державної аудиторської служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 868. *Офіційний вісник України*. 2015. № 87. Ст. 2907.
17. Про затвердження положень про Державну аудиторську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 506.
18. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 9. Ст. 50.

19. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.

20. МВФ офіційно оприлюднив меморандум по новій програмі для України // УНІАН. URL : <https://www.unian.ua/economics/finance/10401945-mvf-oficijuno-oprilyudniv-memorandum-po-noviy-programi-dlya-ukrajini.html>.

21. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 10.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.41>

СТЕЦЬОК С.П.

## УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Стаття присвячена проблемам удосконалення функції планування Міністерства оборони України в умовах північноатлантичної інтеграції. Автор визначає основні чинники підвищення важливості функції планування у секторі безпеки і оборони. Такі чинники включають збройну агресію Російської Федерації, внаслідок якої Збройні Сили України функціонують в умовах особливого режиму; конституційне закріплення стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Організації Північноатлантичного договору; значні обсяги державних коштів на формування оборонного бюджету.

У статті досліджено наукові підходи щодо розуміння категорії «планування». Визначено коло суб'єктів, які відіграють ключову роль у здійсненні оборонного планування. Визначено особливості документів довгострокового, середньострокового та короткострокового планування. Автор доводить, що основною та об'єднуючою метою документів планування є: 1) реформування складників сектору безпеки і оборони за рахунок збільшення їх спроможностей до рівня євроатлантичних стандартів, покликаних забезпечити виконання завдань оборони держави і відновлення її територіальної цілісності; 2) активна участь у реалізації спільної безпекової і оборонної політики Європейського Союзу та розширення співробітництва із НАТО з досягненням критеріїв, необхідних для набуття повноправного членства в цій організації.

У статті обгрунтовано, що планування як функція Міністерства оборони України є процесом визначення дій і розподілу ресурсів, необхідних для досягнення поставлених цілей. Активізація північноатлантичної інтеграції зумовлює перебудову процесу планування Міністерства оборони України шляхом зміни його методології: від планування на основі загроз оборонне відомство поступово переходить до планування на основі спроможностей. Натепер необхідним є продовження роботи над виробленням єдиних методичних вимог до документів планування з урахуванням Єдиного переліку (каталогу) спроможностей Міністерства оборони України та Збройних Сил України, що має визначити напрями подальших наукових розвідок.

**Ключові слова:** планування, функції управління, Міністерство оборони України, орган виконавчої влади, північноатлантична інтеграція.

The article is devoted to the problems of improving the planning function of the Ministry of Defense of Ukraine in the context of North Atlantic integration. The author identifies the main factors of increasing the importance of the planning function in the security and defense sector. Such factors include: firstly, the armed aggression of the Russian Federation, as a result of which the Armed Forces of Ukraine operate in a special regime; secondly, the constitutional consolidation of the state's strategic course towards the acquisition of full membership of Ukraine in the North Atlantic Treaty Organization; thirdly, significant amounts of state funds for the formation of the defense budget.

The article explores the scientific approaches to understanding the category of "planning". The circle is defined by actors who play a key role in the implementation of military planning. Features identified documents long-term, medium-term and short-term planning. The author proves that the main and unifying purpose of the planning documents is: 1) the reform of the components of the security and defense sectors by increasing their capabilities to the level of Euro-Atlantic standards, is designed to ensure the fulfillment of the state's defense tasks and the restoration of its territorial integrity; 2) active participation in the implementation of the Joint Security and Defense Policy of the European Union and the expansion of cooperation with NATO with the achievement of the criteria necessary for gaining full membership in this organization.

The article substantiates that planning as a function of the Ministry of Defense of Ukraine is a process of determining the actions and allocation of resources necessary to achieve the goals. The intensification of North Atlantic integration leads to a restructuring of the planning process of the Ministry of Defense of Ukraine by changing its methodology: from defense-based planning, the defense department is gradually shifting to capacity-based planning. Attention is focused on the fact that today it is necessary to continue working on the development of uniform methodological requirements for planning documents, taking into account the Unified List (catalog) of capabilities of the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine, which should determine the directions for further scientific research.

**Key words:** *planning, management functions, Ministry of Defense of Ukraine, executive authority, North Atlantic integration.*

**Вступ.** Удосконалення системи виконавчої влади в Україні передбачає перегляд традиційних підходів до сутності та змісту функції планування, без застосування якої будь-які кардинальні звершення залишаться нерезалізованими. Особливо гостро питання удосконалення функції планування постає у секторі безпеки і оборони, що зумовлено трьома факторами: збройною агресією Російської Федерації, внаслідок якої Збройні Сили України вже сьомий рік поспіль функціонують в умовах особливого режиму; конституційне закріплення стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Організації Північноатлантичного договору, що вносить свої корективи у систему планування; значними обсягами державних коштів на формування оборонного бюджету, що робить особливо відповідальним процес їх раціонального використання та потребує науково обґрунтованого планування таких витрат. Однак, незважаючи на важливість визначення сутності та особливостей реалізації функції планування у діяльності Міністерства оборони України, на жаль, у теоретичних джерелах вона ще досліджена не досить. Вказане зумовлює важливість та актуальність обраної теми статті.

Проблематику правового забезпечення функціонування Міністерства оборони України та Збройних Сил України розглядали у своїх роботах В.О. Заросило, В.Л. Зьолка, І.М. Коропатник, Т.О. Кузьменко, В.Я. Настюк, В.Й. Пашинський, С.В. Петков, В.Г. Пилипчук, А.П. Поляков, В.В. Сокурєнко, О.О. Сурков, В.А. Тимошенко, В.В. Топольницький, В.С. Цимбалюк, І.М. Шопіна, В.В. Шульгін, О.Н. Ярмиш та інші вчені. Разом із тим питання планування як управлінська функція органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період, залишається не досить дослідженою.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення сутності функції планування Міністерства оборони України в умовах північноатлантичної інтеграції.

**Результати дослідження.** Перш ніж розпочати дослідження, автор звертається до джерел, в яких тлумачиться сутність терміну «планування». В Енциклопедії державного управління планування як функція державного управління розуміється як визначення перспектив і майбутнього

стану організації, шляхів і способів його досягнення за певний період часу [1, с. 668]. Метою функції планування є створення системи поточних і стратегічних завдань та цілей, які визначають зміст і певний порядок дій суб'єктів державного управління [2, с. 524]. Формуючи систему цілей і завдань планування, обов'язково слід мати на увазі, що вони повинні бути конкретними і підлягати вимірюванню; охоплювати всі ієрархічні рівні організації; мати різну тривалість; бути досяжними і зрозумілими; взаємодоповнювальними та взаємоузгодженими [3, с. 76].

Процес планування ґрунтується на складанні планувальних документів, зміст і перелік яких є нормативно врегульованим, та здійснюється у встановленому порядку спеціальними суб'єктами державного управління. Документи з планування можна класифікувати за терміном дії (поточні, коротко-, середньо- та довгострокові – вони відрізняються за терміном, ступенем достовірності, рівнем деталізації і обґрунтованістю); за об'єктом планування (організаційні, структурних підрозділів, виконавців); за напрямом забезпечення досягнення мети організації (оборонні, безпекові, кадрові, технічні, фінансові, інноваційні, матеріального забезпечення); за постановкою (цільове планування, планування від досягнутого) [1, с. 668].

Одним із прикладів реалізації функції планування у діяльності Міністерства оборони України може слугувати виконання покладених на нього завдань із організації в силах оборони заходів оборонного планування. Натепер момент ключову роль у здійсненні оборонного планування відіграють Департамент воєнної політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва Міністерства оборони України та Головне управління оборонного та мобілізаційного планування Генерального штабу Збройних Сил України.

Закон України «Про національну безпеку України» визначає термін «оборонне планування» як складову частину системи державного стратегічного планування, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави [4].

Оскільки співвідношення згаданих вище термінів є тотожним до співвідношення філософських категорій «частина» та «ціле», то логічно також з'ясувати сутність державного стратегічного планування. Автор зауважує, що, незважаючи на численні згадки цього терміну в різних нормативно-правових актах, чинне законодавство України не розкриває його зміст. У наукових колах державне стратегічне планування пропонується розглядати як систематичний процес формування державної політики, який на основі визначення мети та основних цілей розвитку країни з урахуванням наявних ресурсів дозволяє визначити пріоритети державної політики, що мають бути спрямовані на реалізацію національних інтересів і досягнення на цій основі прогресивного соціально-економічного розвитку. Специфічною особливістю державного стратегічного планування є те, що воно характеризується великим масштабом і різноманітністю стратегічних документів, які охоплюють всі сфери життєдіяльності суспільства [5, с. 119].

Планування у сферах безпеки і оборони реалізується шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу. Воно поділяється на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (до трьох років).

Документами довгострокового планування є Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України та Національна розвідувальна програма.

Документами середньострокового планування є інші стратегічні документи, програми щодо розвитку складників сектору безпеки і оборони, зокрема оснащення їх сучасним озброєнням і військовою технікою, створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів і необхідних для цього потужностей оборонно-промислового комплексу, реалізація інших заходів із посилення обороноздатності держави. До цієї категорії документів належить Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегічний оборонний бюлетень України, Державна програму розвитку Збройних Сил України та інше.

Короткострокове планування передбачає щорічне розроблення планів утримання та розвитку (діяльності) складників сектору безпеки і оборони, основних показників державного оборонного замовлення, в яких визначаються завдання щодо реалізації документів довгострокового і середньострокового планування. До цієї категорії можна віднести Програми розвитку видів, окремих родів військ, Збройних Сил, державні цільові оборонні програми розвитку за окремими

напрямами, щорічні плани утримання та розвитку Збройних Сил, видів, окремих родів військ, сил, плани організаційних заходів, підготовки Збройних Сил та інше.

Найважливіше місце серед документів планування у сфері національної безпеки і оборони займає Стратегія національної безпеки України, яка є основою для підготовки всіх інших документів із планування. Необхідною передумовою для розробки документів планування у сфері національної безпеки і оборони є проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони, що є процедурою оцінювання стану і готовності складників сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням.

Комплексний огляд сектору безпеки і оборони включає проведення оборонного огляду, огляду громадської безпеки та цивільного захисту, огляду оборонно-промислового комплексу, огляду розвідувальних органів України, огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів і критичної інформаційної інфраструктури [4]. Система документів планування у сфері національної безпеки і оборони та процес їх розроблення нині є відносно регламентованими.

Що стосується змісту документів планування у сфері національної безпеки і оборони, то їх основною та об'єднуючою метою є: 1) реформування складників сектору безпеки і оборони за рахунок збільшення їх спроможностей до рівня євроатлантичних стандартів, покликане забезпечити виконання завдань оборони держави і відновлення її територіальної цілісності; 2) активна участь у реалізації спільної безпекової і оборонної політики Європейського Союзу та розширення співробітництва із НАТО з досягненням критеріїв, необхідних для набуття повноправного членства в цій організації.

Поряд із позитивними аспектами залишається і низка невирішених проблем. Зокрема, в якості недоліків варто зазначити відсутність єдиного підходу та системності в процесі опрацювання документів планування, що призводить до хаотичності їх змісту, викликає незгодженість між різними стратегічними та плановими документами. Досить часто одні й ті самі цілі мігрують із документа в документ та із року в рік із тією різницею, що у різних документах вони посідають різні ієрархічні позиції в переліку пріоритетів або завдань і відрізняються за редакційним викладенням (наприклад мета може бути пріоритетом, напрямом або завданням у наступних документах) [6].

Деякі положення документів планування не містять чітких заходів і завдань, оцінки можливих результатів їх реалізації, що унеможливило існування ефективної системи оцінювання виконання планів. До того ж натеper відсутні будь-які чітко регламентовані політичні чи юридичні наслідки за невиконання вимог планів чи прийняття неефективних управлінських рішень під час їх виконання. І останньою та напевно найбільш гострою проблемою в реалізації планів є дисбаланс між плановими документами і бюджетом.

У зв'язку із викладеними проблемами та прагненнями України вступити до НАТО вітчизняне оборонне планування потребує реформування. Базою такого реформування має стати всеосяжне запровадження методології планування на основі спроможностей (Capabilities Based Planning), яка пройшла апробацію в багатьох державах-членах НАТО і визнана експертами найперспективнішою в оборонному плануванні. Вона спрямована на виявлення та надання рекомендацій щодо найбільш прийнятних за критерієм «вартість – ефективність» варіантів розвитку військ (сил). На відміну від планування на основі загроз, оборонне планування на основі спроможностей полягає в зосередженні зусиль не на збільшенні ресурсів для забезпечення переваги відповідному бойовому потенціалу противника, а на створенні, розвитку і підтримці оптимального складу необхідних спроможностей у межах наявних ресурсів [7, с. 50–56].

Спроможність (оперативна, бойова, спеціальна) – це здатність структурної одиниці (елементу) збройних сил (сил оборони) або сукупності сил і засобів виконувати певні завдання (забезпечувати реалізацію визначених військових цілей) за певних умов обстановки, ресурсного забезпечення та відповідно до встановлених стандартів [8]. Тож на практиці оборонне планування на основі спроможностей передбачає здійснення функціонального аналізу, у ході якого функції та завдання, які мають виконуватися під час очікуваних (вірогідних) майбутніх операцій, трансформуються у вимоги до спроможностей, на підставі чого планується їх створення, утримання та розвиток [9].

Відповідно до євроатлантичних стандартів в Україні створено Єдиний перелік (каталог) спроможностей Міністерства оборони України та Збройних Сил України [10], який містить 464 спроможності. Всі ці спроможності прийнято об'єднувати у певні функціональні групи: забезпечення готовності військ (FORCE SUPPORT) – охоплює інституційні спроможності

з оборонного менеджменту (керівництво силами оборони), підготовки військ (сил оборони) до оборони, генерування сил, менеджменту персоналу та забезпечення соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей; співробітництво у сфері безпеки і оборони (PREPARE) – охоплює спроможності із забезпечення регіональної безпеки, зокрема шляхом надання (отримання) допомоги з нарощення (розвитку) оперативних спроможностей країн-партнерів, а також спроможностей національних сил і засобів; розгортання та мобільність військ (PROJEST) – охоплює спроможності засобів доставки, підготовки військ (сил) до висування / перекидання у райони призначення та організації базування з урахуванням визначених термінів готовності; застосування (ENGAGE) – охоплює спроможності частин та підрозділів видів і родів військ (сил оборони) з виконання основних завдань за призначенням як самостійно, так і у складі міжвидових угруповань; забезпечення (SUSTAIN) – охоплює спроможності у сфері бойового, тилового, технічного та медичного забезпечення; керівництво та управління (CONSULT, COMMAND & CONTROL) – охоплює спроможності органів управління стратегічного, оперативного та тактичного рівнів з управління застосуванням військ (сил); захист і живучість (PROTECT) – охоплює спроможності щодо забезпечення захисту від загроз із повітря, моря, протимінної боротьби, РХБ захисту, контррозвідки, мобільної та статичної кібернетичної оборони, придушення засобів РЕР / РЕБ противника; розвідка (INFORM) – охоплює спроможності з ведення розвідки, спостереження та цілевказання (на стратегічному, оперативному та тактичному рівнях); військово-політичне керівництво, управління ресурсами (CORPORATE MANAGEMENT & SUPPORT) – охоплює інституційні спроможності щодо нормативно-правового забезпечення, здійснення аудиту, інспектування та всеохоплюючого оцінювання (оглядів), розроблення стратегій, планування розвитку спроможностей, організації закупівель, програмного менеджменту та ресурсного забезпечення, бюджетного планування та обліку [11].

Через відмінності в структурах збройних сил, процесах планування та вимогах законодавства кожна країна-член НАТО реалізує власний метод планування на основі спроможностей, проте найпоширенішим із них є той, що включає п'ять основних етапів, які мають послідовний і циклічний характер [12]: визначення засад державної політики у сфері безпеки і оборони; визначення необхідних спроможностей військ (сил) для виконання завдань; розподіл спроможностей і визначення завдань; імплементація; оцінка результатів. Таким чином стає абсолютно очевидним, що першим і водночас найскладнішим кроком України у створенні перспективної системи оборонного планування має бути розроблення її власного методичного забезпечення, основою якого мають бути кращі напрацювання країн-членів НАТО.

**Висновки.** На підставі викладеного вище можна зробити певні висновки. Так, планування як функція Міністерства оборони України є процесом визначення дій і розподілу ресурсів, необхідних для досягнення поставлених цілей. Активізація північноатлантичної інтеграції зумовлює перебудову процесу планування Міністерства оборони України шляхом зміни його методології: від планування на основі загроз оборонне відомство поступово переходить до планування на основі спроможностей. Разом із тим необхідним є продовження роботи над виробленням єдиних методичних вимог до документів планування з урахуванням Єдиного переліку (каталогу) спроможностей Міністерства оборони України та Збройних Сил України, що має визначити напрями подальших наукових розвідок.

#### Список використаних джерел:

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін, П.І. Надолішній та ін. Київ : НАДУ, 2011. 692 с.
2. Кравцова Т.М., Калініченко Г.В. Дослідження функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. Форум права. 2011. С. 522–527. URL: <http://www/nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf> (дата звернення: 11.12.2019).
3. Шморгун Л.Г. Менеджмент організацій : навчальний посібник. Київ : Знання, 2010. 452 с.
4. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19> (дата звернення: 05.12.2019).
5. Євмешкіна О.Л. Теоретико-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні : монографія. Київ : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; УкрСІЧ, 2017. 394 с.
6. Рекомендації щодо стратегічного планування економічного і соціального розвитку України на довгострокову перспективу [Підготовлено в рамках Проекту «Прискорення про-

гресу в досягненні Цілей розвитку тисячоліття в Україні» (Acceleration of MDGs progress in Ukraine) Програми Розвитку ООН в Україні. Київ, 2012. 17 с. URL: [http://www.undp.org.ua/files/ua\\_59817AMDGP\\_strategic\\_planning\\_ukr.pdf](http://www.undp.org.ua/files/ua_59817AMDGP_strategic_planning_ukr.pdf).

7. Бойко Р.В. Формування підходів до планування спроможностей військ (сил) з урахуванням їх ресурсного забезпечення / Р.В. Бойко, М.П. Бутенко, В.М. Гудим. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського*. 2017. № 3. С. 50–56.

8. Про затвердження Порядку проведення оборонного огляду Міністерством оборони : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 № 941. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/941-2018-%D0%BF> (дата звернення: 05.12.2019).

9. Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей Міністерства оборони України та Збройних Сил України URL: [http://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson\\_CBP\\_120617.pdf](http://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson_CBP_120617.pdf) (дата звернення: 05.12.2019).

10. Єдиний перелік (каталог) спроможностей Міністерства оборони України та Збройних Сил України. Затверджено Міністром оборони України від 28.11.2017 р. Київ : МОУ, 2017. 356 с.

11. Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces. Department of National Defence, 2002. P. 24–27.

12. Денсжкін М.М., Наливайко А.Д., Поляев А.І. Особливості оборонного планування у державах-членах НАТО на основі спроможностей. *Зб. наук. пр. ЦНДІ ЗСУ*. 2017. № 3 (77). С. 34–38.

УДК 342.9.083.4:[351.74:004](477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.42>

ТКАЧ Т.В.

## ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПАРТАМЕНТУ КІБЕРПОЛІЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті розглядаються актуальні питання правових гарантій діяльності міжрегіонального органу державної влади – Департаменту кіберполіції Національної поліції України. Встановлено, що правові гарантії діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України є одним із важливих складників її адміністративно-правового статусу, що визначає його сутність. Визначено, що юридичні гарантії діяльності кіберполіції Національної поліції України включають: 1) юридичні гарантії професійної діяльності управління кіберполіції; 2) правові гарантії діяльності Департаменту кіберполіції; 3) матеріально-технічні гарантії діяльності відділу кіберполіції; 4) соціально-економічні гарантії діяльності Департаменту кіберполіції. Виявлено, що правові гарантії діяльності управління кіберполіції займають особливе місце в механізмі його адміністративно-правового статусу, оскільки вони покликані забезпечити режим найбільшої допомоги у здійсненні відповідного суб'єктивного характеру прав і виступають як реальний важіль, що дозволяє забезпечити реалізацію встановленої законом правової поведінки. У статті автор наголошує, що не менш важливою юридичною гарантією є право працівників Департаменту кіберполіції на використання вогнепальної зброї, спеціальних засобів та фізичного впливу. Зокрема, чинний Кримінальний кодекс України містить низку статей, які криміналізують протиправні дії щодо працівника поліції. Автор під поняттям «юридичні гарантії діяльності» розуміє правові гарантії професійної діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України, а також їх охорону, захист та відновлення у разі порушення. Зроблено висновок,



що юридичним гарантіям притаманні важливі ознаки, оскільки вони відображають специфічні властивості, за якими можна відокремити юридичні гарантії від інших видів гарантій. Встановлено, що юридичні гарантії в поєднанні з притаманними їм ознаками є більш ефективними та забезпечують реалізацію та захист прав, інакше їх реальна реалізація може бути поставлена під сумнів. Тому пошук оптимальних шляхів забезпечення функціонування правових гарантій потребує подальших наукових досліджень в адміністративному праві.

**Ключові слова:** департамент, кіберполіція, Національна поліція України, адміністративно-правовий статус, юридичні гарантії, Україна.

The article deals with topical issues of legal guarantees of activity of the inter-regional body of state power – Department of Cyber Police of the National Police of Ukraine. It is found, that the legal guarantees of the activity of the Cyber Police Department of the National Police of Ukraine are one of the important components of its administrative and legal status, which determines its essence. It is determined that the legal guarantees of the activity of the Cyber Police Department of the National Police of Ukraine include the following: 1) legal guarantees of professional activity of the Cyber Police Department; 2) legal guarantees of the Department of Cyber Policies; 3) material and technical guarantees of the activity of the Cyber Police Department; 4) socio-economic guarantees for the activities of the Cyber Police Department. It has been found out that the legal guarantees of the activity of the Cyber Police Department occupy a special place in the mechanism of its administrative and legal status, since they are intended to provide the regime of the greatest assistance in the exercise of the respective subjective rights and act as a real lever, which allows to ensure the implementation of the statutory legal behavior. In the article the author emphasizes that no less important legal guarantee is the right of employees of the Department of Cyber Police to use firearms, special means and physical influence. In particular, the current Criminal Code of Ukraine contains a number of articles that criminalize unlawful acts against a police officer. The author defines the concept of “legal guarantees of activity” as a legal guarantees of professional activity of the Cyber Police Department of the National Police of Ukraine employees and their protection and recovery in the event of a breach. It is concluded that legal guarantees are inherent in the features that are important, because they reflect the specific properties by which it is possible to separate legal guarantees from other types of guarantees. It is established that legal guarantees, combined with their inherent features, are more effective and provide the realization and protection of rights, otherwise their actual realization can be called into question. Therefore, the search for optimal ways to ensure the functioning of legal guarantees requires further scientific research in administrative law.

**Key words:** department, cyber police, National Police of Ukraine, legal status, legal safeguards, Ukraine.

**Вступ.** У сучасних умовах оновлення чинного поліцейського законодавства велика увага з боку громадськості приділяється безпосередньо самому працівникові як поліції загалом, так і Департаменту кіберполіції Національної поліції України зокрема. Суспільство, як вказує І.І. Сенчук, менше цікавить присутність поліцейських, більше уваги приділяється безпосередньо особі поліцейського, рівню його професійної підготовки та компетентності, освіти, його фізичній формі та здатності адекватно реагувати на виклики, які постають під час виконання службових обов'язків [1, с. 88]. У зв'язку з цим діяльність поліцейських в Україні повинна відповідати викам сьогодення та бути адаптованою до сучасного стану розвитку правовідносин.

Особливу роль у цьому контексті відіграє система юридичних гарантій діяльності державного органу та його посадових (службових) осіб, що виступає своєрідним засобом забезпечення законності професійної діяльності посадових (службових) осіб та забезпечення їх трудових, соціально-економічних та інших прав та інтересів. В.А. Троян наголошує, що забезпечення гарантій професійної діяльності органів та підрозділів Національної поліції України є важливим елементом правового порядку держави загалом. Розгляд зазначених питань сьогодні набуває важливого значення в умовах побудови демократичної, правової держави, адже закріплення гарантій у законодавстві України сприятиме реалізації основоположних прав і свобод людини і громадя-

нина [2, с. 176]. Гарантії посіли особливе місце в механізмі реалізації прав і свобод людини та громадянина, оскільки покликані забезпечити режим найбільшого сприяння під час здійснення відповідних суб'єктивних прав індивідів і виступають як реальний важіль, що дозволяє за потреби забезпечити здійснення нормативно закріпленої юридичної можливості [3, с. 121]. В.В. Чумак вказує, що успішний зарубіжний досвід протидії корупції в органах внутрішніх справ характеризується побудовою нової системи юридичних гарантій діяльності поліції, яка відіграє важливу роль у формуванні демократичної поліцейської служби та налагодженні принципово нових відносин із суспільством [4, с. 150].

Відповідно, визначення юридичних гарантій діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України має важливе теоретико-правове значення для успішної та ефективної діяльності як кожного окремого працівника, так і загалом новоствореного міжрегіонального органу державної влади.

**Постановка завдання.** Мета статті – визначити сутність та значення юридичних гарантій діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України як одного із елементів його адміністративно-правового статусу.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Науково-теоретичне підґрунтя дослідження юридичних гарантій діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України склали праці таких провідних науковців та вчених з адміністративного права та поліцієстики, як О.М. Бандурка, Б.М. Бевзенко, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, С.М. Бортник, С.М. Гусаров, О.П. Ківалов, А.М. Ключко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Л.В. Могілевський, О.П. Рябченко, В.В. Сокурєнко, В.А. Троян, В.В. Чумак, Д.В. Швець та інші. Проте вказані вчені розглядали здебільшого актуальні питання визначення юридичних гарантій Національної поліції України загалом, що не повною мірою дозволяє розкрити сутність діяльності такого органу поліції, як Департамент кіберполіції Національної поліції України.

**Результати дослідження.** Визначаючи юридичні гарантії діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України, слід розпочати дослідження із визначення загального поняття гарантій. Довідкова література надає такі визначення поняття «гарантії»: 1) порука в чомусь, забезпечення чого-небудь; 2) умови, що забезпечують успіх чого-небудь [5, с. 29]. Юридичний словник визначає поняття «гарантії» у спеціальному правовому значенні, де останні – це один із способів забезпечення зобов'язань у відносинах між сторонами [6, с. 59].

На думку дослідника І.Л. Бородіна, зміст юридичних гарантій становлять правові та організаційно-правові засоби і способи, за допомогою яких забезпечуються реалізація та всебічна охорона прав суб'єктів правовідносин [7, с. 34]. В.В. Чумак зазначає, що важливим складником організаційно-правових засад державного органу є система юридичних гарантій його діяльності, що визначаються з урахуванням європейських стандартів та успішного зарубіжного досвіду [8, с. 60].

Досліджуючи питання юридичних гарантій людини і громадянина, Л.Л. Богачова зазначає, що в європейському праві під гарантіями прав і свобод людини (у вузькому, юридичному сенсі) розуміють засоби захисту прав від порушень, процедури поновлення порушених прав і порядок відшкодування завданої шкоди [9, с. 58]. Своєю чергою А.С. Мордовець зазначає, що гарантії являють собою складне соціально-політичне та юридичне явище, для розуміння сутності якого потрібно враховувати такі його аспекти:

- пізнавальний – дозволяє розкрити предметні теоретичні знання про об'єкт їх впливу, отримати практичні знання про соціальну та правову політику держави;
- ідеологічний – використовується політичною владою як засіб пропаганди демократичних ідей всередині країни та за її межами;
- практичний – визначається як інструментарій юриспруденції, передумова задоволення соціальних благ особи. Звідси, вказує автор, слідує, що гарантії – це система соціально-економічних, політичних, юридичних, організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють можливості особистості для здійснення своїх прав, свобод, інтересів [10, с. 275].

У своєму дисертаційному дослідженні, що присвячене аналізу адміністративно-правового статусу регіональних управлінь Державної фіскальної служби України, В.А. Грушевський вказує, що така категорія, як «юридичні гарантії», є досить спірною для фіскального апарату. Для того щоб сформувати юридичні гарантії діяльності територіальних органів ДФС України, варто дослідити чималу кількість «дотичних» нормативно-правових актів, оскільки ні Положення про Державну фіскальну службу України, ні інші типові положення про територіальні підрозділи ДФС України не містять їх чіткого переліку [11, с. 133–134].

З аналізу викладеного випливає той факт, що одноставного розуміння щодо визначення сутності юридичних гарантій серед науковців немає. Загалом наукові здобутки щодо цього питання, на наш погляд, доцільно буде поділити на дві групи (щодо визначення категорії «юридичні гарантії»):

1) юридичні гарантії – це уся сукупність об'єктивних і суб'єктивних умов, що сприяють реалізації основоположних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина (широке розуміння);

2) юридичні гарантії – це сукупність засобів, за допомогою яких реалізується юридично значуща діяльність і здійснюється захист прав, свобод і законних інтересів не лише громадян, але й державних службовців (вужке розуміння).

Визначаючи юридичні гарантії діяльності митних органів України, В. Т. Комзюк правові гарантії діяльності митних органів України розглядає як умови, засоби, фактори, що є необхідними для забезпечення та реалізації громадянами прав, свобод та інтересів у сфері митних правовідносин, а також як умови і засоби, які є необхідними для забезпечення нормального функціонування митних органів та їх посадових осіб, що виражається в їх нормативному закріпленні та реальному здійсненні, забезпеченні як з боку вищих органів відносно нижчих, так і з боку держави [12, с. 71].

Зазначимо, що правові гарантії здебільшого поділяються на такі види: особистісні, політичні, економічні, ідеологічні та правові (юридичні). Своєю чергою К.П. Уржинський розглядає соціально-економічні, політичні, ідеологічні, організаційні та правові гарантії [13, с. 4]. О.В. Смирнов виділяє такі види гарантій: економічні, юридичні і соціальні [14, с. 163].

Враховуючи викладене, пропонуємо юридичні гарантії діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України класифікувати на такі групи: 1) юридичні гарантії професійної діяльності Департаменту кіберполіції; 2) правові гарантії діяльності Департаменту кіберполіції; 3) матеріально-технічні гарантії діяльності Департаменту кіберполіції; 4) соціально-економічні гарантії діяльності Департаменту кіберполіції.

Правову основу юридичних гарантій професійної діяльності Національної поліції взагалі та Департаменту кіберполіції зокрема становить ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» [15]. Відповідно до зазначеної статті закону поліцейські Департаменту кіберполіції Національної поліції України під час виконання покладених на них повноважень є представником держави. Законодавець визначив, що вимоги поліцейського є законними та обов'язковими для виконання фізичними та юридичними особами без винятку.

Працівник Департаменту кіберполіції під час виконання покладених на нього обов'язків підпорядковується винятково своєму безпосередньому керівникові. Зазначається, що ніхто окрім безпосереднього керівника (за винятком випадків, що визначені законом) не має права надавати будь-які письмові або усні вказівки, вимоги, доручення працівникові Департаменту кіберполіції Національної поліції України або іншим способом втручатися в його законну діяльність, у тому числі діяльність, що пов'язана зі здійсненням кримінального провадження. Законодавець встановив, що поліцейський Департаменту кіберполіції має право надавати пояснення з приводу справ та матеріалів, що перебувають у нього в провадженні, а також зобов'язаний надавати їх для ознайомлення у випадках та в порядку, що визначені законом.

Серед юридичних гарантій професійної діяльності Департаменту кіберполіції є такі: 1) ніхто не має права покласти на працівника Департаменту кіберполіції виконання обов'язків, що не передбачені чинним законодавством; 2) забороняється будь-яке втручання в діяльність працівника Департаменту кіберполіції та перешкоджання виконанню ним відповідних повноважень, а також невиконання законних вимог працівника Департаменту кіберполіції. Будь-які інші протиправні дії стосовно поліцейського Департаменту кіберполіції мають наслідком юридичну відповідальність відповідно до законодавства; 3) вчинення правопорушення відносно поліцейського Департаменту кіберполіції або його близьких родичів у зв'язку з його службовою діяльністю мають наслідком юридичну відповідальність відповідно до законодавства.

Також серед юридичних гарантій професійної діяльності поліцейських Департаменту кіберполіції Національної поліції України слід виокремити такі:

1) поліцейські Департаменту кіберполіції Національної поліції України забезпечуються належними умовами для виконання покладених на них службових прав та обов'язків;

2) поліцейські Департаменту кіберполіції Національної поліції України мають право отримувати в органах Національної поліції України інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, та матеріали, що необхідні для належного виконання покладених на них завдань у встановленому законом порядку;

3) поліцейські Департаменту кіберполіції Національної поліції України користуються повноваженнями, що визначені Законом України «Про Національну поліцію», незалежно від посади, яку вони обіймають, місцезнаходження та часу;

4) Департамент кіберполіції Національної поліції України своєчасно і в повному обсязі отримує грошове забезпечення та інші компенсаційні виплати відповідно до чинного законодавства України.

Правові гарантії діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України передбачають можливість утворювати професійні спілки. Зазначається, що обмеження прав професійних спілок поліцейських, порівняно з іншими професійними спілками, не допускається. Важливим складником правових гарантій діяльності Департаменту кіберполіції є визначення його адміністративно-правового статусу. Зокрема, Департамент є юридичною особою публічного права, має власну печатку та штампи, а міжрегіональні управління самостійно реалізують надані їм законом повноваження.

Не менш важливою правовою гарантією є право працівників Департаменту кіберполіції застосовувати вогнепальну зброю, спеціальні засоби та фізичний вплив. Так, зокрема, чинний Кримінальний Кодекс України містить низку статей, що передбачають кримінальну відповідальність за протиправні дії щодо працівника поліції: ст. 342 «Опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, державному виконавцю, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцю, уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб», ст. 343 «Втручання в діяльність працівника правоохоронного органу, працівника державної виконавчої служби», ст. 345 «Погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу», ст. 348 «Посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця» та інші [16].

Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» визначає такі правові гарантії оперативних підрозділів Департаменту кіберполіції Національної поліції України, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. На працівників, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, поширюються гарантії правового і соціального захисту, передбачені законами України. Працівникам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, надаються додаткові пільги в питаннях соціально-побутового та фінансового забезпечення в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. За наявності даних про загрозу життю, здоров'ю або майну працівника та його близьких родичів у зв'язку із здійсненням ним оперативно-розшукової діяльності в інтересах безпеки України або із виявленням тяжкого та особливо тяжкого злочину, або викриттям організованої злочинної групи оперативний підрозділ зобов'язаний вжити спеціальних заходів для забезпечення їх безпеки, таких як зміна даних про особу, зміна місця проживання, роботи і навчання, інших даних у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України [17].

До числа матеріально-технічних гарантій діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України належать: фінансування і матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законом; майно поліції є державною власністю і належить їй на праві оперативного управління; органи поліції здійснюють володіння, користування та розпорядження майном у порядку, визначеному законом; правовий режим земельних ділянок, на яких розміщуються органи (заклади, установи) поліції, визначається законом. Також поліція для виконання покладених на неї завдань і повноважень може використовувати службові, у тому числі спеціалізовані, транспортні засоби. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад надають безоплатно органам і підрозділам поліції службові приміщення, обладнані меблями і засобами зв'язку, транспорт та інші матеріально-технічні засоби. Комунальні та приватні підприємства можуть виділяти органам та підрозділам поліції кошти, транспорт та інші матеріально-технічні засоби, необхідні для виконання повноважень поліції [15].

Соціальні гарантії діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України передбачають надання поліцейським, які виконували службові обов'язки у вихідні, святкові та неробочі дні, крім поліцейських, які працюють у змінному режимі, відповідного часу для відпочинку в порядку компенсації протягом двох наступних місяців [15]. Також до соціальних гарантій діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України належать: щорічні чергові оплачувані відпустки в порядку та тривалістю, визначених цим Законом, а також додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати (грошового забезпечення) та інші види відпусток відповідно до законодавства

про відпустки; грошове забезпечення поліцейських; медичне забезпечення поліцейських; житлове забезпечення поліцейських; одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського; пенсійне забезпечення поліцейських.

**Висновки.** Таким чином, юридичні гарантії діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України – це відображені у нормативно-правових актах сукупність умов, способів та засобів, за допомогою яких визначаються умови і порядок реалізації, здійснення прав і свобод працівників, а також їх охорона, захист та відновлення у разі порушення. Юридичним гарантіям притаманні ознаки, які мають важливе значення, адже вони відображають специфічні властивості, за допомогою яких можливо відокремити юридичні гарантії від інших видів гарантій. Юридичні гарантії в сукупності з притаманними їм ознаками ефективніше діють та забезпечують реалізацію й захист прав, в іншому випадку можна поставити під сумнів їх фактичну реалізацію. Тому пошук оптимальних шляхів забезпечення функціонування юридичних гарантій потребує подальшого наукового дослідження в адміністративному праві.

**Список використаних джерел:**

1. Сенчук І.І. Гарантії професійної діяльності поліцейських в сучасних умовах. *Форум права*. 2018. № 3. С. 88–95.
2. Троян В.А. Гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *Науковий Вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 176–180.
3. Кузенко Л.В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 173 с.
4. Чумак В.В. Досвід країн Балтії та Грузії щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ та можливість його використання в Україні. *Право і безпека*. 2014. № 4 (55). С. 149–154.
5. Словник української мови: в 11 т. 1971. Т. 2. 550 с.
6. Энциклопедический словарь / под ред. В. Е. Крутских. Москва : Инфра-М, 1998. 368 с.
7. Бородин І.Л. Права та свободи громадян, їх класифікація, гарантії реалізації. *Право України*. 2001. № 12. С. 32–34.
8. Чумак В.В. Організаційно-правові засади діяльності КНАВ Латвії та ДБР України: порівняльний аналіз. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави : матеріали XI міжнар. наук.-практ. інтернет-конф.* (м. Одеса, 25 берез. 2019 р.) / МВС України, Одеса : ОДУВС, 2018. С. 60–61.
9. Богачова Л.Л. Юридичні гарантії прав і свобод людини і громадянина в європейському та національному праві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 22. С. 56–70.
10. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Москва : Юристъ, 1997. 672 с.
11. Грушевський В.А. Адміністративно-правовий статус регіональних управлінь Державної фіскальної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 212 с.
12. Комзюк В.Т. Правові гарантії діяльності митних органів України. *Право і Безпека*. 2015. № 2. С. 70–74.
13. Уржинский К.П. Гарантии права на труд. Москва : Юрид. лит., 1984. 200 с.
14. Смирнов О.В. Природа и сущность права на труд. Москва : Юрид. лит., 1964. 186 с.
15. Про Національну поліцію : закон України від. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України.
16. Кримінальний Кодекс України : закон України від 05.04.2001 № 2341-III. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України.
17. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.43>

ФЕСЕНКО Т.В.

## ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СУБ'ЄКТІВ У НАПРЯМІ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У статті досліджено законодавчий і науковий фундамент формування системи антикорупційних суб'єктів. Визначено наукові погляди на критерії класифікації антикорупційних суб'єктів і їх розподіл на відповідні групи залежно від виконуваних повноважень. Наголошено, що суб'єктів протидії корупції можна поділити на такі групи: 1) суб'єкти, які визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави; 2) суб'єкти, що створюють та удосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції; 3) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 4) суб'єкти, які здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (суд); 5) суб'єкти, діяльність яких спрямована на запобігання корупції; 6) суб'єкти, котрі здійснюють координацію антикорупційної діяльності; 7) суб'єкти, що реалізують контроль і нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 8) суб'єкти, які здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; 9) суб'єкти, котрі здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, науково-методичне забезпечення протидії корупції. Визначено, що суб'єкти антикорупційної політики – це державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи, наділені спеціальним статусом, сукупністю прав, обов'язків і відповідальності з питань ведення антикорупційної діяльності (формування та реалізація стратегії, спрямованої на зменшення рівня корупції в Україні; впровадження заходів із запобігання та попередження корупції, а також формування у суспільстві негативного ставлення до такого явища, як корупція). Зроблено висновок, що систему органів, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики, складають: суб'єкти, уповноважені приймати політичні рішення; суб'єкти, які виконують антикорупційні превентивні функції; судові органи: Конституційний Суд України та Вищий антикорупційний Суд; інші суб'єкти, уповноважені реалізовувати антикорупційну політику: юридичні та фізичні особи, громадські об'єднання.

*Ключові слова:* антикорупційна політика, суб'єкт, антикорупційний суб'єкт, класифікація, повноваження, державна політика, формування, реалізація.

The article examines the legislative and scientific foundations in the formation of the system of anti-corruption actors. Scientific views on the criteria for classification of anti-corruption entities and their distribution into appropriate groups depending on the powers exercised have been identified. It is emphasized that the subjects of anti-corruption can be divided into the following groups: 1) subjects that determine and ensure the implementation of anti-corruption policy of the state; 2) entities that create and improve the regulatory framework for combating corruption; 3) subjects of direct law enforcement activity in the field of anti-corruption; 4) entities that carryout judicial proceedings in cases of corruption offenses (court); 5) entities whose activities are aimed at preventing corruption; 6) entities that coordinate anti-corruption activities; 7) entities that exercise control and supervision over the activities of subjects of direct law enforcement activities in the field of anti-corruption; 8) entities that carry out the restoration of legal rights and interests of individuals and legal entities, elimination of the consequences of corruption; 9) entities that provide financial, logistical, informational, scientific and methodological support for combating corruption. It is determined that the subjects of anti-corruption

policy are state bodies, local governments, public associations, legal entities and individuals who are endowed with a special status, a set of rights, duties and responsibilities in conducting anti-corruption activities (strategy formation and implementation aimed at reducing the level of corruption in Ukraine, the implementation of measures to prevent and prevent corruption, as well as the formation of a negative attitude in society to such a phenomenon as corruption). It is concluded that the system of bodies responsible for the implementation of state anti-corruption policy consists of: entities that reauthorized to make political decisions; entities that perform anti-corruption preventive functions; judicial bodies: the Constitutional Court of Ukraine and the Supreme Anti-Corruption Court; other entities authorized to implement anti-corruption policy: legal entities and individuals, public associations.

**Key words:** *anti-corruption policy, subject, anti-corruption subject, classification, powers, state policy, formation, implementation.*

**Вступ.** Беззаперечним є той факт, що реалізація державної антикорупційної політики неможлива лише за рахунок вдосконалення законодавчої бази. Прояв корупції – складне та багатоманітне явище, яке є сигналом незадовільної роботи публічних інститутів і системи публічного управління. У міжнародному співтоваристві склалося загальне розуміння того, що за виконання та проведення моніторингу антикорупційних законів і організаційно-правових заходів зобов'язані відповідати спеціалізовані органи або уповноважені особи, наділені відповідними повноваженнями та кваліфікацією. Такі спеціалізовані антикорупційні органи або уповноважені особи повинні бути захищені від неправомірного політичного тиску, для цього є необхідними механізми забезпечення високого рівня їх структурної, операційної та фінансової автономії. У Висновках і рекомендаціях Першої конференції правоохоронних органів, котрі беруть участь у боротьбі з корупцією, що відбулася у Страсбурзі у квітні 1996 р., вказується: «Корупція – це явище, попередження, розслідування і кримінальне переслідування якого повинні проводитися на різних рівнях на основі використання спеціальних знань у різних сферах: юриспруденції, економіки, бухгалтерського обліку, будівництва та ін. Кожна держава повинна бути забезпечена фахівцями по боротьбі з корупцією в достатній кількості та виділяти необхідні ресурси для їхньої діяльності» [1].

У європейському контексті одним із перших джерел «м'яких» міжнародних стандартів, які вказують на необхідність створення спеціалізованих інститутів або призначення посадових осіб, відповідальних за попередження, розслідування та кримінальне переслідування осіб, котрі вчинили злочини, пов'язані з корупцією, стала Резолюція Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією», прийнята 6 листопада в 1997 р. [2]. Деяко пізніше більшість цих принципів була відображена в Конвенції Європейського Союзу про кримінальну відповідальність за корупцію.

Спочатку міжнародні правові інструменти містили положення про створення спеціалізованих установ по боротьбі з корупцією у вигляді слідчих органів та органів прокуратури, що повинно було привести до суворого виконання антикорупційних законів. І тільки після прийняття у 2003 р. Конвенції ООН проти корупції особливу увагу було приділено також попередженню корупції. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р., яка є першим міжнародним договором такого масштабу, вимагає від країн-учасниць створення не тільки спеціалізованих органів для боротьби з корупцією, але й інститутів, наділених превентивними функціями. Так, наприклад, у ст. 36 Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. вказано: «Відповідно до основних принципів власної правової системи кожна держава зобов'язується забезпечувати наявність органу / органів або осіб, котрі здійснюють боротьбу з корупцією в межах правоохоронної системи». Такі органи або уповноважені особи повинні володіти необхідним рівнем незалежності відповідно до фундаментальних принципів правової системи держави-учасниці, щоб мати можливість ефективно здійснювати свої функції без будь-якого незаконного втручання у їхню діяльність. Співробітники таких органів повинні мати відповідну підготовку і бути забезпечені всіма необхідними (організаційно-правовими, інформаційними, матеріально-технічними) ресурсами для виконання поставлених перед ними завдань. Положення щодо створення спеціалізованих інститутів у сфері боротьби з корупцією також містяться в інших регіональних угодах, у т. ч. в таких документах, як: Конвенція Африканського Союзу щодо попередження та боротьби з корупцією (ст. 20); Протокол про попередження та боротьбу з корупцією Південноафриканського союзу (ст. 4); Міжамериканська конвенція по боротьбі з корупцією (ст. 3) [1].

Незважаючи на те, що джерела міжнародних стандартів розрізняють залежно від сфери їх застосування, а також за змістом і цілями, вони містять чіткі вимоги, які зобов'язують держав-учасниць створювати спеціалізовані установи щодо попередження корупції та боротьби з нею.

Дослідженням питань діяльності антикорупційних суб'єктів займалися: О.Ф. Андрійко, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, В.Г. Гриценко, О.П. Гетманець, О.В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, С.В. Петков, Є.Ю. Соболев, К.В. Ростовська, І.М. Копотун, О.Є. Користін, О.С. Шатрава. Проте сьогодні чимало питань залишаються не вирішеними в частині формування понятійного апарату та визначення критеріїв класифікації антикорупційних суб'єктів.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у з'ясуванні наукових поглядів на поняття антикорупційних суб'єктів і критеріїв їх класифікації, а також визначення авторського підходу до узагальнення зазначених правових категорій.

**Результати дослідження.** Важливо відзначити, що положення Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію та Конвенції ООН проти корупції є обов'язковими для виконання. Остання також передбачає створення вказаних інститутів як у сфері кримінального переслідування, так і у сфері попередження корупції (в т. ч. для здійснення функцій із навчання та підвищення інформованості громадськості). Таким чином, держави-учасниці забезпечують наявність: Спеціалізованих інститутів щодо попередження корупції та Спеціалізованих інститутів або уповноважених осіб, на які покладено обов'язки по боротьбі з корупцією за допомогою організаційно-правових заходів. Міжнародні стандарти також визначають основні критерії адміністративної діяльності та спеціалізації антикорупційних інституцій. Основні критерії включають незалежність і автономію, наявність спеціально підготовлених і кваліфікованих співробітників, забезпечення необхідними повноваженнями і ресурсами.

Однак міжнародні стандарти не передбачають ані порядку створення й організації роботи спеціалізованого антикорупційного інституту, ані жодної максимально ефективної або універсальної моделі антикорупційного органу. Слушною з цього приводу є думка А.В. Волошенка, що створення додаткових антикорупційних інституцій – це своєрідний світвий прецедент. У більшості розвинених країн ефективно протидіють розгулу корупції, не нарощуючи кількості бюрократичних структур, а шляхом системного застосування вже наявних державних регуляторів і сучасних антикорупційних технологій. Було б несправедливо стверджувати, що останнім часом держава нічого не робить для подолання зловиясного явища корупції. Але в широко закинуті антикорупційні нетрі поки що потрапляють переважно дрібні порушники та краді [3, с. 55].

Можна зауважити, що положення міжнародного права, які стосуються інституційної бази у сфері запобігання та попередження корупції, прописані менш докладно та чітко, ніж, наприклад, такі положення, що стосуються правопорушень у сфері корупції, як, наприклад отримання неправомірної вигоди або правопорушення, пов'язані зі зловживанням впливом або посадовим становищем. Проте вищезгадані конвенції визначають основні принципи та критерії, відповідно до яких можуть бути створені спеціалізовані інститути. Крім того, міжнародні механізми моніторингу у сфері боротьби з корупцією напрацювали великий обсяг порад і рекомендацій, які є прикладами кращої практики в цій галузі [1].

Відповідно до ст. 2 Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику» № 22-15 від 15 листопада 2003 р. суб'єкти антикорупційної політики – це народ держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, установи, організації й особи, уповноважені на формування і реалізацію заходів антикорупційної політики, громадяни [4].

Незважаючи на достатньо широке коло нормативно-правових актів антикорупційної спрямованості в Україні, у них немає поняття «суб'єкти антикорупційної політики». Але цю проблему не обійшли наукові роботи вчених. Так, С.Ж. Лазаренко та К.А. Бабенко зазначають, що «суб'єктами, які здійснюють вказану діяльність, є: уповноважені підрозділи органів державної влади; місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою» [5, с. 117].

Таким чином, кожен уповноважений орган або підрозділ відіграє у сфері антикорупційної політики персональну роль і має своєрідний обсяг завдань і повноважень. Це вказує на диференційовану множинність суб'єктів антикорупційної політики та необхідність їх класифікації.

На думку М.І. Мельника, виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, суб'єктів протидії корупції можна поділити на такі групи: 1) суб'єкти, які визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави; 2) суб'єкти, що створюють та удосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції;



3) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 4) суб'єкти, котрі здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (суд); 5) суб'єкти, діяльність яких спрямована на запобігання корупції; 6) суб'єкти, що здійснюють координацію антикорупційної діяльності; 7) суб'єкти, які реалізують контроль і нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 8) суб'єкти, котрі здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; 9) суб'єкти, які здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, науково-методичне забезпечення протидії корупції [6, с. 244].

Більш вузьку класифікацію суб'єктів, що здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, надав В.Д. Гвоздецький. До них належать: 1) суб'єкти, які визначають антикорупційну політику держави (Верховна Рада України, Президент України, Кабмін України, Національне агентство з питань антикорупційної політики); 2) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері запобігання і протидії корупції (НАБУ тощо), а також суб'єкти здійснення правосуддя у справах про корупційні правопорушення; 3) суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення попереджувального й обмежувального впливу на соціальні передумови корупції, запобігання причинам і умовам, що безпосередньо сприяють корупційним правопорушенням (міністерства та відомства, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, трудові колективи, засоби масової інформації, окремі громадяни); 4) суб'єкти координації антикорупційної діяльності [7, с. 294–297].

М.О. Сич пропонує таку класифікацію суб'єктів, котрі здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції: а) суб'єкти, які відповідають за розроблення та реалізацію заходів державної антикорупційної політики (Президент України, Верховна Рада України, Кабмін України, центральні органи державної влади, спеціально уповноважений орган); б) спеціально уповноважені суб'єкти у сфері запобігання і протидії корупції, що здійснюють захист інтересів і прав особи (правоохоронні та судові органи); в) суб'єкти, які здійснюють антикорупційні заходи відомчого чи галузевого спрямування з урахуванням можливих корупційних явищ відповідно до специфіки галузі чи сфери прояву корупційних діянь (уповноважені структурні підрозділи виконавчої та місцевої влади); г) суб'єкти, котрі безпосередньо беруть участь у запобіганні та протидії корупції (посадові особи органів державної та місцевої влади, юридичних осіб публічного і приватного права (підприємств, закладів, установ)) [8, с. 186–187].

Отже, на основі аналізу наукових робіт можемо зробити висновки стосовно недостатності досліджень, пов'язаних зі з'ясуванням понятійної категорії «суб'єкт антикорупційної політики», також із систематизацією та класифікацією видів суб'єктів антикорупційної політики. У наявних класифікаціях суб'єктів протидії (запобігання) корупції помітні розходження наукових поглядів щодо віднесення їх до відповідної групи (підгрупи) суб'єктів. Окрім того, більшість із них не враховує останніх змін законодавства щодо сучасного переліку завдань і функцій цих суб'єктів.

Слід зазначити, що вказані суб'єкти мають багато спільного (фактично вони є одними й тими самими органами). Але з позиції наукового пізнання протидія корупції та антикорупційна політика є близькими і взаємозумовленими, але не тотожними категоріями [9, с. 45].

Слушною є думка М.І. Мельника, за якою протидія корупції є безпосереднім виразом антикорупційної політики, що визначає ідеологію і стратегію антикорупційних заходів. Зміст і спрямованість антикорупційної політики держави визначається багатьма факторами об'єктивного і суб'єктивного характеру. Ефективність здійснення антикорупційної політики залежить від адекватності обраних засобів протидії корупції [6, с. 244, 216].

На основі вищевикладеного можна запропонувати таке визначення суб'єктів антикорупційної політики – це державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи, наділені спеціальним статусом, сукупністю прав, обов'язків і відповідальності з питань ведення антикорупційної діяльності (формування та реалізації стратегії, спрямованої на зменшення рівня корупції в Україні; впровадження заходів із запобігання та попередження корупції, а також формування у суспільстві негативного ставлення до такого явища, як корупція).

**Висновки.** На нашу думку, систему органів, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики, становлять:

1. Суб'єкти, уповноважені приймати політичні рішення. До них належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України.

2. Суб'єкти, які виконують антикорупційні превентивні функції. Це спеціально уповноважені суб'єкти: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Державне бюро розслідувань (ДБР), Національна поліція, Служба безпеки, Національне агентство з питань виявлення, розшуку й управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та органи загальної компетенції: центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ).

3. Судові органи: Конституційний Суд України (КСУ) і Вищий антикорупційний Суд (ВАС).

4. Інші суб'єкти, уповноважені реалізовувати антикорупційну політику: юридичні та фізичні особи, громадські об'єднання.

Всі перераховані суб'єкти державної антикорупційної політики України покликані здійснювати протидію корупції та забезпечувати ефективність боротьби з нею шляхом виявлення, аналізу й отримання даних про вчинення корупційних правопорушень із подальшою передачею їх до відповідних державних органів, уповноважених проводити перевірку таких даних і приймати за підсумками перевірок рішення в установленому законом порядку.

#### Список використаних джерел:

1. Клеменчич Г., Стусек Я., Гайка И. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии Организация экономического сотрудничества и развития, 2006. URL: <http://www.oecd.org/corruption/asn/39972100.pdf>.

2. Про двадцять принципів боротьби з корупцією: Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи від 6 листопада в 1997 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_845](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_845).

3. Волошенко А.В. Проблеми здійснення антикорупційних реформ в сучасній Україні та шляхи їх реалізації. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 8 (182).

4. Основы законодательства об антикоррупционной политике: Модельный закон. Принят на XXII пленарн. Засед. Межпарламент. Ассамблеи гос-в уч-в СНГ; (Постанов. № 22-15 от 15 ноября 2003 г.). *Информ. Бюллетень Межпарламентской Ассамблеи гос-в уч-в СНГ*. 2004. № 33. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901898824>.

5. Лазаренко С.Ж., Бабенко К.А. Базові принципи та елементи антикорупційної політики в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 23. С. 116–119.

6. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. Київ : Юрид. думка. 2004. 400 с.

7. Гвоздецький В.Д. Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання і протидії корупції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 587 с.

8. Сич М.О. Адміністративно-правова протидія корупційним правопорушенням : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 221 с.

9. Дем'янчук В.А. Проблеми класифікації суб'єктів антикорупційної політики. *Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні* : матеріали міжнар. наук.-практ. конфер. (м. Харків, 21–22 лип. 2017 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 45–47.

## КОДЕКС ДОБРОЧЕСНОСТІ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ПОБУДОВИ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто особливості застосування Кодексу доброчесності у діяльності державних правоохоронних органів, зокрема в органах внутрішніх справ України, прокуратурі України та інших. Досліджено, як саме застосовуються критерії доброчесності у поведінці співробітників прокуратури та Служби безпеки України, спрямовані на боротьбу з корупцією. Розбудова доброчесності є важливим елементом стратегії урядування, покладеної в основу реформування сфери безпеки. Реформування сфери безпеки – це процес політичних і технічних реформ, проведений із метою покращення функціонування урядування в кожному з державних органів.

Однією з провідних організацій у справі розбудови доброчесності є НАТО з її програмою створення можливостей і практичних інструментів, які допомагають країнам-членам зміцнити доброчесність, прозорість і підзвітність і знизити ризик корупції в секторі оборони та безпеки. Програми НАТО з розбудови доброчесності враховуються під час реформування сфери безпеки в Україні. Нині реформування сфери безпеки має доповнювати загальнодержавний рух на національному рівні до ефективного урядування та боротьби з корупцією.

Розглянуто низку заходів та інструментів розбудови доброчесності у сфері безпеки. Виокремлено успішні програми розбудови доброчесності, які мають бути якомога повнішими, в той же час залишатися реалістичними, з досяжними цілями, узгоджуватися з конкретною ситуацією. Підкреслено важливість застосування досвіду належності урядування країн-членів НАТО у процесі реформування сектору безпеки країни.

Розробка механізмів розбудови доброчесності – це широкий процес, який охоплює багато діячів та органів в усьому світі. На національному рівні цим займається уряд та залучаються інші зацікавлені сторони: парламент, міністри, комітети. Програма прописується в стратегії національної безпеки. Контроль за виконанням і її додержанням військовими та цивільними співробітниками покладається на парламент, громадське суспільство та інші органи, уповноважені здійснювати нагляд. Національне законодавство забезпечує базу для цього процесу. На міжнародному рівні міжнародні організації забезпечують навчання, інструктаж і зовнішній нагляд. Інші держави діляться передовим досвідом і подають приклади, формалізують міжнародні правові стандарти.

**Ключові слова:** доброчесність, корупція, державні органи, прокуратура, правоохоронні органи.

In the article the peculiarities of application of the Code of integrity in the activities of state law enforcement agencies, in particular in bodies of internal Affairs of Ukraine, Prosecutor of Ukraine and others. Studied how it applied criteria of integrity in the behavior of employees of bodies of Prosecutor's office and the security Service of Ukraine which are directed on fight against corruption. The development of virtue is an important element in the strategies of good governance, underlying the reform of the security sector.

And security-sector reform is a process of political and technical reforms to improve the operation of the control in each of the state agencies. One of the leading organizations in the development of virtue, is NATO, with its program of creating opportunities

and practical tools to help member countries strengthen integrity, transparency and accountability and reducing corruption risk in defence and security. NATO program for development of integrity are considered in the context of the wider reform of the security sector in Ukraine.

Today, the reform of the security sector should complement national movement at the national level to good governance and anti-corruption. Considered a number of measures and tools for the development of integrity in the security sphere. Highlighted a successful programme for the development of virtue, which should be as full as possible, at the same time remaining realistic, with achievable goals, consistent with the specific situation. Paeline in the article the importance of using the experience belonging to the government of countries-members of NATO in the reform of the security sector of our country. Development of mechanisms for the development of virtue is a broad process that encompasses many leaders and authorities around the world. At the national level, this deals with the government and involve other stakeholders such as Parliament, Ministers, committees and the like.

The program prescribed in the national security strategy. The monitoring of implementation and compliance with military and civilian employees, is vested in the Parliament, civil society and other bodies authorized to implement supervision. National legislation provides the framework for this process. At the international level, international organizations provide training, coaching and external supervision. Other States sharing best practices, and provides examples. Finally, the process formalizes the international legal standards.

**Key words:** *integrity, corruption, public authorities, prosecutors, law enforcement agencies.*

**Вступ.** Корупція є суттєвою перешкодою для розвитку, безпеки та стабільності сучасних суспільств. Вона знижує довіру до державних установ і підриває боєздатність Збройних сил, а у сфері безпеки взагалі покладає важкий тягар на життя суспільства. Вона відволікає кошти держбюджету, не даючи вкладати їх в освіту, охорону здоров'я, інновації та розвиток. Саме тому важливим є пошук шляхів позбутися цього, де варіантом покращення ситуації є запровадження Кодексів доброчесності в діяльності сектору безпеки.

Питання про застосування кодексів доброчесності як елемента побудови і запровадження доброчесної поведінки у секторі безпеки та оборони є неоднозначним і новітнім, тому серед науковців існує багато різних думок із цього приводу. Зокрема, дослідженням цієї теми займалися О. Шинальський, О. Мартиненко, Є. Захаров, Д. Марчак, Б. Малишев та інші.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у дослідженні впливу кодексу доброчесності, визначенні елементів доброчесної поведінки стосовно формування та діяльності відповідних правоохоронних органів, з'ясуванні особливостей застосування конкретною людиною доброчесності під час виконання своїх повноважень.

**Результати дослідження.** Перший крок до розбудови доброчесності – виявити та оцінити ризики корупції і розробити план (стратегію) їх подолання. Урядам і фахівцям із безпеки доступні такі інструменти оцінки та планування:

- повна правова база. Важливим елементом розбудови доброчесності є належна нормативно-правова база на додачу до кодексів поведінки та настанов із етики;

- належне бюджетне планування. Багато уваги слід приділяти системі бюджетного планування. Вона має відповідати загальній стратегії національної безпеки в середньо- або довгостроковому плані;

- навчання та освіта. Освіта дуже важлива на всіх рівнях ієрархії сфери безпеки. Тому потрібна ретельна увага до навчання військового та цивільного персоналу сфери безпеки питанням розбудови доброчесності. Існує низка програм і курсів розбудови доброчесності, розроблених для військового та цивільного персоналу НАТО, DCAF, CIDS та інших військових організацій і служб;

- контроль і нагляд. Щоб гарантувати успіх довгострокових зусиль із розбудови доброчесності, необхідно створити систему нагляду. Вона може включати механізми внутрішнього та зовнішнього нагляду, до яких входять інспектори, комітети з нагляду, аудитори та омбудсмен. Важлива роль у цьому процесі належить депутатам парламенту та уряду. Громадянське суспільство та ЗМІ повинні мати доступ до інформації і право контролювати сектор безпеки, щоб створити дієздатну систему запобіжників і протитваг, яка дозволяє уникнути корупції [1].

Розбудова доброчесності – широкий процес, який охоплює багато сторін. На національному рівні програму розбудови доброчесності розробляє уряд за допомогою інших зацікавлених сторін (парламент, міністри, комітети тощо) і прописує її в Національній стратегії (Стратегії національної безпеки). Програму виконує військовий і цивільний персонал під наглядом парламенту, громадянського суспільства та інших органів нагляду. Національне законодавство забезпечує базу для цього процесу. На міжнародному рівні міжнародні організації забезпечують навчання, інструктаж і зовнішній нагляд. Інші держави діляться передовим досвідом і подають приклади. Загалом же процес формалізують міжнародні правові стандарти.

Попри певні позитивні зміни у законодавстві, спрямовані на забезпечення прозорості та доброчесності в роботі правоохоронних органів, останні на практиці залишаються досить слабкими інститутами. Значну роль у цьому відіграють і положення законодавства, яке регламентує їх діяльність. Хоча загальні обсяги фінансування правоохоронних органів в останні роки збільшились, погіршення економічної ситуації у державі негативно вплинуло на спроможність правоохоронних органів здійснювати ефективну діяльність. Випадки недоброчесної поведінки правоохоронців, за якими не настає правових наслідків, знижують рівень громадської довіри до прокурорів, органів внутрішніх справ і державних органів загалом.

В Україні функціонує розгалужена система правоохоронних органів, основними з яких є органи внутрішніх справ, прокуратура, Національна гвардія України та Служба безпеки України (СБУ), яка (крім розвідувальної діяльності) також уповноважена виявляти і розслідувати окремі види злочинів. Слідство в окремих категоріях кримінальних справ провадиться також податковою міліцією, хоча більшість таких справ відповідно до нового Кримінального процесуального кодексу України розслідують органи внутрішніх справ. Створені в структурі правоохоронних органів спеціалізовані підрозділи здійснюють протидію певним категоріям злочинів, наприклад організований злочинності та корупції.

Спеціалізація прокурорів прив'язана до стадій кримінального процесу та функцій органів прокуратури. При цьому відсутня спеціалізація прокурорів за окремими категоріями справ, наприклад злочинами, пов'язаними з корупцією. Провадження у справах про «корупційні» злочини засноване на принципі процесуальної спеціалізації: слідчі органів прокуратури провадять досудове слідство, прокурори – здійснюють нагляд за дотриманням законів органами досудового слідства, прокурори підтримують державне обвинувачення у судах. Окремо іншими прокурорами здійснюється нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, зокрема у справах про корупцію.

Прокурор здійснює свої повноваження у кримінальному процесі незалежно від будь-яких органів і посадових осіб відповідно до вимог Кримінального процесуального кодексу [3]. Згідно із Законом «Про прокуратуру» прокуратура становить єдину централізовану та ієрархічну систему, яку очолює Генеральний прокурор України. Система базується на принципі підпорядкування нижчих прокурорів вищим [3].

Призначення (та повторне призначення) Генерального прокурора Президентом і парламентом, а також можливість висловлення йому недовіри політичним органом обмежує його незалежність від політичних втручань. Закон не передбачає врахування професійних якостей кандидатів на призначення прокурорами при вирішенні питань, пов'язаних з їх призначенням. Регулювання відповідних питань (у тому числі пов'язаних зі звільненням прокурорів) здійснюється Генеральним прокурором і не базується на прозорих та об'єктивних критеріях [4].

В аналогічному порядку регулюється призначення, проходження і припинення служби в органах внутрішніх справ і СБУ. Незалежність прокурорів у кримінальному процесі законодавство належним чином не забезпечує, оскільки прокурори вищого рівня мають право переглядати / скасовувати рішення прокурорів нижчого рівня та слідчих, прийнятих у кримінальному процесі, а також змінювати, доповнювати та відмовлятися підтримувати апеляційні та касаційні скарги, внесені прокурорами [3].

У Національній гвардії України Кодекс етичної поведінки є узагальненням стандартів професійної поведінки військовослужбовців і службовців Головного управління Національної гвардії України, територіальних управлінь, вищих військових навчальних закладів, територіальних управлінь, військових частин, навчальних військових частин (центрів) Національної гвардії України [6].

Кожен військовослужбовець зобов'язаний дотримуватися загальних правил етичної поведінки, які закріплюють основні принципи і моральні норми, якими повинні керуватися військовослужбовці при виконанні своїх службових обов'язків. Завдяки цим принципам і нормам

забезпечується доброчесна, неупереджена та ефективна діяльність посадових осіб. У кодексі визначальним є принцип доброчесної поведінки військових осіб, тобто чесне і віддане служіння українському народові, непорушне дотримання Конституції України та законів України. Їх діяльність спрямована на забезпечення національних інтересів України під час виконання завдань і функцій держави, сприяння реалізації прав та законних інтересів людини і громадянина, підтримання позитивного іміджу держави та Національної гвардії України.

Виділяють такі основні принципи доброчесної поведінки військової (цивільної) посадової особи при виконанні службових обов'язків:

- пріоритет службових інтересів; неупередженість;
- компетентність і сумлінність;
- прозорість;
- лояльність;
- політична нейтральність;
- нерозголошення службової інформації (конфіденційність);
- утримання від виконання незаконних наказів (розпоряджень);
- корпоративність [6].

У Кодексі етичної поведінки військових посадових осіб та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, у Національній гвардії України закріплюється категорія перевірки доброчесності. Тобто, кожна військова (цивільна) посадова особа усвідомлює та приймає право суспільства на перевірку непідкупності, чесності і відповідальності своїх громадян, які виконують військовий обов'язок або працюють у Національній гвардії України. Вона повинна своєчасно та в повному обсязі виконувати вимоги законодавства щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також сприяти в здійсненні фінансового контролю щодо встановлення відповідності рівня його життя та членів його сім'ї одержаним ними доходам, проведенні повної перевірки достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення [6].

Відповідно до Закону України від 21.06.2018 «Про національну безпеку України» сектор безпеки підлягає обов'язковому цивільному контролю з боку Президента України, Верховної Ради України, Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України, а також органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, судового контролю, громадського контролю.

Цивільний контроль базується на принципах верховенства права, законності, підзвітності, прозорості, ефективності та результативності. Прозорість у свою чергу передбачає повне розкриття фінансової інформації щодо функціонування сектору безпеки та оборони з метою забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів з урахуванням вимог Закону України «Про державну таємницю» [7].

Служба безпека України серйозно підходить до розбудови доброчесності, щорічно проводить навчальні тренінги для забезпечення прозорості та зменшення корупційних ризиків серед співробітників української спецслужби. За мету ставиться вдосконалення знань із питань виявлення та встановлення причин та умов виникнення корупційних ризиків, врегулювання конфлікту інтересів та дотримання моральних і етичних норм, доброчесності та порядності.

Вагомим внеском реалізації програми стало розроблення з використанням міжнародного досвіду виховання доброчесності та запобігання корупції Кодексу доброчесності співробітника Служби безпеки України. Він ґрунтується на загальнолюдських і професійних етичних цінностях, засадах громадського і службового обов'язку, принципах чесного і відданого служіння українському народові, неухильного виконання міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною, непорушного дотримання Конституції України та Законів України, виконання зобов'язань, урочисто взятих від час складання Військової присяги або Присяги державного службовця [8, с. 9].

Норми кодексу є загальними та обов'язковими у дотриманні його положень, закріплюють основні вимоги до доброчесної поведінки військовослужбовців, державних службовців та інших працівників, які проходять військову та державну службу в органах Служби безпеки України.

Кодекс закликає співробітників під час виконання службових, військових обов'язків та у позаслужбовий час дбати про свою професійну репутацію, неухильно дотримуватися конституційних принципів верховенства права та законності, усвідомлювати, що проходження служби (виконання роботи) в Службі безпеки України не сумісне з корумпованістю і хабарництвом, зловживанням службовим становищем, перевищенням службових повноважень, порушенням уста-

новлених стандартів доброчесної поведінки. Співробітник повинен уникати особистих зв'язків, взаємовідносин, що можуть вплинути на неупередженість і об'єктивність при виконанні професійних обов'язків, скомпрометувати почесне звання співробітника спецслужби, не допускати дій, висловлювань і поведінки, які можуть викликати негативний громадський резонанс, зашкодити його репутації та авторитету Служби безпеки України [8, с. 10].

**Висновки.** Доброчесність означає чесне й повне виконання своїх обов'язків. Процес можна вважати доброчесним, якщо він працює як слід і вписується в загальну систему, частиною якої він є. Організація доброчесна, якщо її діяльність підзвітна і компетентна, без витрат ресурсів на нечесні особисті потреби. Людина доброчесна, якщо вона робить свою справу компетентно, чесно і повністю. Доброчесність зазвичай оцінюють за допомогою перевірок і досліджень.

#### Список використаних джерел:

1. Демократичне урядування у секторі безпеки. Боротьба з Корупцією та Сектор Безпеки. URL: [ukrainesecuritysector.com/uk/topic/боротьба-з-кору...удова-доброчесності/](http://ukrainesecuritysector.com/uk/topic/боротьба-з-кору...удова-доброчесності/).
2. Висновок Венеціанської Комісії щодо проекту Закону «Про прокуратуру», 2012, параграф 33.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-УІ // *Відомості Верховної Ради України*. 2013, № 9–10, 11–12, 13.
4. Малишев Б. Реформа прокуратури: останній крок. 2014. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/10/13/7040568/>.
5. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ. Олег Мартиненко, Євген Захаров. *Реформування органів внутрішніх справ*. 23.09.2014 року. URL: <http://khp.org/index.php?id=1411470323>.
6. Кодекс етичної поведінки військових посадових осіб та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, у Національній гвардії України від 03.05.2017. С. 1–4.
7. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
8. Кодекс доброчесності співробітника Служби безпеки України, 2019. С. 9–32.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.45>

ЩУПАКІВСЬКИЙ Р.В.

### ПРО ПРАВОВУ РЕГЛАМЕНТАЦІЮ ДІЯЛЬНОСТІ ЗМІ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ

У статті розглядаються питання правового регулювання засобів масової інформації та права громадян на інформацію як засоби створення сприятливих умов для забезпечення інформаційного плюралізму. Інформаційний плюралізм визначається як кількість незалежних та автономних засобів масової інформації, які мають доступ до досить різноманітного спектру джерел інформації, засобів виробництва та розповсюдження засобів масової інформації, з одного боку, та показ засобами масової інформації різноманітних політичних, соціальних, релігійних та культурних поглядів із дотриманням редакційної незалежності та поваги до цих правил саморегулювання, з іншого. Удосконалюючи правове регулювання діяльності ЗМІ в Інтернеті, загалом доцільно застосовувати чинне законодавство про періодичні електронні засоби масової інформації до них, але необхідно запровадити оперативну процедуру реагування на порушення законодавства про інформацію в Інтернеті, зокрема поширення інформації, яка зачіпає честь і гідність людини, поширення інформації, яка зазіхає на суспільну мораль. Складність швидкого реагування на усунення таких порушень зумовлена, насамперед, глобальним характером цієї

© ЩУПАКІВСЬКИЙ Р.В. – кандидат юридичних наук, директор департаменту безпеки (Група компаній «Терра Фуд»)

інформаційної системи. У статтях зазначено, що конституційні положення визначають основні напрями та склад, структурують законодавчу базу України у сфері регулювання організації діяльності засобів масової інформації та права громадян на інформацію, яку сьогодні складає, крім Конституції України, спеціальні закони, підзаконні акти, окремі норми інших галузей законодавства. Досліджено міжнародний досвід конституційного закріплення права на інформацію та методи її реалізації засобами масової інформації. Зроблено висновок, що законодавство не дозволяє виділити жодного положення, яке регламентувало б надання друкованому виданню певного статусу. Проте регулювання діяльності ЗМІ суттєво впливає на здійснення людиною права на свободу слова і на отримання інформації. Законодавче врегулювання зазначених питань визначається рівнем розвитку демократичного суспільства, значенням та пріоритетами прав і свобод людини, що мають знаходити своє відображення не тільки на рівні норм приписів, але й у правосвідомості особи.

**Ключові слова:** *засоби масової інформації, інформаційний плюралізм, телекомунікаційне право, право на інформацію.*

The article deals with issues of legal regulation of mass media and the right of citizens to information as a means to create favorable conditions for ensuring information pluralism. Information pluralism is defined as the number of independent and autonomous media with access to a sufficiently diverse range of sources of information, means of production and distribution of mass media products, on the one hand, and the media's display of a variety of political, social, religious and cultural views, with Adherence to editorial independence and respect for those rules of self-regulation. Improving the legal regulation of media activities on the Internet, it is generally advisable to apply the current legislation on periodic electronic media to them, but it is necessary to introduce an operational procedure for responding to violations of information law on the Internet, in particular, the dissemination of information that infringes on the honor and dignity of a person, Dissemination of information that encroaches on public morality, etc. The complexity of the rapid response to the elimination of such violations is due primarily to the global nature of this information system. The articles state that the constitutional provisions determine the main directions and composition, structure the legislative framework of Ukraine in the sphere of regulating the organization of the activity of the mass media and the right of citizens to information which to this day constitute, in addition to the Constitution of Ukraine, special laws, bylaws, separate norms of other branches of legislation. The international experience of constitutional consolidation of the right to information and methods of its implementation by the mass media has been researched. It is concluded that the legislation does not allow to distinguish any provision that regulates the granting of a print edition of a certain status. However, the regulation of media activity has a significant impact on the exercise of the right of a person to freedom of expression and to information. Legislative regulation of these issues is determined by the level of development of a democratic society, the importance and priorities of human rights and freedoms, which should be reflected not only at the level of norms of prescriptions, but in the individual's consciousness.

**Key words:** *mass media, information pluralism, telecommunication law, right to information.*

**Вступ.** Інтереси суспільства і кожної особи як, з одного боку, індивіда, а з іншого – органічного елемента суспільного організму, захищаються шляхом встановлення законом меж прав людини. Вони визначаються необхідністю поваги таких саме прав і свобод інших людей, а також необхідністю нормального функціонування суспільства та держави.

Усе це стосується й інформаційних прав людини, серед яких основне місце посідає право громадянина «шукати, отримувати та розповсюджувати інформацію та ідеї будь-якими способами та незалежно від державних кордонів», що проголошено в Загальній декларації прав людини 1948 р. Це право може бути обмежено з метою забезпечення прав інших, моралі, суспільного добробуту. Обмеження цього права було доопрацьовано в Міжнародному пакті про громадські та політичні права з метою «охорони державної безпеки» та «здоров'я і моральності населення». Право на інформацію саме в такому розумінні повинно стати основою інформаційного права.



Під час дослідження теми правової регламентації діяльності засобів масової інформації та їх значення в забезпеченні права особи на інформацію були враховані положення основних праць вітчизняних учених і дослідників у галузі юридичної науки: В.Б. Авер'янова, І.В. Арістової, В.Д. Гавловського, О.Б. Горова, М.В. Гуцалока, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, А.І. Марущака, М.І. Мельника, Є.М. Моїсеєва, Н.Р. Нижник, А.Ю. Олійника, А.А. Письменницького, В.Ф. Погорілко, І.І. Родіонова, Ю.М. Тодики, А.Й. Француза, В.Г. Хахановського, В.С. Цимбалюка, М.Я. Швеця, Ю.С. Шемшученка.

**Результати дослідження.** Свобода слова вперше почала закріплюватись за членами представницьких органів (наприклад, парламентаріїв Англії) і вже на початку ХХ століття в конституційних положеннях більшості країн знайшла свій подальший розвиток [1, с. 105].

Забезпечення реалізації права громадян на отримання інформації та права вільно висловлювати думки здійснюється в тому числі через діяльність засобів масової інформації, і слід зазначити, що конституції деяких країн нерозривно їх пов'язують.

Так, право на висловлення думок та на отримання інформації закріплено в основних законах більшості країн світу: за нормами статті 16 Нової федеративної конституції Швейцарії від 18.12.1998 р. «всі мають право на вільне отримання інформації, її збір із загальнодоступних джерел та її розповсюдження» [2]; стаття 25 Конституції Литовської Республіки гарантує особі «свободу висловлення переконань, отримання і поширення інформації», а також громадянин має право «отримувати наявну про нього в державних установах інформацію», обмежити яке може тільки закон, якщо «це необхідно для захисту здоров'я, честі і гідності, приватного життя, моральності людини чи конституційного ладу»; стаття повинна бути «несумісною зі злочинними діями, такими як розпалювання національної, расової, релігійної та соціальної ненависті, насильство і дискримінація, наклеп та дезінформація» [3]. Конституція Канади проголошує право кожного на «свободу думки, переконання, судження і висловлювання включно зі свободою преси та інших засобів масової інформації» [4]. Конституція Словенії від 23.11.1991 р. гарантує кожній особі «свободу вираження, публічного висловлення думки, свободу слова та свободу зібрань, а також свободу друкованих та інших засобів масової інформації», а також «кожна особа може вільно збирати, отримувати і поширювати інформацію та висловлювати свої погляди. За винятком випадків, передбачених законом, кожна особа має право отримувати інформацію офіційного характеру, достатньо «обгрунтувавши свій інтерес, визнаний правом» [5]; право доступу до «будь-якої інформації, що тримається державою, та будь-якої інформації, що тримається будь-якою іншою особою та яка є необхідною для реалізації або захисту будь-яких прав», гарантується Конституцією Південно-Африканської Республіки [6]; Конституція Російської Федерації 1993 р. передбачає право «шукати, отримувати, передавати, виробляти і поширювати інформацію» [1, с. 105].

Право на інформацію імплементовано українським законодавцем і закріплене у ст. 34 Конституції України: «Кожна має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір» [6]. Здійснення цього права може бути обмежено законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Цей перелік підстав для обмеження доступу до інформації є вичерпним.

Правову регламентацію суспільних відносин, що передбачають можливості реалізації особою права на інформацію, ми знаходимо також у таких національних нормативно-правових актах, як: Закони України «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про авторське право і суміжні права», «Про інформаційні агентства», «Про рекламу», «Про державну таємницю», «Про внесення змін і доповнень до положення законодавчих актів України, що стосуються захисту честі, гідності та ділової репутації громадян і організацій», Закон України «Про зв'язок», Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про науково-технічну інформацію», «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про видавничу справу», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України», «Про вибори народних депутатів» та деяких інших.

Зміни, внесені до Закону України «Про друковані ЗМІ (пресу) в Україні», суттєво звужують обсяг конституційного права на інформацію (а це вже порушення ст. 64 Конституції, яка забороняє обмеження конституційних прав і свобод, крім випадків, передбачених Конституцією). А саме: частина перша ст. 2 «Свобода діяльності друкованих ЗМІ» тепер проголошує «право громадянина вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку відкриту за режимом доступу інформацію за допомогою друкованих ЗМІ». Аналогічно звужене головне право журналіста – на інформацію: тепер журналіст має «право на вільне одержання, використання, поширення (публікацію) та зберігання відкритої за режимом доступу інформації» (п. 1 ч. 2 ст. 26) [7]. Поділ інформації за правовим режимом доступу розглянутий у попередніх підрозділах, однак слід наголосити, що і досі відсутній нормативно-правовий акт, що визначає перелік відомостей, що можуть становити конфіденційну інформацію: в Постанові КМ України №1813 від 27.11.1998 р. «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» не визначається переліку відомостей, що можуть становити таку інформацію. Із точки зору принципів інформаційного законодавства логічно припустити, що мав би бути створений і оприлюднений «Звід відомостей, які віднесені до конфіденційної інформації, що є власністю держави».

Отже, інформація, яка захищається державою, законом не визначена, окрім інформації, яка складає державну таємницю. Тому грифи, якими державні органи наділяють різні нормативні акти – «опублікуванню не підлягає», «для службового користування», «не для друку», – є незаконними. Законними можна визнати тільки такі грифи секретності, як: «особливої таємності», «цілком таємно», «таємно», які відповідають встановленому ступеню секретності відповідно до Закону України «Про державну таємницю» [8]. Навіть якщо розглядати такі грифи, як «опублікування не підлягає», «для службового користування», «не для друку», як законні, в положеннях чинних нормативно-правових актів не визначена процедура обігу такої інформації.

Реалізацію права громадян на інформацію знаходимо також в інших конституційних положеннях, зокрема у статті 57, у якій наводиться процедура прийняття законодавчих актів. Для нас найбільший інтерес складає її остання стадія – стадія обнародування закону: «Закони та інші нормативно-правові акти мають бути доведені до відома населення, а недоведені в порядку, встановленому законом, є нечинними» [6]. Звідси випливає право громадян на певну інформованість зі сторони державних органів щодо питань, які стосуються громадян держави, або, іншими словами, право на інформацію.

Уявляється доцільним розглядати питання правової регламентації ЗМІ та права громадян на інформацію як засіб для створення сприятливих умов для забезпечення інформаційного плюралізму, який слід розуміти, з одного боку, як багаточисельність незалежних та автономних ЗМІ, що мають доступ до достатньої кількості різноманітних джерел інформації, засобів виробництва та розповсюдження продукції засобів масової інформації, а з іншого – як відображення у ЗМІ різноманіття політичних, соціальних, релігійних та культурних поглядів за умови дотримання редакційної незалежності та поваги тих правил саморегулювання, які можуть бути встановлені власне медіа-спільнотою на добровільних засадах [9, с. 247].

Ефективність правового регулювання діяльності засобів масової інформації та права громадян на інформацію значною мірою залежить від науково обґрунтованої системи інформаційного законодавства, її структури. І базисом такої системи є основний закон держави – конституція. На жаль, перший етап розвитку нормативної бази регулювання ЗМІ та права громадян на інформацію характеризувався відсутністю оновленої Конституції України (до 1996 року).

Досягненням чинної Конституції України є положення про те, що виключно законами України визначаються основи створення та діяльності засобів масової інформації [6]. Конституцією України визначений порядок формування органів державної влади, що координують діяльність ЗМІ, а саме Національної Ради з телебачення та радіомовлення та Державного комітету з телебачення та радіомовлення [6, п. 20, ст. 85, п.п. 13, 14 ст. 106].

Таким чином, конституційні положення визначають основні напрямки та склад, структуру законодавчу базу України у сфері регулювання організації діяльності ЗМІ та права громадян на інформацію, яку сьогодні складають, окрім Конституції України, спеціальні закони, підзаконні акти, окремі норми інших галузей законодавства.

Цікавою особливістю розвитку законодавства України про засоби масової інформації стала відсутність єдиного закону, що мав би регулювати правовий статус усіх родів засобів масової інформації. Подібну функцію в Україні виконує Закон «Про інформацію», але він поширює свою

дію не лише на засоби масової інформації, але і відповідно до статті 3 – «на інформаційні відносини, які виникають у всіх сферах життя і діяльності суспільства й держави під час одержання, використання, поширення і зберігання інформації». Водночас цей Закон відносить до засобів масової інформації, крім газет, журналів, такі форми неперіодичного поширення масової інформації, як «одноразові видання з визначеним тиражем», а також «кіно, звукозапис, відеозапис», які традиційно до mass media не відносять.

Однак, незважаючи на в цілому позитивний зміст українського законодавства, слід означити ряд недоліків, що не сприяють нормативному забезпеченню права на інформацію. Так, стаття 37 серед обов'язків телерадіоорганізації виділяє заборону розголошування «інформації про приватне життя громадянина без його згоди, якщо ця інформація не є суспільно необхідною». Водночас законодавцем не визначено поняття суспільної необхідності, відсутні судові роз'яснення дії цієї норми.

У Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» наголошується, що ЗМІ України відповідно до чинного законодавства мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Останні зобов'язані надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес.

Останнім часом гостро постала проблема про можливість віднесення глобальної інформаційної системи «Інтернет» до ЗМІ і про можливість застосування законодавства про ЗМІ під час розгляду питань, пов'язаних з Інтернетом. Для того щоб вирішити ці проблемні питання, необхідно передусім зрозуміти, чим є власне Інтернет, тоді як ЗМІ розглядається нами як періодичне друковане видання, радіо-, теле-, відеокінохронікальна програма, інша форма періодичного розповсюдження масової інформації.

Одним із різновидів діяльності суб'єктів у мережі Інтернет є розповсюдження інформації шляхом розміщення будь-якої інформації на своїй сторінці або розповсюдження її на інших веб-сайтах (причому періодичність таких повідомлень швидше виняток, ніж правило). І таким чином утворюється електронна газета як «інша форма періодичного розповсюдження масової інформації». Окремо слід наголосити на необхідності встановлення відповідальності за розповсюдження масової інформації, якщо при цьому порушуються норми чинного законодавства, що захищають честь та гідність особи, моральні засади суспільства тощо. У такому аспекті слід враховувати, що відповідно до специфіки мережі Інтернет реальне та оперативне припинення та попередження порушень (у тому числі і злочинів) може бути здійснене тільки з використанням можливостей організацій, що надають послуги зв'язку, тобто провайдерів. Натомість власне такі організації заікавлені в чіткому визначенні випадків та меж їх відповідальності, оскільки повністю звільнені від відповідальності вони бути не можуть.

**Висновки.** Отже, законодавче регулювання діяльності ЗМІ суттєво впливає на здійснення людиною права на свободу слова і на отримання інформації. Законодавче врегулювання зазначених питань визначається рівнем розвитку демократичного суспільства, значенням та пріоритетами прав і свобод людини, що мають знаходити своє відображення не тільки на рівні норм приписів, але й у правосвідомості особи. Тому потрібно вдосконалювати законодавство у відповідності до міжнародних документів. Тенденції в цьому напрямку вже окреслилися, але належить ще чимала робота законодавців з узгодження норм вітчизняних законів одна з одною і з нормами міжнародного права. Якщо Конституцією України проголошено побудову демократичної держави та пріоритет прав, для цього недостатньо лише його проголосити, потрібні гарантії його здійснення, надійні механізми реалізації.

Для повної і всебічної реалізації права на інформацію слід дати законодавче визначення «конфіденційної інформації, що є власністю держави, вказати критерії, за якими інформація класифікується таким чином, і скласти і оприлюднити вичерпний «Звід відомостей, які віднесені до конфіденційної інформації, що є власністю держави». Таким чином, повинно припинитися використання незаконних грифів, що обмежують доступ до інформації, а тому обмежують право на інформацію.

Аналіз законодавчого регулювання ЗМІ в Україні дав змогу виявити позитивні та негативні аспекти правової регламентації діяльності мас-медіа в Україні. Безперечно позитивною є наявність спеціальних нормативно-правових актів, що закріплюються правовий статус друкованих ЗМІ (преси), регулюють телебачення та радіомовлення, однак негативним чинником є відсут-

ність загального акта, що встановлює діяльність ЗМІ в Україні. Необхідність прийняття такого акта підтверджується дещо хаотичною політикою у сфері проведення інформаційної політики держави. Розроблення та прийняття Закону «Про засоби масової інформації в Україні» стало би базисом для подальшого розвитку України у сфері розповсюдження масової інформації і забезпечення інформаційних прав людини.

Щодо вдосконалення правової регламентації діяльності ЗМІ в мережі Інтернет, то в цілому доцільно застосовувати до них чинне законодавство про періодичні електронні ЗМІ, однак необхідно запровадити оперативну процедуру реагування на порушення інформаційного законодавства в мережі Інтернет, зокрема розповсюдження інформації, що посягає на честь та гідність особи, розповсюдження відомостей, що посягають на суспільну моральність тощо. Складність оперативного реагування на усунення таких правопорушень зумовлена, передусім, глобальним характером даної інформаційної системи.

Аналіз норм чинного законодавства не дозволяє виділити жодного положення, яке регламентувало б надання друкованому виданню певного статусу. Наприклад, визначення газети як суспільно-правової, критеріїв, що регламентують спрямованість діяльності газети як суспільно-правової, не встановлюється рекомендоване відсоткове співвідношення суспільно-правової інформації до іншої, не встановлюється наявність права в органу державної влади відмовити в державній реєстрації чи права ліквідації друкованого видання, яке не відповідає характеру проголошеної діяльності.

#### **Список використаних джерел:**

1. Постульга В. Термінологічні проблеми визначення меж інформаційних прав людини. *Право України*. 2001. № 11. С. 105–106.
2. Нова федеративна конституція Швейцарії від 18.12.1998 р. URL : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/swjzar.htm>.
3. Конституція Литви, прийнята громадянами Литовської Республіки на референдумі 25.10.1992 р. URL : [http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/lit\\_konst1.htm](http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm).
4. Конституційний закон Канади. URL : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/can001.txt>.
5. Конституція Республіки Словенії від 23.12.1991 р. URL : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/sloven1.html>.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
7. Про друковані засоби масової інформації (пресу) : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2782-ХІІ *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 1. Ст. 1.
8. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994. *Відомості Верховної Ради України*. 1994 р. № 16. Ст. 93.
9. Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. Москва : Междунар. Отношения, 2002. 624 с.

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;  
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 343.301  
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.46>

**КАРМАН В.В.**

**СУБ'ЄКТИВНА СТОРОНА НАРУГИ  
НАД ДЕРЖАВНИМИ СИМВОЛАМИ УКРАЇНИ**

У статті наголошено, що встановлення суб'єктивної сторони складу злочину має вкрай важливе значення, крім того, серед усіх обов'язкових ознак найбільш складно встановити саме її. Для того аби розкрити суб'єктивну сторону наруги над державними символами України, цілком логічно визначити зміст цієї ознаки. У науці кримінального права, як правило, під суб'єктивною стороною злочину розглядають внутрішню сторону злочину, тобто психічну діяльність особи, що відображає ставлення її свідомості та волі до вчиненого нею суспільно небезпечного діяння і до його наслідків. Суб'єктивна сторона злочину складається з обов'язкових та факультативних ознак. До обов'язкових ознак належить вина, яка згідно зі ст. 23 КК може бути виражена у формі умислу або необережності, а до факультативних – мотив і мета. Визначено, що для злочинів із формальним складом характерна лише умисна форма вини, вид умислу – прямий. Дане правило стосується і злочину у вигляді публічної наруги над державними символами України. Дійсно, складно не погодитись із тим, що, вчиняючи ці дії, суб'єкт злочину розуміє суспільно небезпечний характер своїх дій і бажає їх вчинити. З'ясовано, що в більшості випадків у судових вироків за ч. 1 ст. 338 КК України суди акцентують увагу на тому, що суб'єкту злочину притаманна умисна форма вини (62,5% випадків). Крім того, в судовій практиці відсутні випадки, в яких би було встановлено, що особа, яка вчинила діяння у вигляді наруги над державними символами України, діяла необережно. Встановлено, що обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони складу суспільно небезпечного діяння у вигляді наруги над державними символами України є вина, що виражається у формі умислу, вид умислу – прямий. Факультативними ознаками суб'єктивної сторони складу злочину, передбаченого ч. 1 ст. 338 КК України, можуть виступати мотив (на практиці виявлено дві групи мотивів: явної неповаги до України та явної неповаги до суспільства) та мета (на практиці зустрічається два випадки встановлення мети: підривання авторитету держави та приниження тих цінностей, до яких інші члени суспільства ставляться з повагою), втім, у більшості випадків, на жаль, суди не приділяють уваги встановленню цих ознак.

**Ключові слова:** *право, закон, злочин, авторитет держави, державні символи, наруга, підстави криміналізації.*

The article emphasizes that establishing the subjective side of the crime is of the utmost importance, and it is also the most difficult of all the mandatory features to establish it. In order to reveal the subjective side of the insult against the national symbols of Ukraine, it is logical to determine the content of this feature. In the science of criminal law, as a rule, the subjective side of crime is considered the inner side of the crime, that is, the mental activity of a person, which reflects the attitude of his consciousness and will to the act of socially dangerous act and its consequences. The subjective side of a crime

consists of mandatory and optional features. Required signs include wine, which according to Art. 23 of the Criminal Code can be expressed in the form of intent or negligence, and to the optional – motive and purpose. It is determined that crimes with a formal composition are characterized only by a deliberate form of guilt, the type of intent is direct. This rule also applies to crime in the form of public abuse of state symbols of Ukraine. Indeed, it is difficult to disagree that by committing these acts, the subject of the crime understands the socially dangerous nature of his actions and wishes to commit them. It is found that in most cases in court sentences under Part 1 of Art. 338 of the Criminal Code of Ukraine the courts emphasize that the subject of the crime has a deliberate form of guilt (62.5% of cases). In addition, there is no case law in which it would be established that a person who committed acts of abuse of state symbols of Ukraine acted negligently. It is established that the obligatory sign of the subjective side of the composition of socially dangerous act in the form of insulting the state symbols of Ukraine is the wine, which is expressed in the form of intent, the kind of intent – direct. Optional features of the subjective side of the crime under Part 1 of Art. 338 of the Criminal Code of Ukraine may be a motive (in practice, two groups of motives are revealed: a clear disrespect for Ukraine and a clear disrespect for society) and a goal (in practice, there are two instances of goal setting: undermining the authority of the state and degrading those values to which other members of society relate to respect), however, in most cases, unfortunately, the courts do not pay attention to establishing these features.

**Key words:** *law, law, crime, authority of the state, state symbols, abuse, grounds for criminalization.*

**Постановка проблеми.** Встановлення суб'єктивної сторони складу злочину відіграє вкрай важливе значення, крім того, серед усіх обов'язкових ознак найбільш складно встановити саме її. Для того аби розкрити суб'єктивну сторону наруги над державними символами України, цілком логічно визначити зміст цієї ознаки.

У науці кримінального права, як правило, під суб'єктивною стороною злочину розглядають внутрішню сторону злочину, тобто психічну діяльність особи, що відображає ставлення її свідомості та волі до вчиненого нею суспільно небезпечного діяння і до його наслідків [1, с. 113].

Таким чином, суб'єктивна сторона – це сукупність психічних та вольових процесів, що відбуваються у свідомості суб'єкта злочину.

Не будемо виходити від традиційної думки та скористаємось саме цим положенням під час дослідження суб'єктивної сторони складу злочину, передбаченого ч. 1 ст. 338 КК України.

Як зауважують О.О. Дудоров та М.І. Хавронюк, суб'єктивна сторона злочину складається з обов'язкових та факультативних ознак. До обов'язкових ознак належить вина, яка згідно зі ст. 23 КК може бути виражена у формі умислу або необережності, а до факультативних – мотив і мета. Дві останні ознаки допомагають відповісти на питання, чому і для чого вчинено діяння. Мотив і мета набувають значення обов'язкових ознак і впливають на кваліфікацію лише в тому разі, коли вони зазначені в диспозиції кримінально-правової норми як ознаки основного або кваліфікованого складу кримінального правопорушення. Наприклад, одним із кваліфікованих різновидів умисного вбивства є вбивство, вчинене з метою приховати інший злочин або полегшити його вчинення (п. 9 ч. 2 ст. 115 КК). Мета збуту є ознакою складу злочину, передбаченого ст. 307 КК («Незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів»), а мета заподіяння шкоди інтересам держави – ознакою складу злочину, передбаченого ст. 332-1 КК («Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї») [2, с. 184].

Із наведеного випливає, що суб'єктивна сторона складу злочину складається із трьох ознак: вини, мотиву та мети. При цьому лише вина є обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони будь-якого складу злочину, тоді як мотив та мета мають таку ж роль лише в окремих, визначених КК України випадках.

**Виклад основного тексту.** Позиція, відповідно до якої суб'єктивна сторона злочину складається з чотирьох елементів: вина, мотив, мета та емоційний стан – має право на життя. У такому разі лише вина є обов'язковою ознакою будь-якого злочину, тоді як решта – тільки в окремих складах злочинів.

Диспозиція ч. 1 ст. 338 КК України передбачає єдину обов'язкову ознаку суб'єктивної сторони наруги над державними символами України – вину. Вина займає одне з найважливіших

місце у складі будь-якого злочину. Так, згідно зі ст. 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вина не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду [3].

Саме згадка категорії «вина» в Конституції України в черговий раз підтверджує важливість цієї суб'єктивної ознаки, доведення якої є однією з найважливіших підстав притягнення особи до кримінальної відповідальності.

Як зазначає Р.В. Вереша, ознаки прямого умислу, що вказані в ч. 2 ст. 24 КК України, характерні для так званих матеріальних злочинів (кримінальних правопорушень з матеріальним складом), необхідною складовою частиною яких є настання певних суспільно небезпечних наслідків, передбачених законом, і наявність причинного зв'язку між діянням особи і наслідками, що настали. Тому у випадку вчинення цих злочинів винуватий передбачає не тільки суспільно небезпечні наслідки свого діяння, але й у загальних рисах – розвиток причинного зв'язку між діянням, що вчиняється, і злочинним наслідком, що настане [4, с. 76].

Нагадаємо, раніше нами було доведено, що діяння у вигляді публічної наруги над державними символами України відноситься до злочинів із формальним, а не матеріальним складом.

Викладене зауваження має вагоме значення, адже в цих складах злочинів, на думку Р.В. Вереша, вина проявляється дещо інакше. Відтак вчений наполягає на тому, що в так званих формальних злочинах (кримінальних правопорушеннях з формальним складом), склад яких не передбачає як необхідну складову частину настання певних суспільно небезпечних наслідків, змістом прямого умислу є усвідомлення винуватою особою суспільно небезпечного характеру своєї дії або бездіяльності і бажання її вчинення (статті 113, 304, 344 КК України та ін.). Характерною ознакою прямого умислу є також бажання настання злочинного наслідку, що був задуманий, щодо матеріальних злочинів, і бажання вчинення злочинного діяння – щодо формальних злочинів. У такого роду бажанні знаходить свій вираз вольова ознака умислу як його найважливіша і відмінна риса. Наявністю бажання настання злочинного наслідку під час вчинення злочину з матеріальним складом прямий умисел відрізняється від інших форм і видів вини. Бажання, як вольове начало, перебуває в нерозривній єдності із свідомістю особи, яка діяла із прямим умислом, і її здатністю передбачити наслідки свого діяння [4, с. 77].

Із вказаних роздумів опосередковано випливає, що для злочинів із формальним складом характерна лише умисна форма вини, вид умислу –прямий. Дане правило стосується і злочину у вигляді публічної наруги над державними символами України. Дійсно, складно не погодитись із тим, що, вчиняючи ці дії, суб'єкт злочину розуміє суспільно небезпечний характер своїх дій і бажає їх вчинити.

На користь підходу, відповідно до якого злочинам із формальним складом притаманна виключно умисна форма вини у вигляді прямого умислу, висловлюються і В. Куц та О. Бондаренко, які наголошують на тому, що необхідною та достатньою умовою наявності вини у злочинах із формальним складом можна вважати усвідомлення особою суспільно небезпечного характеру свого діяння та бажання його вчинити, але за умови, що усвідомлення суспільної небезпечності діяння розуміється як результат усвідомлення його наслідків, а бажання вчинити злочинне діяння одночасно означає наявність бажання досягти злочинних наслідків. Та обставина, що ці наслідки у формальному складі злочину «опинилися» за межами складу, жодним чином не змінює змісту вини суб'єкта. Модифікується у формальному складі злочину порівняно з матеріальним складом лише форма вина, а не її зміст [5, с. 38].

Погоджуємось із висловленими аргументами, які підтверджують думку про те, що суб'єктивна сторона злочину у вигляді наруги над державними символами України виражається виною у формі умислу, вид умислу – прямий. Для остаточного доведення цієї тези звернемося до судової практики.

Проаналізувавши викладені в Єдиному державному реєстрі судових рішень вирoki за ч. 1 ст. 338 КК України (станом на 23.11.2019 року – 32 вирoki), ми виявили 20 випадків, коли судом у вирoku було наголошено на тому, що суб'єкт злочину діяв умисно.

Наприклад, у вирoci Южного міського суду Одеської області від 22.02.2019 року у справі № 519/816/17 судом встановлено, що 20.09.2017 року о 06 год. 07 хв., ОСОБА\_1, перебуваючи у стані алкогольного сп'яніння, знаходячись на території ділянки для відпочинку, розташованій за адресою Одеська область, м. Южне, вул. Т.Г. Шевченка, навпроти житлового багатоквартирного будинку № 7, діючи умисно, усвідомлюючи суспільно небезпечний характер своїх дій, розуміючи, що вони порушують порядок використання державних символів України, принижують її авторитет і бажаючи вчинити такі дії, публічно наругався над державним символом України – Дер-

жвним Прапором України, що виразилось у зриванні піднятого Державного Прапору України та його пошкодженні [6].

Отже, в більшості випадків у судових вироках за ч. 1 ст. 338 КК України суди акцентують увагу на тому, що суб'єкту злочину притаманна умисна форма вини (62,5 % випадків). Крім того, в судовій практиці відсутні випадки, в яких би було встановлено, що особа, яка вчинила діяння у вигляді наруги над державними символами України, діяла необережно.

Ураховуючи ж ситуації, описані в решті вироків, можна дійти висновку, що в них суб'єкт злочину також, однозначно, діяв умисно. У даному контексті цікавою виглядає ситуація, описана у вирокі Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області від 20 грудня 2018 року у справі № 303/6698/18. Допитаний у судовому засіданні обвинувачений ОСОБА\_1 своєю виною у вчиненні інкримінованого йому злочину не визнав. При цьому зазначив, що дійсно перебував 19 вересня 2018 року близько 04 години 00 хвилин у центрі міста Мукачеве зі своїми друзями ОСОБА\_4 та знайомим на ім'я Роман. Проходячи повз адміністративної будівлі на площі Духновича, 2 у місті Мукачеві побачив, що прапор закріплений жовтою смугою догори. Будучи патріотом своєї країни, учасником бойових дій (перебував у зоні АТО із травня по липень 2015 року) не міг допустити такого порушення, тому вирішив встановити прапор належним чином. Піднявшись по стіні, намагався зняти прапор, але не втримався і впав на землю, його знайомі підішли до нього, допомогли піднятися. Деякий час вони розмовляли неподалік від будівлі. Згодом він знову вирішив перевернути прапор з метою його належного встановлення, але не втримався та впав разом із прапором. Коли піднявся, сильний порив вітру вирвав з його рук прапор, і той впав на землю. Один із товаришів підняв прапор і передав йому. Після чого він хотів поставити прапор на клумбу, але в нього не вийшло, тому забрав прапор із собою. Куди подівся прапор, йому невідомо, оскільки після падіння зі стіни будівлі погано себе почував і нічого не пам'ятає про події, які відбувалися згодом [7].

Зі слів обвинуваченого сумніву піддається не лише форма вини, але і взагалі її наявність. Ситуація знову демонструє всю складність розкриття та доведення суб'єктивної сторони складу злочину. Утім, дану справу вдалося об'єктивно вирішити. Так, під час перегляду в суді відеозапису з камери зовнішнього спостереження встановлено, що саме обвинувачений у присутності сторонніх осіб із фасаду над головним входом до адміністративної будівлі органу місцевого самоврядування Мукачівської міської ради на площі Духновича, 2 у місті Мукачеві зірвав прапор із прапором. Також із даного відеозапису вбачається, що прапор встановлений належним чином. Обвинувачений, намагаючись зірвати прапор, декілька хвилин розхищував кріплення, на якому було встановлено прапорчик із прапором. Зірвавши прапор, обвинувачений кинув його на землю, після чого відразу підняв і забрав із собою [7].

Саме завдяки відеозапису вдалося розкрити неправдивість свідчень суб'єкта злочину та встановити форму його вини – умисел.

Отже, в більшості випадків суди визначають лише форму вини у вироках за ч. 1 ст. 338 КК України – умисна, проте не визначають вид умислу (можливо через те, що він не впливає на кваліфікацію).

Не дивлячись на це, на підставі комплексу аргументів (зміст поняття «наруга»; позиція більшості вчених про те, що злочинам із формальним складом притаманна лише умисна форма вини у вигляді прямого умислу; наявна наукова позиція щодо змісту суб'єктивної сторони у складі злочину у вигляді наруги над державними символами України [8, с. 563; 9, с. 1050; 10, с. 449], судова практика) можна зробити висновок про те, що суб'єктивна сторона злочину, передбаченого ч. 1 ст. 338 КК України, виражена виною у формі умислу, вид умислу – прямий.

Мотиви та мета є факультативними ознаками суб'єктивної сторони складу злочину у вигляді наруги над державними символами України.

Під мотивами прийнято розглядати внутрішні усвідомлені спонукання, якими керується особа під час вчинення злочину [11, с. 48]. Судова практика, на жаль, демонструє, що суди в більшості випадків ігнорують встановлення мотивів та мети наруги над державними символами України. Утім, все ж таки в поодиноких випадках дані факультативні ознаки суб'єктивної сторони складу злочину розкриваються.

У вирокі Городоцького районного суду Львівської області від 30 серпня 2018 року у справі № 441/1001/18 ОСОБА\_1, 22 травня 2018 р., о 22 год. 20 хв., перебуваючи на площі між майданом Гайдамаків та вул. Леся Мартовича у м. Городок Львівської області, поблизу монументу «Пам'яті жертв сталінських репресій», із мотивів явної неповаги до України підійшов до місця встановлення Державних Прапорів України на вищевказаному монументі і з використанням за-



пальнички умисно пошкодив два прапори України, що виразилось в умисному підпалі тканини обох прапорів, та, продовжуючи свій злочинний умисел, залишив їх догорати та частково спалив їх, чим скоїв публічну наругу над Державним Прапором України [12].

У даному випадку судом було встановлено факультативну ознаку суб'єктивної сторони наруги над державними символами України – мотив, що виражається в явній неповазі до нашої держави.

Крім означених мотивів, у судовій практиці зустрічаються також випадки встановлення мотивів явної неповаги до державних символів (вирок Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області від 20 грудня 2018 року по справі № 303/6698/18 [7]), хуліганських мотивів (вирок Коростенського міськрайонного суду Житомирської області від 03 квітня 2019 року по справі № 279/1037/19 [13]) та мотивів явної неповаги до суспільства (вирок Лановецького районного суду Тернопільської області від 15 листопада 2012 року по справі № 1910/896/2012 [14]).

Мотиви явної неповаги до суспільства є майже тотожними мотивам явної неповаги до України, адже, як було встановлено вище, в цих державних символах особливістю є сама держава та її органи влади. На нашу думку, через це більш коректно стверджувати про наявність у складі злочину, описаного у вирокі Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області від 20 грудня 2018 року у справі № 303/6698/18, саме мотивів явної неповаги до України.

Тотожними також убачаються хуліганські мотиви та мотиви явної неповаги до суспільства. Згідно із ч. 1 ст. 296 КК України хуліганство – це грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом [15].

Наведене свідчить про те, що так звані «хуліганські мотиви» – це і є мотиви явної неповаги до суспільства, більше того, остання назва є більш коректною.

Доволі складними з точки зору кваліфікації дій виглядають ситуації, за яких особа, грубо порушивши громадський порядок із мотивів явної неповаги до суспільства, також вчинила наругу над державними символами України.

Наприклад, у згаданому вирокі Лановецького районного суду Тернопільської області від 15 листопада 2012 року у справі № 1910/896/2012 описується ситуація, в якій неповнолітній ОСОБА\_4, будучи у стані алкогольного сп'яніння, 26 травня 2012 року о 22 годині 40 хв. на шкільному подвір'ї Якимівської ЗОШ І-ІІ ступенів, що в с. Татаринці Лановецького району, грубо порушуючи громадський порядок із *мотивів явної неповаги до суспільства*, безпричинно з хуліганських спонукань у присутності сторонніх осіб, виявляючи зневажливе ставлення до Державного Прапора України, який був офіційно встановлений біля центрального входу у школу з нагоди свята останнього дзвінка, за допомогою запальнички вчинив його підпал [14].

Для того аби правильно кваліфікувати дії суб'єкта злочину, важливо встановити не тільки факт наруги над Державним Прапором України, але і з'ясувати, чи дійсно вказана дія була пов'язана із грубим порушенням громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства.

Дана робота у вказаному випадку була проведена. Так, свідок ОСОБА\_7 суду пояснив, що 26 травня 2012 року він разом зі своїми друзями ОСОБА\_4, ОСОБА\_9, ОСОБА\_10, ОСОБА\_6, ОСОБА\_8 та ОСОБА\_11 відпочивав у саду с. Татаринці, розпалили багаття, вживали спиртні напої, потім вони розійшлися по домівках, однак йшли не всі разом, а невеликими компаніями. Він йшов з ОСОБА\_4, ОСОБА\_8 та ОСОБА\_6. *Проходячи через територію шкільного подвір'я, вони з ОСОБА\_4 почали виривати квіти, які росли на шкільній клумбі, та розкидати їх, при цьому вживали нецензурні слова*, а потім він випадково зачепився за флагшток прапора, розташованого на подвір'ї і зігнув його, а ОСОБА\_4 підпалив прапор, який впав на землю. Він хоч і старший за віком, але оскільки був п'яним, не зміг зупинити свого неповнолітнього товариша [14].

Отже, в цьому випадку ОСОБА\_4 вчиняв хуліганські дії, під час яких здійснив наругу над Державним Прапором України.

Для правильної кваліфікації означених дій слід звернутися до Постанови Пленуму Верховного Суду України від 22.12.2006 № .10 «Про судову практику у справах про хуліганство». Так, згідно з п. 13 під час вирішення питання про кваліфікацію дій винних осіб, які під час грубого порушення громадського порядку з мотиву явної неповаги до суспільства вчинили й інші злочини, передбачені різними статтями Особливої частини КК (2341-14), судам належить виходити з положень ст. 33 цього Кодексу [16].

Названа ст. 33 КК України «Сукупність злочинів» передбачає:

«1. Сукупністю злочинів визнається вчинення особою двох або більше злочинів, передбачених різними статтями або різними частинами однієї статті Особливої частини цього Кодексу, за жоден з яких її не було засуджено. При цьому не враховуються злочини, за які особу було звільнено від кримінальної відповідальності за підставами, встановленими законом.

2. У випадку сукупності злочинів кожен із них підлягає кваліфікації за відповідною статтею або частиною статті Особливої частини цього Кодексу» [15].

Таким чином, якщо особа під час хуліганства вчинила також наругу над державними символами України, її дії слід кваліфікувати як сукупність злочинів, передбачених відповідною частиною ст. 296 КК України та ч. 1 ст. 338 КК України.

Саме так в описаному випадку і вчинив суд. Відтак у вирокі зазначено, що, аналізуючи здобуті докази в сукупності, суд вважає, що дії ОСОБА 4 вірно кваліфіковано органом досудового слідства за ч. 1 ст. 296 КК України як хуліганство, тобто грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю, та ч. 1 ст. 338 КК України як публічна наруга над Державним Прапором України. Врешті-решт, особа була визнана винною у вчиненні злочинів, передбачених ч. 1 ст. 296, ч. 1 ст. 338 КК України [14].

Отже, в переважній більшості випадків суди не визначають мотиви вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 338 КК України. Нами виявлено дві групи мотивів, які зустрічаються на практиці: явна неповага до України та явна неповага до суспільства (хуліганські).

Доречними є зауваження авторів «Науково-практичного коментаря Кримінального кодексу України» за ред. М.І. Мельника та М.І. Хавронюка про те, що оскільки мотив наруги над державними символами України не має значення для кваліфікації, то такі дії, вчинені з хуліганських мотивів, кваліфікуються тільки за ч. 1 ст. 338 КК України [9, с. 1050].

Дійсно, у вказаній вище ситуації суд засудив суб'єкта злочину за сукупністю злочинів, передбачених ч. 1 ст. 296 та ч. 1 ст. 338 КК України не через встановлені мотиви, а тому що під час грубого порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства (виривав квіти, які росли на шкільній клумбі, та розкидав їх, при цьому вживав нецензурні слова) він вчинив і інший злочин – наругу над державними символами України.

Розглянемо іншу факультативну ознаку суб'єктивної сторони наруги над державними символами України – мету.

Мета злочину – це ідеалізоване уявлення особи про злочинний результат, якого вона прагне досягти своїми діями. Мета злочину органічно пов'язана з мотивом злочину та дозволяє визначити, заради чого, до якого результату спрямована її суспільно небезпечна діяльність (у той час як мотив злочину – чому особа вчиняє злочин). Мета та мотив злочину є психологічною основою для утворення в суб'єкта винного ставлення до здійснюваного діяння [17, с. 164].

На практиці лише у 6% випадків (два випадки) судом було встановлено мету вчинення наруги над державними символами України. Так, у згаданих вироків Дзержинського міського суду Донецької області від 12 лютого 2016 року у справі № 225/985/16-к [18] та Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 21.03.2016 року у справі № 243/2086/16-к (номер провадження: 1-кп/243/305/2016) [19] ними були визнані підірвання авторитету держави та приниження тих цінностей, до яких інші члени суспільства ставляться з повагою.

В інших же випадках про мету або не згадується взагалі, або ж її характеризують як «мета реалізації злочинного наміру» [20].

**Висновки.** Отже, обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони складу суспільно небезпечного діяння у вигляді наруги над державними символами України є вина, що виражається у формі умислу, вид умислу – прямиий.

Факультативними ознаками суб'єктивної сторони складу злочину, передбаченого ч. 1 ст. 338 КК України, можуть виступати мотив (на практиці виявлено дві групи мотивів: явної неповаги до України та явної неповаги до суспільства) та мета (на практиці зустрічається два випадки встановлення мети: підірвання авторитету держави та приниження тих цінностей, до яких інші члени суспільства ставляться з повагою), втім, у більшості випадків, на жаль, суди не приділяють уваги встановленню цих ознак.

#### Список використаних джерел:

1. Смельянов В.П. Кримінальне право України: Загальна частина. Основні питання вчення про злочин : наук.-практ. посіб. Харків : Право, 2018. 142 с.

2. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Кримінальне право : навчальний посібник / За заг. ред. М.І Хавронюка. Київ : Ваіте, 2014. 944 с.

3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. (дата звернення: 03.05.2019 р.).

4. Вереша Р.В. Умисел і його види (коментар до ст. 24 КК України). *Вісник Академії адвокатури України*. 2010. № 3(19). С. 73–82.

5. Куц В., Бондаренко О. Зміст вини у злочинах з формальним складом. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 3. С. 36–40.
6. Вирок Южного міського суду Одеської області від 22.02.2019 року по справі № 519/816/17 (номер провадження: 1-кп/519/10/18) // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72368269> (дата звернення: 22.10.2019).
7. Вирок Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області від 20.12.2018 року по справі № 303/6698/18 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78733860> (дата звернення: 22.10.2019).
8. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України станом на 20 січня 2018 року / За заг. ред. Глунька В.В. Київ : Видавничий дім «Професіонал», 2018. 784 с.
9. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 10-ге вид., переробл. та допов. Київ : ВД «Дакор», 2018. 1368 с.
10. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш та ін.; за ред. проф. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. 3-є вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 624 с.
11. Савченко А.В., Шуляк Ю.Л. Кримінальне право України. Загальна та Особлива частини (у схематичних діаграмах) : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2015. 312 с.
12. Вирок Городецького районного суду Львівської області від 30.08.2018 року по справі № 441/1001/18 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76168567> (дата звернення: 22.10.2019).
13. Вирок Коростенського міськрайонного суду Житомирської області від 03 квітня 2019 року по справі № 279/1037/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80899381> (дата звернення: 22.10.2019).
14. Вирок Лановецького районного суду Тернопільської області від 15.11.2012 року по справі № 1910/896/2012 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29923396> (дата звернення: 22.10.2019).
15. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 03.05.2019 р.).
16. Про судову практику у справах про хуліганство : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 22.12.2006 № .10 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/va010700-06> (дата звернення: 03.05.2019 р.).
17. Практикум із кримінального права України (Загальна частина) : навчальний посібник / О.В. Ведмідський, В.Д. Людвік, В.Ф. Примаченко та ін. ; за заг. ред. д.ю.н., доц. В.В. Шаблістого. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2017. 352 с.
18. Вирок Дзержинського міського суду Донецької області від 12 лютого 2016 року по справі № 225/985/16-к (номер провадження: 1-кп/225/148/2016) // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56320656> (дата звернення: 22.10.2019).
19. Вирок Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 21.03.2016 року по справі № 243/2086/16-к (номер провадження: 1-кп/243/305/2016) // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56561816> (дата звернення: 22.10.2019).
20. Вирок Артемівського міськрайонного суду Донецької області від 20.11.2015 року по справі № 219/9481/15-к (номер провадження: 1-кп/219/671/2015) // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53667435> (дата звернення: 22.10.2019).

УДК 343.13

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.47>

КРИМЧУК С.Г.

## ДО ПИТАННЯ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПІДОЗРУ ОКРЕМІЙ КАТЕГОРІЇ ОСІБ

Метою статті є аналіз нормативно-правової бази, що регламентує процедуру (порядок) повідомлення про підозру у кримінальних провадженнях відносно окремої категорії осіб. Так, у контексті конституційних засад рівності громадян перед законом і судом автор аналізує положення чинного кримінального процесуального законодавства України та інших нормативно-правових актів із питань, що стосуються надання окремії категорії осіб додаткових процесуальних гарантій. Вказано на недоліки процедури (порядку) повідомлення про підозру в досліджуваних провадженнях та обґрунтовано шляхи їх усунення. З'ясовано, що поняття «правовий імунітет» характерне в цілому для вітчизняної правової теорії і активно використовується в різних галузях права, а не лише в доктрині кримінального процесу. Положення п. 37 КПК України серед процесуальних особливостей провадження щодо окремої категорії осіб безпосередньо терміна «імунітет» не передбачають. Наголошено, що через відсутність у положеннях кримінального процесуального законодавства України нормативних приписів щодо розкриття змісту поняття «здійснення повідомлення про підозру» не існує доктринального підходу щодо суб'єкта (суб'єктів) складання та вручення повідомлення про підозру окремим категоріям осіб, у тому числі суддям. Визначено, що порядок притягнення до кримінальної відповідальності, що безпосередньо пов'язано з повідомленням про підозру (п. 14 ч. 1 ст. 3 КПК України), а також затримання й обрання запобіжного заходу стосовно досліджуваної категорії осіб, унормований лише щодо суддів і народних депутатів України (ст. 482 КПК України). Зроблено висновок, що процесуальний порядок кримінального провадження щодо окремої категорії осіб, особливо в частині повідомлення про підозру, законодавець здебільшого передбачив у такий спосіб, щоб досліджувана інституція не мала можливості належної практичної реалізації. У зв'язку із цим положення кримінального процесуального законодавства та інших нормативно-правових актів, що регулюють дане питання, потребують удосконалення.

**Ключові слова:** кримінальне провадження, окрема категорія осіб, імунітет, повідомлення про підозру, прокурор, підозрюваний.

The purpose of the article is to analyze the legal framework governing the procedure for reporting suspected criminal proceedings against a particular category of persons. Thus, in the context of the constitutional principles of equality of citizens before the law and the court, the author analyzes the provisions of the current criminal procedural legislation of Ukraine and other normative legal acts on issues related to the provision of additional procedural guarantees to a particular category of persons. The shortcomings of the procedure (order) of notification of suspicion in the investigated proceedings are indicated and the ways of their elimination are substantiated. It has been found that the concept of "legal immunity" is characteristic in general for the domestic legal theory and is actively used in various fields of law, and not only in the doctrine of criminal proceedings. The provisions of Sec. 37 of the CPC of Ukraine, among the procedural peculiarities of proceedings concerning a particular category of persons, do not directly imply the term "immunity". It is emphasized that due to the lack of normative prescriptions in the provisions of the criminal procedural legislation of Ukraine regarding disclosure of the content of the concept of "implementation of the suspicion notification" there is no doctrinal approach regarding the subject (s) to compile and hand over the suspicion

notification to certain categories of persons, including judges. It has been determined that the procedure for criminal prosecution, which is directly related to the notification of suspicion (paragraph 14 of Part 1 of Article 3 of the CPC of Ukraine), as well as the detention and election of a preventive measure against the investigated category of persons, normalized only to judges and people deputies of Ukraine (Article 482 of the CPC of Ukraine). It was concluded that the procedural procedure for criminal proceedings against a particular category of persons, especially in the part of the report on suspicion, the legislator mostly provided in such a way that the investigated institution was not able to properly implement it. Due to this, the provisions of the criminal procedural legislation and other regulations governing this issue need improvement.

**Key words:** *criminal proceedings, separate category of persons, immunity, notification of suspicion, prosecutor, suspect.*

**Вступ.** Сьогодні практично всі конституції демократичних країн встановлюють формальну рівність перед законом для громадян, які проживають на їхніх територіях. Підтримуючи загальносвітові тенденції, вітчизняний законодавець у ст. 24 Конституції України закріпив норму-вимогу щодо рівності всіх перед законом, положення якої трансформовано в одну із загальних засад кримінального провадження – засаду рівності перед законом і судом (п. 3 ч. 1 ст. 7, ст. 10 КПК України). Утім, встановлені главою 37 КПК України особливості кримінального провадження щодо окремої категорії осіб представляють собою винятки із правил, встановлених зазначеною конституційною вимогою, які слід розцінювати не як якусь індульгенцію, а як певну гарантію від необґрунтованого кримінального переслідування у зв'язку зі здійсненням службових, професійних чи інших повноважень. У контексті розгляду даного питання особливої уваги набувають аспекти щодо особливостей повідомлення про підозру вказаній категорії осіб.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання досудового розслідування щодо окремої категорії осіб як загалом, так і в частині повідомлення їм про підозру, досліджували Ю.П. Аленін, С.С. Аскеров, І.В. Бабій, І.В. Главюк, О.І. Галаган, В.Г. Гончаренко, Н.С. Карпов, О.В. Капліна, А.М. Кислий, В.В. Лисенко, Л.М. Лобойко, М.А. Погорецький, С.В. Свириденко, Д.Б. Сергєєва, О.В. Сіренко, О.С. Старенький, О.Ю. Татаров, В.М. Тертишник, Л.Д. Удалова, В.М. Федченко, О.Г. Шило, А.В. Шевчишен та ін. Утім, деякі питання, що безпосередньо стосуються повідомлення про підозру досліджуваній категорії осіб, потребують подальшого дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз нормативно-правової бази, що регламентує процедуру (порядок) повідомлення про підозру в кримінальних провадженнях відносно окремої категорії осіб.

**Результати дослідження.** Положення ст. 480 КПК України містять вичерпний перелік осіб, щодо яких здійснюється особливий порядок кримінального провадження. Утім, однією з тенденцій, що простежуються останнім часом у формуванні нормативної бази гл. 37 КПК України, є поступове скорочення законодавцем як передбачених у ній процесуальних обмежень для досліджуваної категорії осіб, так і їх перелік.

У частині, що стосується меж процесуального імунітету, норми вищевказаної глави носять банкетний характер. Це означає, що, здійснюючи процесуальні дії та приймаючи передбачені законом рішення, суд, прокурор, слідчий мають враховувати не лише передбачені КПК України особливості провадження щодо даних осіб, але і положення інших нормативно-правових актів, зокрема Закони України «Про Уповноваженого Верховної Ради України із прав людини» від 23 грудня 1997 р. [1], «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. [2], «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. [3], «Про вибори Президента України від 5 березня 1999 р.» [4], «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. [5], «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 р. [6] тощо. Зі змісту цих законів слідує, що в їх текстах «приховані» процесуальні імунітети, що значно впливає на притягнення таких осіб до кримінальної відповідальності. Як результат, правоохоронні органи, здійснюючи кримінальне провадження на підставі та в порядку, передбаченому КПК України, можуть порушити окремі гарантії цих осіб, навіть не усвідомлюючи про можливість їх існування.

Згідно з положеннями п. 2 ч. 1 ст. 480 КПК України до вищевказаної категорії осіб також відносяться судді, яким письмове повідомлення про підозру здійснюється Генеральним прокурором або його заступником (п. 3 ч. 1 ст. 481 КПК України). Дане положення конкретизовано в положеннях ч. 4 ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р.,

де зазначається, що судді може бути повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення лише Генеральним прокурором або його заступником [7]. За слушним визначенням С.С. Аскерова, вказані особливості кримінального провадження щодо професійного судді отримали назву «суддівський імунітет», який є синонімом поняття недоторканності суддів [8, с. 12]. Зазначимо, що поняття «правовий імунітет» характерне в цілому для вітчизняної правової теорії і активно використовується в різних галузях права, а не лише в доктрині кримінального процесу. Положення гл. 37 КПК України серед процесуальних особливостей провадження щодо окремої категорії осіб безпосередньо терміна «імунітет» не передбачають. Однак, виходячи з рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 19-рп/2004 про офіційне тлумачення положень частин 1, 2 ст. 126 Конституції України та ч. 2 ст. 13 Закону України «Про статус суддів» [9], у нас з'являється можливість встановити його зв'язок із даними кримінальними процесуальними нормами. Так, у вказаному рішенні зустрічаються як термін «імунітет», так і «недоторканність». На наш погляд, використовуючи у своїх офіційних рішеннях зазначені терміни, Конституційний Суд України тим самим фактично визнає наявність у чинному законодавстві правового імунітету, який у даному випадку є не особистим привілеєм судді, а одним із елементів його статусу, що має публічно-правове призначення – забезпечити здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом.

На сторінках юридичної літератури, зокрема, О.В. Гринюк та інші дослідники доречно звертали увагу на те, що через відсутність у положеннях кримінального процесуального законодавства України нормативних приписів щодо розкриття змісту поняття «здійснення повідомлення про підозру» не існує доктринального підходу щодо суб'єкта (суб'єктів) складання та вручення повідомлення про підозру окремим категоріям осіб, у тому числі суддям [10, с. 84]. Зрештою, означене питання було вирішено суддями Великої Палати Верховного Суду, які в Постанові від 8 листопада 2018 р. (справа № 800/536/17) виклали власну позицію. Зокрема, йдеться про те, що здійснення повідомлення про підозру особам, вказаним у главі 37 КПК України, не входить до кола повноважень слідчого або іншого прокурора, а отже, й не може бути їм доручене в порядку п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України. Генеральний прокурор або його заступник не вправі давати доручення про здійснення письмового повідомлення про підозру судді іншим службовим особам. Це виняткове повноваження Генерального прокурора або його заступника. Повідомлення про підозру судді має підписати і вручити саме Генеральний прокурор України або його заступник. Вручення повідомлення про підозру іншим прокурором є врученням його неналежною (неуповноваженою) особою [11].

Донині залишається законодавчо невизначеним процесуальний порядок повідомлення про підозру щодо Уповноваженого Верховної Ради України із прав людини (далі – Уповноваженого). Так, положення п. 2 ч. 1 ст. 481 КПК України лише передбачають, що письмове повідомлення про підозру Уповноваженого здійснюється Генеральним прокурором України (що виконує обов'язки Генерального прокурора). Однак ані в Конституції України, ані в Законах України «Про Уповноваженого Верховної Ради із прав людини» від 23 грудня 1997 р. [12], «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. [13], «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. та інших нормативних актах, що безпосередньо стосуються його діяльності, не закріплено жодної вимоги, яка б визначала особливості досліджуваного питання. Детальний аналіз окресленої нормативної бази вказує на те, що Уповноважений: а) користується правом недоторканності на весь час своїх повноважень; б) без згоди Верховної Ради України не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду; в) на те, що порядок надання відповідної згоди в Регламенті Верховної Ради України відсутній.

Як свідчить аналіз чинного кримінального процесуального законодавства, порядок притягнення до кримінальної відповідальності, що безпосередньо пов'язаний із повідомленням про підозру (п. 14 ч. 1 ст. 3 КПК України), а також затримання і обрання запобіжного заходу стосовно досліджуваної категорії осіб, унормований лише щодо суддів і народних депутатів України (ст. 482 КПК України). Так, особливості процедури повідомлення про підозру судді обговорювались нами раніше. У свою чергу, питання щодо зазначеної процедури стосовно народного депутата України здійснюється виключно за згодою Верховної Ради України, а отже, у спосіб, передбачений і для Уповноваженого. Із цього питання підтримаємо С.В. Свириденка та О.В. Сіренка в тому, що притягнення Уповноваженого до кримінальної відповідальності має здійснюватися в тому ж порядку, що й стосовно народного депутата України, а саме через надання згоди Верховної Ради України [14, с. 143; 15, с. 70].

На підставі викладеного вважаємо, що ст. 482 КПК України має бути доповнена окремою частиною, положення якої будуть стосуватися розгляду питань про притягнення до кримінальної відповідальності Уповноваженого безпосередньо через надання згоди Верховної Ради України.

У контексті розгляду даного питання доречно звернути увагу на таких суб'єктів, як Голова або інші члени Рахункової палати, щодо яких у ст. 481 КПК України передбачено лише особливість вручення їм письмового повідомлення про підозру, яке здійснюється Генеральним прокурором (виконувачем обов'язки Генерального прокурора). Для вирішення окресленого завдання здійснимо аналіз окремих нормативних актів. Так, у ст. 20 Закону України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 р. йдеться лише про те, що вказані посадовці призначаються та звільняються з посад Верховною Радою України. Однією із причин звільнення є набрання стосовно них законної сили обвинувальним вироком суду [16]. Натомість у положеннях ст. 37 Закону України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р. передбачалося, що Голова Рахункової палати, Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати не можуть бути затримані, притягнуті до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради України [17]. Отже, законодавець у чинній редакції Закону з даного питання втратив будь-яку конкретику. Задля вноормування процедури притягнення Голови або інших членів Рахункової палати до кримінальної відповідальності доцільно внести зміни до ст. 482 КПК України.

Положення п. 7 ч. 1 ст. 480 КПК України до окремої категорії осіб також відносять адвоката. На жаль, порядок провадження процесуальних дій стосовно адвокатів порушується у зв'язку з нечіткою регламентацією даних аспектів у чинному законодавстві. Здебільшого це стосується певних особливостей проведення обшуку чи огляду житла, іншого володіння адвоката, приміщення, де він безпосередньо здійснює свою діяльність, тимчасового доступу до його речей і документів, а також повідомлення про їх проведення Ради адвокатів регіону. Особливе місце поміж вказаних аспектів займають питання щодо процедури притягнення адвокатів до кримінальної відповідальності. Так, відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» повідомлення про підозру адвоката у вчиненні кримінального правопорушення може бути здійснене виключно Генеральним прокурором України, його заступником, прокурором Автономної Республіки Крим, області, м. Києва та м. Севастополя [18]. Утім, положення п. 1 ч. 1 ст. 481 КПК України передбачають, що зазначені дії виконує Генеральний прокурор, його заступник або керівник регіональної прокуратури в межах своїх повноважень. Вказана розбіжність викликана прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., положення якого не знайшли відображення в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Проблемні питання, що стосуються повідомлення про підозру адвокату, стали предметом науково-практичного дискусійного обговорення на тему «Гра поза правилами: проблемні питання пред'явлення підозри спеціальному суб'єкту та її обґрунтованість. Різні підходи до правозастосування», проведеного Національною асоціацією адвокатів України 11 вересня 2017 р. [19]. У його основу були покладені питання щодо відмежування повідомлення про підозру як процесуального рішення від такої самої процесуальної дії. Оскільки з огляду на наявність особливого порядку кримінального провадження це зумовлює необхідність встановлення суб'єкта, що вповноважений прийняти вказане рішення, а також вручити повідомлення про підозру.

Згодом, а саме 23 вересня 2017 р. Рада адвокатів України своїм рішенням № 222 затвердила роз'яснення положення пункту 13 частини першої статті 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» у частині підписання, повідомлення та/або вручення повідомлення про підозру адвокату як спеціально визначеному суб'єкту кримінального провадження, згідно з яким «термін «виключно», який вживається в пункті 13 частині першій статті 23 Закону, свідчить про відсутність процесуальних повноважень у прокурора на надання доручень, передбачених статтею 36, 40 КПК України» [20]. Із цього слідує, що дане питання безальтернативно вирішилось на користь статусу адвоката, отже, в дискусії окремих теоретиків та практиків із розширеного тлумачення приписів досліджуваних норм поставлена крапка.

Положення КПК України мають ряд правових інститутів, що мають на меті конкретні, виняткові ситуації, які до сьогоднішнього дня не отримали своєї практичної реалізації. Так, складно уявити, що суб'єктом злочину може стати Генеральний Прокурор. Однак навіть найменша можливість виникнення подібної ситуації зумовлює науковий інтерес до аналізу п. 4 ч. 1 ст. 481 КПК України, які поширюють свою дію на зазначеного посадовця. Досліджуваний порядок кримінального провадження щодо Генерального прокурора означає, що воно здійснюється за загальними правилами, передбаченими КПК України, з урахуванням відповідних особливостей, визначених у положеннях глави 37 КПК України. Перш за все, це стосується письмового повідомлення про підозру Генеральному прокурору, що здійснюється заступником Генерального прокурора (п. 4 ч. 1 ст. 481 КПК України). Із приписів вказаної норми слідує, що законодавець від органів прокуратури до окремої категорії осіб, щодо яких застосовується особливий порядок кримінального

провадження в разі притягнення їх до кримінальної відповідальності, відносить лише Генерального прокурора України, його заступника, прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Утім, згідно зі ст. 121 Конституції України та ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури становлять єдину систему (державну установу) – прокуратуру України, яку очолює керівник – Генеральний прокурор України. Єдність вказаної системи забезпечується єдиним статусом прокурорів, на яких покладаються однакові функції. У зв'язку із цим у положеннях ст. 481 КПК України доречно використовувати саме термін «прокурор», який уособлює в собі всіх посадовців прокуратури України. Окреслене нами питання вже знайшло своє відображення в такий спосіб у законодавстві окремих країн пострадянського простору, зокрема в п. 6 ч. 1 ст. 468-1 КПК Республіки Білорусь [21], п. с ч. 1 ст. 8 Закону Республіки Грузія від 21 жовтня 2008 р. «Про прокуратуру в Республіці Грузія» [22].

Аналіз інших положень законодавства, що стосується порядку притягнення до кримінальної відповідальності Генерального прокурора, вказує на його суцільну недосконалість. Так, у ч. 1 ст. 40 Закону України «Про прокуратуру» йдеться лише про те, що він призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України, а однією з підстав для звільнення з посади, згідно п. 5 ч. 1 ст. 51 вищевказаного Закону, є набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього. Разом із тим питанням, що стосуються дисциплінарної відповідальності прокурора, присвячується окремий розділ. Отже, процедура повідомлення про підозру Генеральному прокурору також є законодавчо не визначеною.

Із метою вдосконалення досліджуваного інституту пропонуємо конкретизувати положення ст. 481 КПК України, що стосуються даного питання, а саме: п. 1 ч. 1 ст. 481 після слів «міському голові –» доповнити словом «лише»; п. 2 ч. 1 ст. 481 після слів «члену Національного антикорупційного агентства за питань запобігання корупції –» доповнити словом «лише»; п. 3 ч. 1 ст. 481 після слів «працівникам Національного антикорупційного бюро України –» доповнити словом «лише»; п. 4 ч. 1 ст. 481 після слів «Генеральному прокурору –» доповнити словом «лише».

Вказане повністю узгоджується із прецедентною практикою ЄСПЛ, який особливу увагу звертає саме на належного суб'єкта висунення офіційного обвинувачення особі, тобто йдеться про припущення, що нею вчинено кримінально каране правопорушення в рішеннях від 14 жовтня 2010 р. у справі «Бруско проти Франції» (*Brusco v. France*) (№ 1466/07), від 27 лютого 1980 р. у справі «Девеєр проти Бельгії» (*Deweer v. Belgium*) (№ 6903/75), від 15 липня 1982 р. у справі «Екле проти Німеччини» (*Eckle v. Germany*) (№ 8130/78), від 7 жовтня 2016 р. у справ «Зосимов проти України» (*Zosymov v. Ukraine*) (№ 4322/06) [23; 24; 25; 26].

У контексті викладеного С.С. Свириденко небезпідставно звертає увагу на те, що Генеральний прокурор (який виконує обов'язки Генерального прокурора), його заступник – це посадові особи, передбачені Законом України «Про прокуратуру», але не їхній процесуальний статус. Таке питання виникає з огляду на те, що, не маючи жодного відношення до кримінального провадження, зокрема не будучи процесуальними керівниками або включеними до групи прокурорів, останні не вповноважені здійснювати жодних процесуальних дій. Тому вбачається цілком логічним, що в разі проведення досудового розслідування щодо окремої категорії осіб за необхідності до складу групи прокурорів слід включати Генерального прокурора (який виконує обов'язки Генерального прокурора), його заступника та керівника регіональної прокуратури, із винесенням про це відповідної постанови [15, с. 146]. Погляди дослідника повністю підтримуємо, оскільки згідно з п. 15 ст. 3 КПК України прокурор – це особа, яка обіймає посаду, передбачену ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», та діє в межах своїх повноважень. Прокурор набуває повноважень у кримінальному провадженні лише після того, як керівник прокуратури згідно з положеннями, передбаченими ч. 1 ст. 37 КПК України, призначить його процесуальним керівником. Тим більше, повідомляти про підозру у вчиненні кримінального правопорушення уповноважений лише прокурор – процесуальний керівник (п. 11 ч. 2 ст. 36 КПК України). У даному випадку для Генерального прокурора (що виконує обов'язки Генерального прокурора) та його заступника право повідомляти особі про підозру буде безпосередньо впливати з функції процесуального керівництва, а не процесуального нагляду за прокурорами нижчого рівня.

**Висновки.** На підставі викладеного приходимо до висновку, що процесуальний порядок кримінального провадження щодо окремої категорії осіб, особливо в частині повідомлення про підозру, законодавчє здебільшого передбачив у такий спосіб, щоб досліджувана інституція не мала можливості належної практичної реалізації. У зв'язку із цим положення кримінального процесуального законодавства та інших нормативно-правових актів, що регулюють дане питання, потребують удосконалення.



**Список використаних джерел:**

1. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
2. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
4. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 14. Ст. 81.
5. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861–VI. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
6. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 18. № 19-20. Ст. 132.
7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
8. Аскеров С.С. Принцип незалежності і недоторканності суддів у кримінальному процесу України та Азербайджану : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00.09. Київ, 2008. 20 с.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) від 01.12.2004 р. № 19-рп/2004. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-04?find=1&text=%B3%EC%F3%ED%B3%F2%E5%F2#w11>.
10. Гринюк В., Старенький О. Проблемні питання повідомлення про підозру судді у кримінальному провадженні. *Право України*. 2017. № 12. С. 82–94.
11. Окрема думка суддів Великої Палати Верховного Суду щодо Постанови від 8 листопада 2018 року у справі № 800/536/17. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78426375>.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
13. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 8890-VIII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua>.
14. Свириденко С.С. Досудове розслідування у кримінальному провадженні щодо осіб, які користуються недоторканністю : дис. ...канд. юрид. наук : 12. 00.09. Ірпінь, 2018. 232 с.
15. Сіренка О.В., Ковбасюк В.А. Особливості кримінального провадження щодо уповноваженого верховної ради України з прав людини. *Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2016. Вип. 1(3). С. 65–71.
16. Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 36 Ст. 360.
17. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 року № 315/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 43. Ст. 212.
18. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5076-VI. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.
19. Гра поза правилами: проблемні питання пред'явлення підозри спеціальному суб'єкту та її обґрунтованість. Різні підходи до правозастосування». Національна асоціація адвокатів України 11 вересня 2017 р. URL : [https://unba.org.ua/assets/uploads/26569b0fb3685970dcb3\\_file.pdf](https://unba.org.ua/assets/uploads/26569b0fb3685970dcb3_file.pdf).
20. Рішення Ради адвокатів України про затвердження роз'яснення пункту 13 частини першої статті 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 23 вересня 2017 року № 222. URL : [http://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2017-09-23-rshennya-rau-222\\_59d4f61c29010.pdf](http://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/rishennya/2017-09-23-rshennya-rau-222_59d4f61c29010.pdf).
21. Уголовно-процесуальний кодекс Республіки Белорусь. URL : <http://www.pravo.levonevsky.org/kodeksby/upk>.
22. Закон Республіки Грузія «Про прокуратуру в Республіці Грузія» від 21 жовтня 2008 року. URL : [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/GR\\_PR\\_2008.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/GR_PR_2008.pdf).
23. Постановление Европейского суда по правам человека от 14.10.2010 «Брусско против Франции» (Brusco v. France) (№ 1466/07). URL : <https://zakonbase.ru/content/base/181893/>.

24. Постановление Европейского суда по правам человека от 27.02.1980 «Девеер против Бельгии» (Deweere v. Belgium) від (№ 6903/75). URL : [http://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/echrsource/Deweere%20v.%20Belgium%20\[27%20Feb%201980\]%20\[EN\].pdf](http://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/echrsource/Deweere%20v.%20Belgium%20[27%20Feb%201980]%20[EN].pdf).

25. Решения Европейского суда по правам человека по делу «Экле против Федеративной Республики Германии» от 15 июля 1982 г. URL : <http://www.echr.ru/documents/doc/2461443/2461443.htm>.

26. Рішення ЄСПЛ від 7 жовтня 1016 року у справі «Зосимов проти України» (Zosymov v. Ukraine), заява № 4322/06. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_c94](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c94).

УДК 343.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.48>

МІРКОВЕЦЬ В.І.

### ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНИСТЬ ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ АКТАХ ТА ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Метою статті є дослідження змісту деяких міжнародних документів та законодавства України, що стосуються визначення поняття права на свободу та особисту недоторканність. З'ясування його місця у загальній концепції прав людини, особливостей забезпечення під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Так, у статті досліджено положення, що стосуються права на свободу та особисту недоторканність у міжнародному та національному праві: Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, рішення ЄСПЛ, Конституція України, КПК України, юридичні позиції Конституційного Суду України (щодо зв'язку права на свободу та особисту недоторканність з іншими правами, деяких аспектів тлумачення поняття «недоторканність», визначення свободи і особистої недоторканності як одного з визначальних та фундаментальних конституційних прав людини, випадків і умов обмеження права на свободу і особисту недоторканність, механізму забезпечення права на свободу і особисту недоторканність). Наголошено, що кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника. Зроблено висновок, що міжнародне і внутрішнє право в цілому розкривають сутність забезпечення права на свободу і особисту недоторканність. Системний аналіз міжнародних та національних документів щодо права на свободу і особисту недоторканність показав, що внутрішнє право переважно відповідає міжнародним документам у контексті позитивних зобов'язань держави щодо забезпечення такого права. Проте низка недоліків нормативної регламентації, а отже, і правозастосування, пов'язані як визначенням правомірних випадків обмеження такого права, так і регламентацією прав, що передбачені для його захисту. Тобто не у кожному випадку обмеження права на свободу й особисту недоторканність під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження визначено процесуальне право, необхідне для його охорони та/або захисту.

**Ключові слова:** право на свободу та особисту недоторканність, міжнародні правові акти, Кримінальний процесуальний кодекс України, Конституція України, Конституційний Суд України, законодавство.

The purpose of the article is to investigate the content of some international documents and legislation of Ukraine concerning the definition of the right to liberty and security of person. Finding out his place in the general concept of human rights, the peculiarities of securing criminal enforcement measures. Thus, the article explores the provisions regarding the right to liberty and security of person in international and national law: the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the ECtHR, the Constitution of Ukraine, the CPC Of Ukraine, the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine (concerning the connection between the right to liberty and personal inviolability with other rights, certain aspects of the interpretation of the concept of “inviolability”, the definition of liberty and personal inviolability as one of the defining and fundamental constitutional rights cases and conditions restricting the right to liberty and security of person, the mechanism of the right to liberty and security of person). It is emphasized that every arrested or detained person should be informed immediately of the reasons for arrest or detention, their rights are explained and given the opportunity to defend themselves personally and to use the legal assistance of a defense lawyer. It is concluded that international and domestic law as a whole reveal the essence of ensuring the right to liberty and security of person. A systematic analysis of international and national instruments on the right to liberty and security of person has shown that domestic law is largely in line with international instruments in the context of the State’s positive obligations to secure such a right. However, a number of shortcomings in the regulatory framework and, consequently, enforcement are related both to the determination of legitimate cases of restriction of such a right and to the regulation of the rights provided for its protection. That is, not in every case the restriction of the right to liberty and security of person in the application of measures of criminal proceedings determines the procedural law necessary for its protection and/or protection.

**Key words:** *right to liberty and security, international legal acts, Criminal Procedure Code of Ukraine, Constitution of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, legislation.*

**Вступ.** Однією з важливих умов реалізації євроінтеграційних прагнень України є усвідомлення, сприйняття і впровадження міжнародних стандартів прав людини до усіх сфер суспільних відносин, а насамперед тих, де можливе їх обмеження. До таких сфер належить кримінальне судочинство, реалізація завдань якого часто пов’язана із необхідністю застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

**Аналіз останніх наукових публікацій.** Питання визначення права на свободу і особисту недоторканність у міжнародних документах та законодавстві України, а також його забезпечення під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження вивчали Ю.М. Грошевий, І.І. Гуткін, В.С. Зеленецький, О.В. Капліна, О.М. Коровайко, О.П. Кучинська, О.Р. Михайленко, Л.Р. Наливайко, І.Л. Петрухін, М.А. Погорєцький, П.М. Рабінович, В.М. Савицький, Т.М. Слінько, Ю.Ф. Скакун, К.В. Степаненко М.С. Строгович, В.Г. Уваров, О.Г. Шило, М.Є. Шумило, О.Г. Яновська та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження змісту деяких міжнародних документів та законодавства України, що стосуються визначення поняття права на свободу та особисту недоторканність. З’ясування його місця у загальній концепції прав людини, особливостей забезпечення під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

**Результати дослідження.** Поняття «міжнародні стандарти» увійшло до наукового та тематичного термінологічного інструментарію і вжитку для позначення наднаціональних норм і правил, що стосуються прав людини, серед яких чільне місце займає право на свободу і особисту недоторканність. Міжнародне та національне законодавство не містить визначення поняття «міжнародні стандарти», проте воно розкривається у наукових працях, присвячених відповідній тематиці.

Міжнародні стандарти в галузі прав людини – це загальновизнані міжнародно-правові норми, які закріплюють на загальнолюдському рівні статус особистості і встановлюють перелік основоположних прав і свобод, обов’язок держав – дотримуватися цих прав і свобод, а також межі можливого або припустимого їх обмеження. До основних міжнародно-правових актів, що встановлюють загальнолюдські стандарти прав і свобод особи та стосуються правового статусу людини і громадянина і з якими узгоджуються приписи Конституції і відповідних норматив-

них актів України, належать: Загальна декларація прав людини (1948), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966), Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод з протоколами (1950), Європейській соціальний стандарт (1961), Заключний акт Ради з питань безпеки та співробітництва в Європі (1975), Підсумковий документ Віденської зустрічі представників держав – учасниць Ради з питань безпеки та співробітництва в Європі (1989), Документ Копенгагенської наради – конференції з людського виміру НБСЄ (1990) [1].

В основу міжнародних правових стандартів з прав людини покладено такі загальновизна-ні принципи, як: верховенство права, справедливість, правова визначеність, повага суверенітету держави; рівноправність всіх людей та заборона дискримінації; пропорційність тощо. Значення наведених принципів полягає у тому, що вони є основою для розроблення і удосконалення прав-ових інститутів щодо прав людини та їх закріплення у національному законодавстві, а також є критерієм дотримання законності у діяльності держави-члена щодо сфери реалізації прав люди-ни. Якщо певне право людини не отримало конституційного закріплення з боку держави, воно визнається таким на основі міжнародних актів, оскільки пріоритет міжнародного права щодо внутрішньодержавного національного у сфері прав людини є загальновиznaczним принципом між-народного співтовариства [2, с. 22].

П.М. Рабінович поняття міжнародних стандартів визначає як закріплені у міжнародних актах і документах, текстально уніфіковані й функціонально універсальні (для певних міжна-родних об'єднань держав) принципи та норми, які за посередництвом вельми абстрактних, зде-більшого оціночних, терміно-понять фіксують мінімально необхідний або бажаний зміст і/чи обсяг прав людини, зумовлені досягнутим рівнем соціального розвитку та його динамікою, а також встановлюють позитивні обов'язки держав щодо їх забезпечення, охорони й захисту та передбачають за їх порушення санкції політико-юридичного або політичного характеру [3, с. 24].

Міжнародні стандарти у сфері прав людини визначені у міжнародних та регіональних (на рівні ЄС) документах, до основних з них належать наступні.

Загальна декларація прав людини (Декларація), прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, є тим маяком, на який орієнтуються держави в їх прагненні глобальної стандартизації прав людини, зважаючи на особливості їх культур, оскільки, як би не відрізнялися ціннісні принципи різних цивілізацій, заперечення природних людських прав не може надавати авторитету таким лідерам. Декларацію слід розглядати як універсальний каталог прав і свобод людини, який повинен постійно розширюватися і доповнюватися і який не підлягає обмеженню [4, с. 48].

Декларація містить пов'язані норми, що стосуються права людини на свободу та особисту недоторканність:

Стаття 3 Загальної декларації прав людини передбачає, що кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність; у статті 5 передбачено, що ніхто не повинен зазнавати тортур, або жорстокого, нелюдського, або такого, що принижує його гідність, поводження і покарання; стаття 9: ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання або вигнання [5].

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у грудні 1966 року, у ст. 9 «Право кожного на свободу та особисту недоторканність» передбачає:

1. Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути піддано свавільному арешту чи триманню під вартою. Нікого не може бути полишено волі інакше, як на підставах і відповідно до такої процедури, яку встановлено законом.

2. Кожному заарештованому повідомляються під час арешту причини його арешту, і в терміновому порядку повідомляється будь-яке пред'явлене йому обвинувачення.

3. Кожна заарештована або затримана за кримінальним обвинуваченням особа в терміновому порядку доставляється до судді чи до іншої службової особи, якій належить за законом право здійснювати судову владу, і має право на судовий розгляд протягом розумного строку або на звільнення. Тримання під вартою осіб, які чекають судового розгляду, не має бути загальним правилом, але звільнення може ставитись у залежність від подання гарантій явки на суд, явки на судовий розгляд у будь-якій іншій його стадії і, в разі необхідності, явки для виконання вироку.

4. Кожному, хто позбавлений волі внаслідок арешту чи тримання під вартою, належить право на розгляд його справи у суді, щоб цей суд міг невідкладно винести постанову щодо законності його затримання і розпорядитися про його звільнення, якщо затримання є незаконним.

5. Кожен, хто був жертвою незаконного арешту чи тримання під вартою, має право на компенсацію, якій надано позовної сили [6].

Під терміном «арешт (затримання)» тут розуміється будь-яке фізичне затримання особи, з якого починається позбавлення волі, а під терміном «утримання під вартою» розуміється позбавлення волі з моменту первинного фізичного затримання і аж до звільнення. Арешт за змістом статті 9 не обов'язково передбачає офіційний арешт, як він визначається відповідно до внутрішнього законодавства. Коли людина вже знаходиться в ув'язненні, призначається захід у вигляді додаткового позбавлення волі, наприклад, приміщення під варту в зв'язку з будь-яким іншим кримінальним звинуваченням, початок такого позбавлення волі також є арештом.

Пакт не містить переліку допустимих підстав для позбавлення волі. У статті 9 прямо зазначається, що окремі особи можуть затримуватися у кримінальних звинуваченнях, а стаття 11 прямо забороняє позбавлення волі на підставі неспроможності виконати договірне зобов'язання. Інші режими позбавлення волі також повинні бути прописані в законі і підкріплюватися процедурами, що дозволяють уникнути довільного утримання під вартою. Підстави і процедури, визначені законом, не повинні підривати право на особисту свободу. Режим не повинен розмивати кордони системи кримінального правосуддя, передбачаючи заходи, еквівалентні кримінальному покаранню, за відсутності прийнятних гарантій захисту. Незважаючи на те, що умови утримання в ув'язненні розглядаються в першу чергу в статтях 7 і 10, такий зміст може бути довільним, якщо поводження із затриманими не відповідає тій меті, яка вказана як підстава для взяття під варту. Призначення надзвичайно суворого покарання у вигляді тюремного ув'язнення за неповагу до суду без достатніх роз'яснень і без незалежних процедурних гарантій є довільним [7].

Ці положення деталізовано у Зводі принципів захисту всіх осіб, що підлягають затриманню чи ув'язненню в будь-якій формі, який був затверджений резолюцією ГА ООН 43/173 від 9 грудня 1988 р.

Європейські міжнародно-правові стандарти прав людини, що представляють собою регіональні норми, становлять разом з існуючими універсальними нормами в сфері прав людини загальну систему норм. Термін «європейські стандарти прав і свобод» включає в себе сформульовані в міжнародних актах, ратифікованих країнами – членами Ради Європи та інших європейських організацій, вимоги до мінімального рівня реалізації прав і свобод людини у внутрішньодержавній правозастосовчій практиці, що забезпечується міждержавним контрольним механізмом. У зміст поняття «європейські стандарти прав людини» включають положення Конвенції про захист прав людини і основних свобод (як основного документа, що закріплює перелік таких прав і свобод, узгодженого між більшістю європейських країн), а також акти Європейського суду з прав людини, що розкривають зміст і основні гарантії реалізації цих стандартів. Регіональний характер таких стандартів обґрунтовується вченими тією обставиною, що в нормах Конвенції відбивається погляд на права людини, орієнтований винятково на західні культури, історичні традиції, політичні погляди і ідеології, сформульовані основні правові принципи розвитку сучасної європейської цивілізації, розуміння прав і свобод [4, с. 58].

У Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у статті 5 передбачено: кожен має право на свободу та особисту недоторканність, нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом: а) законне ув'язнення особи після засудження її компетентним судом; б) законний арешт або затримання особи за невиконання законного припису суду або для забезпечення виконання будь-якого обов'язку, встановленого законом; в) законний арешт або затримання особи, здійснене з метою доставлення її до компетентного судового органу за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення або якщо обґрунтовано вважається необхідним запобігти вчиненню нею правопорушення чи її втечі після його вчинення; г) затримання неповнолітнього на підставі законного рішення з метою застосування наглядових заходів виховного характеру або законне затримання неповнолітнього з метою доставлення його до компетентного органу; е) законне затримання осіб для запобігання поширенню інфекційних захворювань, законне затримання психічнохворих, алкоголіків або наркоманів чи бродяг; ф) законний арешт або затримання особи з метою запобігання її недозволеному в'їзду в країну чи особи, щодо якої провадиться процедура депортації або екстрадиції. Поряд із тим свобода та особиста недоторканність передбачає право: 1) негайно бути поінформованим зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту і про будь-яке обвинування, висунуте проти нього; 2) негайно постати перед суддею чи іншою посадовою особою, якій закон надає право здійснювати судову владу; 3) на забезпечення розгляду справи судом упродовж розумного строку або звільнення під час провадження, причому таке звільнення може

бути зумовлене гарантіями з'явитися на судові засідання; 4) ініціювати провадження, в процесі якого суд без зволікання встановлює законність затримання і приймає рішення про звільнення, якщо затримання є незаконним; 5) на відшкодування шкоди, завданої арештом або затриманням, здійсненим у супереччю положенням ст. 5 Конвенції [8].

Щодо застосування статті 5 ЄКПЛ, то у рішеннях ЄСПЛ сформульовано такі позиції:

1. Проголошуючи «право на свободу», стаття 5 передбачає фізичну свободу людини; її мета полягає в забезпеченні того, щоб жодна особа не могла бути свавільно позбавлена свободи. Вона не пов'язана зі звичайними обмеженнями свободи пересування, які регулюються статтею 2 Протоколу No 4 (Creangă проти Румунії [ВП], 1, § 92; Engel і Інші проти Нідерландів, § 58).

2. Різниця між обмеженням свободи пересування, котре є достатньо серйозним для того, щоб кваліфікуватись як позбавлення свободи згідно зі статтею 5 § 1, та звичайними обмеженнями свободи пересування, які регламентовані статтею 2 Протоколу No 4, полягає у ступені або інтенсивності прояву, а не в характері або сутності (Guzzardi проти Італії, § 93; Rantsev проти Росії і Кіпру, § 314; Stanev проти Болгарії [ВП], § 115).

3. Позбавлення свободи не обмежується класичним випадком тримання під вартою після арешту або засудження, а може мати багато інших форм (Guzzardi проти Італії, § 95).

6. Зобов'язання брати до уваги «різновид» і «спосіб імплементації» згаданого заходу дозволяє Суду враховувати особливий контекст і обставини, притаманні іншим обмеженням, ніж класичне ув'язнення в тюремній камері. Важливим фактором, який слід брати до уваги, є контекст, в якому цей захід застосовується, оскільки в сучасному суспільстві нерідко трапляються ситуації, коли громадськість може бути покликана змиритись з обмеженнями свободи пересування або особистої свободи задля загального блага (Nada проти Швейцарії [ВП], § 226; Austin і Інші проти Сполученого Королівства [ВП], § 59). ...

8. До відповідних об'єктивних факторів, які мають братись до уваги, належать: можливість залишити зону обмеження, рівень нагляду та контролю за переміщенням особи, ступінь ізоляції і наявність соціальних контактів (див., наприклад, Guzzardi проти Італії, § 95; Н.М. проти Швейцарії, § 45; Н.Л. проти Сполученого Королівства, § 91; Storck проти Німеччини, § 73).

Позитивні зобов'язання щодо позбавлення свободи:

15. Перше речення статті 5 § 1 вимагає від держави не лише утримуватись від активного втручання у згадані права, але й вживати необхідних заходів, спрямованих на забезпечення захисту від незаконного втручання у такі права для кожної особи під її юрисдикцією (El-Masri проти Колишньої Югославської Республіки Македонія [ВП], § 239).

18. Отже, держава зобов'язана вживати заходів, що забезпечують ефективний захист уразливих осіб, у тому числі робити розумні кроки для запобігання позбавленню свободи, про яке влада знала або повинна була знати (Storck проти Німеччини, § 102).

16. Відповідальність держави має місце у разі її мовчазної згоди на втрату людиною свободи з вини приватних осіб чи у разі неспроможності врегулювати ситуацію (Riera Blume і Інші проти Іспанії; Rantsev проти Кіпру і Росії, §§ 319-321; Medova проти Росії, §§ 123-125) [9, с. 5, 6, 8].

Поняття особистої недоторканості у рішеннях ЄСПЛ тлумачиться у низці рішень. У справі Altun v Turkey (2004) Суд чітко висловив думку про те, що поняття особистої недоторканості, згідно зі статтею 5, не можна тлумачити відокремлено (тобто окремо) від права на свободу. Суд зазначив, що стаття 5 головним чином стосується захисту від довільного позбавлення волі. Заявник у справі Altun стверджував, що він був змушений покинути свій будинок і село в порушення права користуватися свободою і особистою недоторканістю. Суд визнав, що особисті обставини заявника, викликані втратою будинку, не підпадають під поняття «особистої недоторканості» згідно зі статтею 5. Стосовно інших справ Суд висловив думку, що поняття «особистої недоторканості» може бути прирівняне до зобов'язання запобігання довільного позбавлення волі (Bozano v France (1986 p.) і Ocalan v Turkey (2005 p.) [10, с. 2]).

М.Є. Короткевич та П.В. Пушкар зазначають, що нормативна база, включаючи Конституцію, КПК, Конвенцію та судову практику ЄСПЛ, є більш ніж достатньою для належного обґрунтування рішень про тримання під вартою або застосування будь-яких інших (не виняткових, як тримання під вартою) заходів процесуального примусу [11, с. 45].

Перелік наведених міжнародних документів не можна вважати вичерпним, до нього також належать інші: Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання ратифікована Указом Президії ВР № 3484-XI (3484-11) від 26 січня 1987 р., Звід принципів захисту всіх осіб, підданих затриманню або арешту в будь-якій формі, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 9 грудня

1988 р., Європейська конвенція про запобігання тортурам та нелюдському або таких, що принижують гідність, поведженню чи покаранню 1987 р. та інше.

Захист прав людини є одним з головних завдань міжнародної спільноти. Тому в цій галузі існує близько 300 декларацій, конвенцій, хартій, у різний час створених і визначених світовим співтовариством [12, с. 63].

В національному праві систему норм, що забезпечують право на свободу і особисту недоторканність під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження, становлять положення Конституції України та КПК України.

Стаття 29 Конституції України передбачає право кожної людини на свободу та особисту недоторканність.

Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

У разі нагальної необхідності запобігти злочинів чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою.

Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника.

Кожний затриманий має право у будь-який час оскаржити в суді своє затримання.

Про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів заарештованого чи затриманого [13].

Ця гарантія та її нормативне формулювання відповідає міжнародним документам, про які йшлося вище. Отже, Україна визнає та забезпечує реалізацію цього права. Зі структури Основного Закону убачається, що право на свободу і особисту недоторканність є складником конституційного статусу людини і громадянина, належить до особистих прав і свобод.

У КПК України у ст. 12. Забезпечення права на свободу та особисту недоторканність передбачено:

1. Під час кримінального провадження ніхто не може триматися під вартою, бути затриманим або обмеженим у здійсненні права на вільне пересування в інший спосіб через підозру або обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення інакше як на підставах та в порядку, передбачених цим Кодексом.

2. Кожен, кого затримано через підозру або обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення або інакше позбавлено свободи, повинен бути в найкоротший строк доставлений до слідчого судді для вирішення питання про законність та обґрунтованість його затримання, іншого позбавлення свободи та подальшого тримання. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого судового рішення про тримання під вартою.

3. Про затримання особи, взяття її під варту або обмеження в праві на вільне пересування в інший спосіб, а також про її місце перебування має бути негайно повідомлено її близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи в порядку, передбаченому цим Кодексом.

4. Кожен, хто понад строк, передбачений цим Кодексом, тримається під вартою або позбавлений свободи в інший спосіб, має бути негайно звільнений.

5. Затримання особи, взяття її під варту або обмеження в праві на вільне пересування в інший спосіб під час кримінального провадження, здійснене за відсутності підстав або з порушенням порядку, передбаченого цим Кодексом, тягне за собою відповідальність, установлену законом.

Незважаючи на текстуальну узгодженість цитованих норм, правники вірно зауважують, що частково, обмежене тлумачення обсягу права на свободу, що гарантоване статтею 29 Конституції, є наслідком нерозуміння універсального характеру конституційних гарантій, їх безпосередньої застосовності незалежно від наявності чи відсутності спеціалізованого законодавства і, як наслідок, автономного значення будь-яких термінів, вжитих в тексті Конституції.

Стаття 29 Конституції стверджує право на свободу як таке, що належить «кожному». Це дає підстави вважати, що гарантії цієї статті поширюються на будь-які випадки позбавлення свободи, незалежно від того, як це позбавлення свободи класифікується законодавством чи практикою.

Не менш важливо, що стаття 29 Конституції створює конституційні, тобто найвищі за правовим авторитетом і значенням, гарантії, забезпечуючи право на свободу «кожному». Якщо визнати, що конституційні гарантії статті 29 мають лише обмежену сферу застосування, наприклад, стосуються лише підозрюваних правопорушників, то слід визнати, що Конституція не мала наміру забезпечити право на свободу «кожного», хто не є підозрюваним правопорушником, надійними гарантіями, такими як обов'язковий судовий контроль, право на періодичний перегляд судом, право на повідомлення третіх осіб про факт затримання тощо. Таке обмежене тлумачення очевидно суперечило б наміру, очевидно закладеному в статті 29 Конституції, – створити гарантії свободи «кожного», а не тільки «кожного підозрюваного правопорушника». Звуження гарантії статті 29 Конституції лише до забезпечення прав «підозрюваного правопорушника» суперечитиме і статті 3 Конституції, яка передбачає обов'язок забезпечити «права і свободи людини» [14].

Звернення до юридичних позицій Конституційного Суду України (КСУ) показало, що предметом розгляду КСУ були різні питання забезпечення права на свободу і особисту недоторканність, більшість з яких пов'язана з реалізацією норм кримінального процесуального закону, зокрема застосуванням заходів забезпечення кримінального провадження. Рішення КСУ не тільки дають відповідь на питання про відповідність того чи іншого нормативного положення (акту) Конституції України у контексті згаданого права, а й розкривають окремі питання змісту та зв'язку права на свободу і особисту недоторканність з іншими правами людини, що сприяє його всебічному розумінню, а отже, і у сфері його застосування.

Так, у рішеннях КСУ сформульовано правові позиції щодо:

- зв'язку права на свободу і особисту недоторканність з іншими правами: презумпції невинуватості, верховенства права («Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо») (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положенням статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України стосовно тяжкості злочину (справа про врахування тяжкості злочину при застосуванні запобіжного заходу) від 8 липня 2003 року № 14-рп/2003;

- роз'яснення змісту поняття «недоторканність» для особи, яка здійснює повноваження Президента України, де КСУ виокремлює і розмежовує два різні конституційні інститути: «право недоторканості людини» і «право недоторканості Президента України» (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпідменту Президента України) від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003;

- визначення свободи і особистої недоторканності як одного з визначальних та фундаментальних конституційних прав людини (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремим положенням статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011); серед фундаментальних цінностей дієвої конституційної демократії є свобода, наявність якої у особи є однією з передумов її розвитку та соціалізації. Право на свободу є невіддільним 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 територією держави, обирати місце проживання тощо. Право на свободу означає, що особа є вільною у своїй діяльності від зовнішнього втручання, за винятком обмежень, які встановлюються Конституцією та законами України (абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положенням третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016);

- випадків і умов обмеження права на свободу і особисту недоторканність: право на свободу і особисту недоторканність не є абсолютним і може бути обмежене, але тільки на підставах



та в порядку, які чітко визначені в законі (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011); обмеження конституційного права на свободу та особисту недоторканність має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина (речення друге абзацу четвертого пункту 2.1 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини третьої статті 315 Кримінального процесуального кодексу України від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017); право на свободу та особисту недоторканність не є абсолютним і може бути обмежене, але тільки на підставах та в порядку, визначених законами України. Обмеження конституційного права на свободу та особисту недоторканність має здійснюватися з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина та винятково на підставі вмотивованого рішення суду ((абзац тринадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини третьої статті 315 Кримінального процесуального кодексу України від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017);

– щодо механізму забезпечення права на свободу і особисту недоторканність: право на свободу та особисту недоторканність, як і будь-яке інше право, потребує захисту від свавільного обмеження, для чого вимагається періодичний судовий контроль за обмеженням чи позбавленням свободи та особистої недоторканності, що має здійснюватися у визначені законом часові інтервали; обґрунтованість застосування запобіжних заходів, пов'язаних з обмеженням права особи на свободу та особисту недоторканність, зокрема домашнього арешту та тримання під вартою, має піддаватися судовому контролю через певні проміжки часу, періодично об'єктивним та неупередженим судом на предмет перевірки наявності чи відсутності ризиків, за яких вказані запобіжні заходи застосовуються, у тому числі під час закінчення досудового розслідування, коли деякі ризики вже можуть зникнути (Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положенню третього речення частини третьої статті 315 Кримінального процесуального кодексу України від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017) [15].

Таким чином, КСУ сформулював низку позицій, які мають безпосередній стосунок до тлумачення змісту права на свободу і особисту недоторканність та його нормативного регулювання, випадків і умов правомірного обмеження під час застосування заходів процесуального примусу.

**Висновки.** Отже, міжнародне і внутрішнє право в цілому розкривають сутність забезпечення права на свободу і особисту недоторканність. Системний аналіз міжнародних та національних документів щодо права на свободу і особисту недоторканність показав, що внутрішнє право переважно відповідає міжнародним документам у контексті позитивних зобов'язань держави щодо забезпечення такого права. Проте низка недоліків нормативної регламентації, а отже, і правозастосування, пов'язані як визначенням правомірних випадків обмеження такого права, так і регламентацією прав, що передбачені для його захисту. Тобто не у кожному випадку обмеження права на свободу і особисту недоторканність під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження визначено процесуальне право, необхідне для його охорони та/або захисту. Крім того, переважає вузьке тлумачення, а отже, і реалізація права на свободу і особисту недоторканність лише щодо застосування запобіжних заходів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Слінько Т.М. Міжнародно-правові стандарти в галузі прав людини та їх відображення в Конституції України. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15177/1/Slinko\\_30-34.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15177/1/Slinko_30-34.pdf).
2. Уваров В.Г. Міжнародно-правові стандарти у кримінальному процесі України : монографія. Харків : НікаНова, 2014. 416 с.
3. Рабінович П.М. Міжнародні стандарти прав людини: властивості, загальне поняття, класифікація. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. N 1 (84). С. 19–29.

4. Наливайко Л.Р., Степаненко К.В. Міжнародно-правові стандарти прав людини: навч. Посібник. Дніпро : ДДУВС, 2019. 184 с.
5. Загальна декларація прав людини. 10 груд. 1948 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
6. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
7. Организация Объединенных Наций. Комитет по правам человека. Замечание общего порядка № 35 Статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность). Distr.:16 December 2014.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Ратифікована Законом України № 475/97-ВР від 17 лип. 1997 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
9. Довідник із застосування статті 5 – право на свободу та особисту недоторканність. Рада Європи. Європейський Суд з прав людини. 2014. 46 с.
10. Право на свободу и личную неприкосновенность в рамках Европейской конвенции о защите прав человека (статья 5): INTERIGHTS руководство для юристов. Текущее издание по состоянию на сентябрь 2007 г. 100 с.
11. Короткевич М.С., Пушкар П.В. Зміст обов'язку суду забезпечити дотримання права на свободу та особисту недоторканність у світлі практики Європейського суду з прав людини. *Вісник Верховного Суду України*. № 8 (180). 2015. С. 36–48.
12. Мутусханов А.А. Європейські стандарти прав людини у правовій системі України. *Трипільська цивілізація*. 2012. № 8. С. 63–67.
13. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
14. Письмові коментарі Української Гельсінської спілки з прав людини з питань права (amicus curie). URL: <https://helsinki.org.ua/articles/pysmovi-komentari-ukrajinskoji-helsinki-spiilky-z-prav-lyudyny-z-pytan-prava-amicus-curie/>.
15. Право на свободу і особисту недоторканність. Каталог юридичних позицій Конституційного Суду України. URL: <http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/422-pravo-na-svobodu-ta-osobystu-nedotorkannist>.

УДК 343.8:343.71

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.49>

СЕМЕНИШИН М.О.

## КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ

У сучасному світі торгівля людьми є одним із найбільш брутальних і масових порушень прав і свобод людини. Глобалізація у світовому масштабі, зростаюча взаємозалежність і взаємопов'язаність держав, нерівномірність соціально-економічного розвитку окремих регіонів світу спричинили небачене поширення наприкінці ХХ ст. такого ганебного й антигуманного явища як торгівля людьми. Основними країнами, які отримують «живий товар» з України, стали держави Західної Європи (ФРН, Італія, Іспанія, Бельгія), а також Туреччина, Греція, Ізраїль, США, Об'єднані Арабські Емірати. Останніми роками неухильно зростає потік громадян України, які різними шляхами виїжджають до Австралії. Чоловіків експлуатують як будівельників, шахтарів; жінок – як домогосподарок, швачок, посудомийок. Крім звичайної експлуатації, жінкам загрожує й сексуальна експлуатація, що приносить найбільші прибутки у сфері торгівлі людьми.

У статті проведено комплексне дослідження особливостей торгівлі людьми як глобальної проблеми сучасності, її взаємозв'язків з іншими глобальними проблемами; конкретизовано місце торгівлі людьми в системі глобальних проблем

людства, а саме в групі інтерсоціальних проблем. Адже масштаби, яких набула ця проблема, засвідчують, що торгівля людьми вже вийшла за межі правової та криминологічної проблематики і проникла у сферу міжнародної політики та міждержавних відносин.

Україна є країною походження, транзиту та призначення у торгівлі чоловіками, жінками та дітьми. Зростає також проблема внутрішньої торгівлі людьми. За даними дослідження, проведеного на замовлення Міжнародної організації з міграції, понад 260 000 українців постраждали від торгівлі людьми з 1991 року, що робить Україну однією з основних країн походження постраждалих від сучасного рабства в Європі.

Поширеними формами торгівлі людьми з метою подальшої експлуатації в умовах збройного конфлікту є вербування, переміщення, передача, переховування або утримання осіб із метою поповнення військових формувань сторін, що беруть участь у конфлікті, використання примусової праці і рабства для задоволення потреб озброєних груп, сексуальна експлуатація (військова проституція, насильницька вагітність), вилучення органів.

Надана криминологічна характеристика торгівлі людьми на території України. Автор на основі власного вивчення кримінальних проваджень та опитування працівників Національної поліції України провів аналіз кількісних характеристик торгівлі людьми в Україні. Було виокремлено загальні, відносно стійкі, вірогіднісні закономірності функціонування і тенденції розвитку у Донецькій та Луганській областях. Визначено основні тенденції, масштаби поширення та регіональні вияви проблеми торгівлі людьми як глобальної проблеми людства та доведено хибність твердження, що торгівля людьми – це проблема лише країн третього світу.

**Ключові слова:** *торгівля людьми, стан, структура, динаміка, кількісні показники, Національна поліція України.*

In today's world, human trafficking is one of the most brutal and widespread violations of human rights and freedoms. Globalization on a global scale, increasing interdependence and interconnectedness of states, uneven socio-economic development of individual regions of the world have caused unprecedented expansion at the end of the XX century. Such a shameful and inhumane phenomenon as human trafficking. The main countries receiving "live goods" from Ukraine were the states of Western Europe (Germany, Italy, Spain, Belgium), as well as Turkey, Greece, Israel, the United States and the United Arab Emirates. In recent years, there has been a steady increase in the flow of Ukrainian citizens who travel to Australia in different ways. Men are exploited as builders, miners; women – as housewives, seamstresses, dishwashers. In addition to normal exploitation, women are also at risk of sexual exploitation, which generates the highest profits in the field of trafficking in human beings.

The article deals with a comprehensive study of the features of human trafficking as a global problem of the present, its interconnections with other global problems; the place of human trafficking in the system of global problems of mankind is specified, namely – in the group of intersocial problems. The extent to which this problem has come to bear witness to the fact that trafficking in human beings has already transcended legal and criminological issues and has penetrated international policy and interstate relations.

Ukraine is a country of origin, transit and destination in the trafficking of men, women and children. The problem of internal trafficking in human beings is also increasing. According to a study commissioned by the International Organization for Migration, more than 260 000 Ukrainians have been trafficked since 1991, making Ukraine one of the main countries of origin of victims of modern-day slavery in Europe. Common forms of human trafficking for the purpose of further exploitation in armed conflict are the recruitment, transfer, transfer, hiding or receipt of persons for the purpose of replenishing the military formations of parties to the conflict, the use of forced labor and slavery to meet the needs of armed groups, military prostitution, violent pregnancy), organ removal.

Criminological characteristics of human trafficking in Ukraine are provided. The author, based on his own investigation of criminal proceedings and questioning of employees of the National Police of Ukraine, analyzed the quantitative characteristics of human

trafficking in Ukraine. The general, relatively stable, probable regularities of functioning and tendencies of development in Donetsk and Lugansk regions are distinguished. The main trends, the extent of the spread and the regional manifestations of the problem of human trafficking as a global problem of humanity have been identified, and the falsity of the claim that human trafficking is only a problem of third world countries is proved.

**Key words:** *human trafficking, status, structure, dynamics, quantitative indicators, National Police of Ukraine.*

**Вступ.** В умовах збройної агресії проти України, створення терористичних організацій, суттєвого збільшення в незаконному обігу кількості засобів ураження відбувається зростання рівня особливо тяжких кримінальних правопорушень, вчинених у складі організованих груп і злочинних організацій, у тому числі із застосуванням вогнепальної зброї та вибухівки, неконкурентних методів фінансово-господарської діяльності, зрощування з корупцією та криміналітетом, які породжують нові загрози і виклики на тлі активізації співпраці українського злочинного світу з організованими злочинними угрупованнями країн близького та далекого зарубіжжя.

Задекларовані в Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю законодавчі та інституційні зміни (Указ Президента України № 1000/2011) так і залишилися не реалізованими. Застарілість положень нормативно-правових актів, наявність прогалин в організації боротьби з діяльністю організованих злочинних угруповань, скорочення спеціальних підрозділів в органах внутрішніх справ (Національній поліції), відсутність належної взаємодії та координації правоохоронних органів, недосконалість моніторингу криміногенної ситуації та її оцінки, що спричиняє низьку ефективність результатів боротьби з організованою злочинністю, свідчать про недосягнення визначених цілей.

У сучасному світі торгівля людьми є одним із найбільш брутальних і масових порушень прав і свобод людини. Глобалізація у світовому масштабі, зростаюча взаємозалежність і взаємопов'язаність держав, нерівномірність соціально-економічного розвитку окремих регіонів світу спричинили небачене поширення наприкінці ХХ ст. такого ганебного й антигуманного явища як торгівля людьми. Основними країнами, які отримують «живий товар» з України, стали держави Західної Європи (ФРН, Італія, Іспанія, Бельгія), а також Туреччина, Греція, Ізраїль, США, Об'єднані Арабські Емірати. Останніми роками неухильно зростає потік громадян України, які різними шляхами виїжджають до Австралії. Чоловіків експлуатують як будівельників, шахтарів; жінок – як домогосподарок, швачок, посудомийок. Крім звичайної експлуатації, жінкам загрожує й сексуальна експлуатація, що приносить найбільші прибутки у сфері торгівлі людьми.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Деякі кримінально-правові та кримінологічні проблеми запобігання торгівлі людьми розглядали у своїх працях Н.В. Плахотнюк і О.В. Рябчинська (2003), С.С. Косенко (2004), О.В. Швед (2006), Л.С. Кучанська (2007), І.М. Доляновська (2008), І.О. Бандурка (2011, 2016), А.В. Плотнікова, С.П. Репецький, Ю.П. Смирнов і Л.В. Чеханюк (2010), Т.А. Шевчук (2011), А.О. Джужа (2012, 2017), В.В. Кузнецов (2013), О.О. Соловей, М.С. Набруско (2015), С.Г. Кулик (2016), А.А. Небитов (2017), Г.П. Жаровська (2019), О.М. Ємець (2019) та інші.

Вагомий науковий вклад згаданих вчених у розроблення зазначеної проблематики є беззаперечним, проте їх дослідження об'єктивно обмежувалися попередніми періодами розвитку законодавства, а тому не повністю враховують і не завжди відповідають потребам правозастосовної практики.

**Результати дослідження.** За даними Євросоюзу однією з найбільших злочинних груп, які займаються торгівлею людьми, є злочинні організації Нідерландів, які діють спільно зі злочинними угрупованнями Колумбії, Бразилії, Нігерії, Туреччини та поставляють живий товар із країн СНГ, Чехії, Словаччини, Югославії [1, с. 96]

Тривалий час основними країнами-постачальниками живого товару були Таїланд та Філіппіни, їх представники постачали товар і до Японії. Далі хвиля розвитку торгівлі людьми поширилася на Домініканську республіку та Колумбію, Австрію, Німеччину, Грецію, Туреччину, Італію, Панаму, Іспанію, Швейцарію, Венесуелу, Індію та інші. В США також здійснюються поставки з Таїланду, Китаю, В'єтнаму, Мексики та Японії. Таїланд і В'єтнам є платформами для подальшого перенаправлення жінок у Японію, Бірму, Камбоджу [2, с. 160–166; 3, с. 253–262].

Вигідне географічне розташування України, відносно спокійна соціально-політична ситуація, прозорі кордони з багатьма державами сприяли її перетворенню на країну транзиту нелегальних мігрантів, значна кількість яких є жертвами торгівлі людьми. Такі процеси в Україні ви-

никили вперше, тому в державі ще не відпрацьовано ефективних засобів протидії, існує незначна кількість об'єктивних оцінок та аналізу кількісних і якісних характеристик цих процесів.

Протягом 2019 року поліцейські виявили 414 кримінальних правопорушень, передбачених ст. 149 КК України. В рамках 290 кримінальних проваджень цієї категорії слідчі повідомили про підозри особам, які їх вчинили. Досудове розслідування вже закінчено у 174 кримінальних провадженнях, відкритих за фактами торгівлі людьми. Водночас поліцейські встановили 270 осіб, які стали потерпілими від дій зловмисників. Серед потерпілих – 198 чоловіків, 167 жінок, шестеро неповнолітніх та двоє малолітніх дітей. Викрито вісім організованих груп, які діяли у сфері торгівлі людьми. Їхня діяльність розповсюджувалася на території п'яти областей та міста Києва. Загалом поліцейськими підрозділами Департаменту боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, припинено діяльність 49 організованих груп із початку 2014 року. До складу цих груп входило 268 співучасників. Найбільш поширеною формою торгівлі людьми стала трудова експлуатація – це 94 факти. Також поліцейські встановили 84 факти торгівлі людьми у формі сексуальної експлуатації [4; 5].

Протягом 2014–2019 років підрозділами поліції ГУНП в Донецькій області зареєстровано 39 кримінальних правопорушень, передбачених ст. 149 КК України, а за аналогічний період підрозділами поліції ГУНП в Луганській області – 18 правопорушень. У період 2014–2019 років підрозділами ГУНП в Донецькій області розкрито проваджень за фактом торгівлі людьми із числа зареєстрованих у поточному році – 25, за аналогічний період на території Луганської області розкрито 18 кримінальних проваджень, що на 7 або 38,8% більше. Так, протягом 2014–2019 років розслідувалося на території Донецької області 29 кримінальних проваджень, а за аналогічний період на території Луганської області – 12 проваджень. Кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень за вказаний період зростає на території Донецької області, а саме у 2016 (4), 2017 (10), 2018 (11), 2019 (11). Порівняно з 2016 (4) кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень вказаної категорії у 2019 (11) на 7 або 175% більше. На території Луганської області згідно статистичних показників кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень за вказаний період зросла у 2017 (7), 2018 (5), у 2016, 2019 не змінилася (по 3) [4; 5].

За результатами проведеного дослідження встановлено, що 47% громадян віком до 40 років, тобто найбільш працездатного віку, готові виїхати за кордон, причому 10% із них бажають залишитися там на постійне місце проживання, 21% – на декілька років, а 16% – на декілька місяців.

Торгівлю людьми вчиняють переважно чоловіки (62%), жінки становлять 38%. Вісім відсотків злочинців чоловічої статі мають незакінчену середню освіту, 45% – середню освіту, 20% – середню спеціальну, 16% – незакінчену вищу; 11% – вищу освіту. Тридцять відсотків злочинців були віком до 30 років; 39% – від 30 до 40 років; 19% – від 40 до 50 років; 12% – старше 50 років. 35% чоловіків не були одружені; 57% – були одружені; 2% перебували у громадському шлюбі; 6% – були розлучені. Мали дітей майже 60% чоловіків. Сімдесят відсотків осіб, яких було притягнуто до кримінальної відповідальності за торгівлю людьми, ніде не працювали. Дванадцять засуджених мали судимість, переважно за вчинення з корисливих злочинів.

Частка жінок, які вчинили злочини, передбачені ст. 149 КК України, віком до 30 років становить 27%; від 30 до 40 років – 30%; від 40 до 50 років – 22%; старше 50 років – 18%. Шістьдесят три відсотки жінок мають середню освіту; 20% – вищу освіту; 6% – незакінчену вищу освіту; 5 і 3% – незакінчену середню та початкову освіту. Близько 85% становлять особи, які ніде не працюють, але переважна більшість має одну або дві дитини. Спостерігається злочинна участь жінок у складі організованих злочинних груп, які спеціалізуються на торгівлі людьми. Близько 60% жінок, які здійснюють торгівлю людьми, раніше самі перебували в сексуальному рабстві.

На основі вивчення кримінальних проваджень за 2014–2019 роки з'ясовано, що більшість жертв торгівлі людьми становлять мешканці східних областей: Луганської – 14%, Донецької – 5%; південних регіонів України: Автономна Республіка Крим – 8%, Херсонська та Миколаївська області – по 7%. Таке становище зумовлено рівнем економічного розвитку кожного регіону. Луганська, Дніпропетровська, Донецька області історично були індустріальними областями, з розвинутою металургійною, машинобудівною, паливною, хімічною галузями. За даними Державного комітету статистики України на перше січня 2013 року найбільшу кількість безробітних жінок офіційно зареєстровано саме в цих регіонах: Донецькій області – 64 373 особи, Дніпропетровській області – 56 599, Луганській області – 36 308 із загальної кількості безробітних жінок 729 600. З усієї кількості опитаних потерпілих 46% (59 осіб) мешкали в обласних центрах, 37% – в інших містах області, 14% – становлять жителі сіл.

Також із 30 країн світу до ЦНБ Інтерполу в Україні у 2019 році надійшло 742 повідомлення щодо злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми, внаслідок яких постраждали українські громадяни. Серед вказаних повідомлень 126 отримано з Туреччини, 61 повідомлення – з Німеччини, 42 – з Італії, 24 – з Бельгії [6].

На території України діють транснаціональні злочинні організації, які вчиняють злочини з торгівлі людьми та постачають українців до таких країн як Туреччина, Німеччина, Іспанія, Італія, країни колишньої Югославії, Угорщина, Чехія, Греція, Кіпр, Росія, Об'єднані Арабські Емірати, Ізраїль, США та інші. В міжнародній системі Україна ідентифікована як країна-постачальник жінок на світові ринки «інтимного бізнесу» [3; 7; 8].

Жінки з країн Центральної Азії таких як Узбекистан та Киргизстан проїжджають територією України на шляху до Європи, куди їх везуть для комерційної сексуальної експлуатації. Хоча і немає достовірної статистики, Україна також може бути країною призначення для жителів колишніх радянських республік, яких привозять із метою експлуатації їхньої праці та проституції [9].

В усьому світі щорічно від 700 000 до 4 000 000 чоловіків, жінок і дітей купують, продають, перевозять і утримують проти їх волі в умовах, схожих на рабство. Торгівля людьми за оцінками експертів вважається третьою за прибутковістю сферою діяльності організованої злочинності, передусім у частині її транснаціонального складника, поряд із торгівлею зброєю і наркотиками. Центр ООН із міжнародного попередження злочинів констатує, що світовий ринок торгівлі людьми щорічно дає 12 млрд дол. прибутку, при цьому доходи від продажу людей використовуються для організації міжнародної терористичної діяльності [10, с. 280–281].

Небезпека торгівлі органами людини підсилюється залученням до неї транснаціональними злочинними організаціями працівників сфери медицини та охорони здоров'я, через які щоденно проходить надзвичайно велика кількість людей – потенційних жертв незаконної трансплантації органів і тканин.

Результативність органів Національної поліції з викриття та розслідування фактів торгівлі людьми в Україні є незадовільною. У 2015 році в Національній поліції створили Департамент із питань торгівлі людьми. На той момент були тисячі проваджень.

Проведений аналіз засвідчив, що основними країнами призначення «живого товару» є Російська Федерація, Польща, Туреччина, Україна, Німеччина, Ізраїль, Греція, Об'єднані Арабські Емірати.

Варто зауважити, що в умовах збройних конфліктів найбільш розповсюдженими формами торгівлі людьми з метою подальшої експлуатації стають вербування, переміщення, передача, переховування або утримання осіб чоловічої статі з метою поповнення лав особового складу збройних сил сторін, які беруть участь у конфлікті; використання примусової праці і рабства для задоволення потреб озброєних груп; сексуальна експлуатація (військова проституція, насильницька вагітність); втягнення у злочинну діяльність; вилучення органів. Крім того, під час збройного конфлікту факти торгівлі людьми найчастіше супроводжуються вчиненням інших тяжких протиправних дій таких як сексуальне та гендерне насилля, катування або погроза застосуванням таких дій [11].

Нині не існує точної і надійної статистики у сфері торгівлі людьми із двох причин. По-перше, більшість тих, кого було продано, ніколи не визнаються імміграційною владою. Крім того, у переважній кількості країн дані щодо торгівлі людьми збираються вкрай нерегулярно. По-друге, загроза депортації зазвичай стримує людей, які постраждали від торгівлі й експлуатації, звернутися за допомогою до офіційної влади, тому більша частина постраждалих від торгівлі людьми залишається прихованою для статистики.

Україна дедалі більше стає країною призначення для «торгівлі людьми» з метою трудової експлуатації в сільському господарстві та на будівництві, постраждалими від цих злочинів стають іноземні громадяни, кількість яких нараховує декілька десятків на рік [12]. Аналізуючи обрану форму транснаціональної злочинної діяльності, слід визнати її «технологічність» і впровадженість, що дає підстави вважати цей злочин чітко структурованим й організованим.

З результатів цього дослідження вбачається, що механізм «торгівлі людьми» передбачає переміщення жертв після укладення незаконних угод або домовленостей (або з метою укладання таких угод) до інших країн, у яких вони і піддаються експлуатації. Прямоючи до місця експлуатації, жертви торгівлі людьми можуть переміщатися через один або кілька транзитних регіонів, у яких їх може бути перепродано, тимчасово експлуатовано або заховано в транзитних чи переважних приміщеннях. Канал торгівлі людьми, в якому окремі етапи реалізуються одним злочинним формуванням, називають «моноканалом». Якщо в каналі діють різні злочинні організації, то

його слід вважати «поліканалом». Типова схема організованої злочинної діяльності в моноканалі досить проста: перший етап – залучення жертв до сфери торгівлі людьми (вербування, викрадення тощо); другий етап – переміщення (легальне або нелегальне) жертв до місця експлуатації; третій етап – безпосередня експлуатація жертв торгівлі людьми.

Діяльність злочинних організацій, які створили поліканал, більш складна і витончена. У структурі діяльності «поліканалу» торгівлі людьми слід розрізняти етапи, що послідовно змінюють один одного.

Перший етап – залучення (вербування, викрадення тощо) жертв, їх перевезення та продаж злочинним організаціям, що спеціалізуються на другому і третьому етапах.

Другий етап – посередництво при торгівлі людьми. Передбачає купівлю жертв у злочинних формувань, які спеціалізуються на першому етапі, і перепродаж їх за більш високу ціну злочинним організаціям, що спеціалізуються на третьому етапі Ця фаза не є обов'язковою і залежить від організації конкретного каналу.

Третій етап – купівля жертв торгівлі людьми у злочинних організацій, що спеціалізуються на першому, другому етапах, і безпосередня експлуатація жертв [3, с. 292–293; 13, с. 71–72; 14, с. 184–187].

Проблема торгівлі людьми з різною гостротою виявляється в різних регіонах України. Складно складне становище в західних областях: Рівненській, Тернопільській, Чернівецькій, Волинській, Закарпатській, Львівській, у яких на обліку в центрах зайнятості перебуває по кілька членів однієї сім'ї, що значно підвищує ризик поширення торгівлі людьми. Лише з Івано-Франківської області з 1460 тис. населення 250 тис. працюють за кордоном. За неофіційними даними, на заробітках за кордоном перебуває 150–350 тис. жителів Львівщини. Прагнення потенційних трудових мігрантів виїхати за межі держави активізує діяльність злочинних груп з оформлення виїзних документів і переправлення за кордон громадян України з метою їх подальшого продажу.

Зазначена проблема ускладнюється ще й тим, що перед організаціями, які займаються торгівлею жінками або забезпечують виїзд проституток, не виникає жодних перешкод у вигляді ефективного законодавства і злагоджених дій правоохоронних органів. Порівняно з продажем наркотиків або зброї торгівля жінками не така ризикована. Крім того, жінок здебільшого продають неодноразово, перетворюючи їх на постійне джерело доходу. Така кримінальна діяльність прикривається зовні законними вивісками про наймання на роботу за кордоном, направлення для навчання, туризму та інші легальні способи переправлення до інших країн. Після прибуття на місце жертв, як правило, позбавляють документів, а злочинна організація повністю контролює їх свободу та заробітки.

Проблема, пов'язана з торгівлею людьми лише ускладнюватиметься. Насамперед це пов'язано з тим, що в більшості країн світу немає розвинуеного механізму законодавчого регулювання цього питання. У кращому випадку на законодавчому рівні торгівлю людьми зазвичай пов'язують із проституцією, водночас не розробленими залишаються механізми правового та соціального захисту жертв таких злочинів, зокрема тих із них, які готові до співпраці з правоохоронними органами.

**Висновки.** Україна є країною походження, транзиту та призначення у торгівлі чоловіками, жінками та дітьми. Зростає також проблема внутрішньої торгівлі людьми. За даними дослідження, проведеного на замовлення Міжнародної організації з міграції [15], понад 260 000 українців постраждали від торгівлі людьми з 1991 року, що робить Україну однією з основних країн походження постраждалих від сучасного рабства в Європі. Поширеними формами торгівлі людьми з метою подальшої експлуатації в умовах збройного конфлікту є вербування, переміщення, передача, переховування або утримання осіб з метою поповнення військових формувань сторін, які беруть участь у конфлікті, використання примусової праці і рабства для задоволення потреб озброєних груп, сексуальна експлуатація (військова проституція, насильницька вагітність), вилучення органів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Яценко В.А. Транснациональная организованная преступность: криминологическая характеристика и предупреждение: дис. канд. юрид. наук: 12.00.08. Ростов н/Д., 2003. 194 с.
2. Ерохина Л.Д., Буряк М.Ю. Торговля женщинами и детьми в социальной и криминологической перспективе : монография Москва, 2009. 311 с.
3. Жаровська Г.П. Транснаціональна організована злочинність в Україні: феномен, детермінація, протидія : монографія. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2018. 568 с.

4. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. *Генеральна прокуратура України*. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
5. Довідка про злочини, вчинені в Україні за 2014–2019 рр.: службовий документ. Департамент аналітичної роботи та організації управління МВС України. Київ, 2019. 124 с.
6. Звіт МОМ «Боротьба з торгівлею людьми в Україні: співпраця та підтримка НУО» станом на 31 грудня 2019 року. URL: <http://iom.org.ua/ua/protidiya-torgivli-lyudmi>.
7. Левченко Е.Б. Предотвращение торговли людьми и эксплуатации детей : науч.-метод. пособие. Киев : Юрисконсульт, 2016. 210 с.
8. Висвітлення в ЗМІ проблеми торгівлі людьми : посіб. для журналістів. Київ : Інтертехнологія, 2013. 64 с.
9. Витяг із Доповіді Державного департаменту США про торгівлю людьми від 12 червня 2007 р. Україна (контрольний список другої групи). URL: [http://kiev.usembassy.gov/files/070612\\_TIP\\_Report\\_2007\\_Ukr.html](http://kiev.usembassy.gov/files/070612_TIP_Report_2007_Ukr.html).
10. Ємець О.М. Актуальні аспекти міжнародної протидії торгівлі людьми. *Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави: сучасний стан, проблеми та шляхи вирішення* : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (10 квіт. 2009 р.). Одеса : ОДУВС, 2009. С. 280–281.
11. Ситуація з торгівлею людьми в Україні. Нелегальне працевлаштування українців за кордоном. Протидія торгівлі людьми: законодавчі та нормативні акти зарубіжних держав : інформ.-аналіт. довід. URL: <http://www.dcz.gov.ua/control/>.
12. Протидія торгівлі людьми. *Міжнародна організація з міграції*. URL: <http://www.iom.org.ua/index.php?page=catalog&id=11>.
13. Горбунова О. Досвід Міжнародної організації з міграції в протидії торгівлі людьми. *Актуальні питання запобігання і протидії торгівлі людьми* : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. Київ : Акад. управління МВС; Харків : Права людини, 2010. С. 71–72.
14. Буряк М.Ю. Торговля людьми и борьба с ней: Криминологические и уголовно-правовые аспекты : дис. канд. юрид. наук: 12.00.08. Владивосток, 2005 246 с.
15. Протидія торгівлі людьми. Міжнародна організація з міграції. 2019. URL: <http://iom.org.ua/ua/protidiya-torgivli-lyudmi>.

УДК 343.326

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.50>

СІСЕЦЬКА А.В.

### ДІЯЛЬНІСТЬ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ТЕРОРИСТИЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

У статті висвітлено рішення щодо необхідності забезпечення законних інтересів держави, суспільства, громадянина та людини. Було виявлено, що ключове місце у протидії виникнення терактів посідає Служба безпеки України. Стаття присвячена діяльності СБ України щодо злочинів із терористичною спрямованістю, їх порядку, труднощів, з якими стикаються співробітники при вирішенні покладених на них завдань, щодо попередження, своєчасного виявлення і запобігання посягань на інтереси держави та суспільства, протидії терористичній діяльності.

Згідно із Законом України «Про Службу безпеки України», а саме абзацу 2 статті 2, в якій зазначено завдання СБ України, «до завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України» [8]. Одне із завдань, а саме попередження, виявлення, припинення та розкриття тероризму, досліджене у цій статті.

© СІСЕЦЬКА А.В. – студентка (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)



Тероризм – це суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій із метою досягнення злочинних цілей [1]. Здійснюється тероризм окремими особами, групою осіб, які виражають певні політичні, релігійні ідеї. З одного боку терор – це своєрідне самовираження до навколишнього світу та людей.

Тероризм є одним із методів вирішення проблем, але небезпечним для оточуючих, антигуманним способом в умовах зіткнення інтересів, поглядів політичного, соціального чи релігійного спрямування щодо несправедливості, нерівноправності. Тероризм – одне із найнебезпечніших явищ, яке ставить під загрозу як суспільне життя, так і державу загалом, посягає на громадську безпеку, цілісність і недоторканість. Небезпечним є те, що терор спрямований не на одну людину, не на малу групу людей, а на масштабні маси, здійснюється у місцях великого скупчення людей (метро, вокзали). Від якого страждають як країни, в яких тривають збройні конфлікти, так і інші держави, більш захищені від терактів. Терор може бути як одним зі способів і засобів задоволення власних потреб посадових діячів чи інших осіб, які знаходяться в тіні.

**Ключові слова:** *тероризм, терор, терористична діяльність, Служба безпеки України, терористичний акт, телекомунікаційні мережі.*

The article is about the need for the protection of the legitimate interests of the state, suspension, community and people. In the course of the study, we found that the main and key role in counteracting the terrorist attacks is the Security Service of Ukraine. This article is devoted to the activities of the Security Council of Ukraine on crimes with a terrorist orientation, their order, the difficulties faced by employees in solving their assigned tasks, to prevent, timely identify and prevent encroachments on the interests of the state and society, counteract terrorist activity.

Terrorism is a socially dangerous activity that involves the deliberate, deliberate use of violence by hostage-taking, arson, murder, torture, intimidation of the population and authorities, or other harm to the life or health of innocent people or the threat of perpetrating criminal acts actions to achieve criminal goals [1]. Terrorism is committed by individuals, a group of individuals who express certain political, religious ideas. On the one hand, terror is a kind of self-expression for the world and people. Terrorism is one of the methods of solving problems, but dangerous for others, in an inhumane way in the face of conflicts of interest, views of political, social or religious orientation, about injustice, inequality.

Terrorism is one of the most dangerous phenomena that threatens both public life and the state as a whole, encroaching on public security, integrity and integrity. The most dangerous thing is that terror is directed not at one person, not at a small group of people, but at large masses, carried out in places of large crowd of people, such as subways, train stations and others. Afflicted, both in countries where armed conflicts continue and in other countries where they are more protected from acts of terrorism. Terror can be one way and means of meeting the needs of officials or others in the shadows.

Terrorism is one of the most unprincipled apparitions, but not the only preamble not only of the national, but of the holy, the threat – for the population, and for the state as a whole. It's possible to increase the strength of the terrorist acts and the nature of the circuit, stink me better, more unstable, like i'm all growing up and overturning in the mass of overwhelming.

**Key words:** *terrorism, terror, terrorist activity, Security Service of Ukraine, Security Service of Ukraine, terrorist act, telecommunication networks.*

**Вступ.** Тероризм – одне із найнебезпечніших явищ, яке є не тільки бідою національною, а й світовою, загрозою і для населення, і для держав. Це засвідчили, зокрема, події у Парижі ввечері 13 листопада 2015 року, коли сталася серія терактів. Невідомі відкрили стрілянину в одному із ресторанів 10 округу французької столиці. Три вибухи пролунали поруч зі стадіоном «Стад де

Франс» під час футбольного матчу між збірними Франції та Німеччини, на якому був присутній президент Республіки Франсуа Олланд. Окрім того, на рок-концерті в театрі «Батаклан» невідомі захопили заручників. Загибло 129 осіб. Терористичне угруповання «Ісламська держава» взяло на себе відповідальність за цю серію терористичних атак [5, с. 460]. Цікаво те, що серед 60 держав світу ці терористи визнали своїм ворогом й Україну. Після агресії Російської Федерації нині це питання набирає все більшої актуальності у світі. Наразі спостерігається посилення терористичних актів і зміна характеру цих дій, вони стають більш жорстокими, неодноманітними, все більше розростаються та перетворюються в масове заворушення. Протидіяти тероризму з кожним разом важче.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження діяльності СБ України щодо злочинів терористичної спрямованості, огляд механізму запобігання, припинення та розслідування таких злочинів, акцентування уваги на проблемних питаннях, які перешкоджають ефективному розслідуванню.

**Результати дослідження.** Термін «тероризм» походить від латинського «*terro*», що означає «страх, жах». Явище тероризму відоме людству з давніх-давен і першим, хто почав використовувати злочинну діяльність в такому руслі, було терористичне угруповання – секта секаріїв, яка діяла в Палестині в 66-73 рр. н.е. Важливим аспектом секарійської тактики було вчинення злочинної дії саме в епіцентрі «давки», яку вони визначали як «темрява наовпу», де не можливо було з'ясувати, хто ж реалізував злочинний замисел [2]. Після Першої світової війни європейські держави проводили політику залякування та знищення всіх, хто мислив по іншому. Була лише одна правильна думка, ідеологія, якої повинні були притримуватися всі – це явище називається державний тероризм.

Після Другої світової війни тероризм набрав обертів і трансформувався в міжнародний терор. Як зазначає С. Маделик, міжнародний тероризм – це форма політичної боротьби, яку використовують різні політичні рухи, партії, групи та інші організації, в основу діяльності яких покладено екстремізм і насилля для тиску на суб'єктів міжнародної діяльності з метою досягнення ними політичних цілей [5]. Такий терор вважався більш жорстоким, він супроводжувався масовими вбивствами, вибухами в людних місцях, захопленням заручників. Отже, тероризм існує з давніх-давен, розвивається, набирає обертів, йому все важче протидіяти. З одного боку терор – це жорстокий вияв і демонстрація власних поглядів, релігійної спрямованості, національної ідеології.

Існує велика кількість думок науковців у галузі права щодо визначення «тероризму». В. Антипенко визначає тероризм як застосування насильства для впливу шляхом залякування на недоторканність національних і наднаціональних інститутів, яке призвело до невинних жертв або настання суспільно-небезпечних наслідків, або таке, що утворює загрозу їх настання [3, с. 6]. Ґрунтовне визначення «тероризму» запропонував В. Петрищев: «Тероризм – це систематичне, соціально і політично вмотивоване, ідеологічно зумовлене використання насильства або погроз його застосування, за допомогою якого через залякування фізичних осіб здійснюється управління їх поведінкою у вигідному для тероризму напрямі і досягається визначена терористами мета» [7].

Відповідно до Європейської конвенції про боротьбу з тероризмом від 27 січня 1977 року тероризм – тяжкий злочин:

- пов'язаний із посяганням на життя, фізичну недоторканність або свободу осіб, які перебувають під міжнародним захистом, включаючи дипломатичних агентів;
- пов'язаний із викраданням людей, захопленням заручників або тяжким незаконним затриманням;
- з використанням бомб, гранат, ракет, автоматичної вогнепальної зброї або вибухових листів чи посилок, якщо це призводить до загрози особам;
- замах на вчинення будь-якого із вказаних злочинів або участь як співучасника особи, що вчиняє або намагається вчинити такий злочин [3].

У статті 258 Кримінального кодексу України (далі – КК України) зазначено: «Терористичний акт, тобто застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, які створювали небезпеку для життя чи здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо такі дії були вчинені з метою порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення, або з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста), а також погроза вчинення зазначених дій із тією самою метою» [4].

Явище тероризму не можливе без терористичної діяльності, тобто дій, потрібних задля вчинення терору, які можуть бути як одиночними, так і послідовно зв'язаними діями. З метою запобігання потуранню та сприянню злочину такі складники терору як втягнення у вчинення терористичного акту, публічні заклики до вчинення терористичного акту, створення терористичної групи чи терористичної організації, сприяння вчиненню терористичного акту, фінансування тероризму мають окремий склад злочину.

Боротьба з тероризмом – діяльність щодо запобігання, виявлення, припинення, мінімізації наслідків терористичної діяльності. Боротьба з тероризмом ґрунтується на таких принципах:

- законності та неухильного дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- комплексного використання правових, політичних, соціально-економічних, інформаційно-пропагандистських та інших можливостей; пріоритетності попереджувальних заходів;
- невідворотності покарання за участь у терористичній діяльності;
- пріоритетності захисту життя і прав осіб, які наражаються на небезпеку внаслідок терористичної діяльності;
- поєднання гласних і негласних методів боротьби з тероризмом;
- нерозголошення відомостей про технічні прийоми і тактику проведення антитерористичних операцій, а також про склад їх учасників;
- єдиноначальності в керівництві силами і засобами, що залучаються для проведення антитерористичних операцій;
- співробітництва у сфері боротьби з тероризмом з іноземними державами, їх правоохоронними органами і спеціальними службами, а також з міжнародними організаціями, які здійснюють боротьбу з тероризмом [1].

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції здійснює організаційну роботу, забезпечує ресурсами, засобами, необхідними для боротьби з терактами. До суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, належить Служба безпеки України – головний орган щодо протидії терору.

Згідно з частиною 1 статті 1 Закону України «Про Службу безпеки України» Служба безпеки України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [8]. Згідно Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» основним її завданням є своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам [9]. Основним завданням Служби безпеки України є захист державних інтересів, в які й включається боротьба з тероризмом. Це завдання виконують за допомогою здобутої контррозвідувальної та розвідувальної інформації шляхом використання методів і засобів оперативно-розшукової діяльності в межах, встановлених законом.

Щодо повноважень працівника, то вони мають право щодо перевірки документів, вимагати негайно припинити протиправні посягання, проводити огляд, гласні і негласні слідчі (розшукові) дії, застосовувати спеціальні засоби та зброю, здійснювати співробітництво з громадянами та інше.

Одним зі структурних елементів СБ України є органи військової контррозвідки. З метою гарантування непорушності прав людини законодавець вніс до оперативної діяльності відповідні обмеження застосування способів і методів: методи і засоби діяльності СБУ не повинні завдавати шкоди життю, здоров'ю, честі та гідності людей; для отримання інформації забороняється застосовувати технічні засоби, психотропні, хімічні та інші речовини, які пригнічують волю або завдають шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу; забороняється залучати до виконання оперативно-розшукових завдань медичних працівників, священнослужителів, адвокатів, якщо особа, щодо якої вони мають здійснювати оперативно-розшукові заходи, є їх пацієнтом чи клієнтом [10].

Специфічною особливістю цього органу є його «обмежена прозорість». Порівняно з Національною поліцією СБ України не може бути настільки прозорою. З метою виконання на високому рівні покладених на неї завдань певна частина оперативної діяльності повинна залишатися таємною. Але й щодо негласної діяльності існують певні гарантії для осіб, наприклад заборона оперативним співробітникам застосовувати прослуховування, перехоплення, зберігання та інші види перехоплювання і нагляду за зв'язком, за винятком передбачених законом, наявність дозволів. Ці норми закріплені в міжнародних актах та документах, таких як ст. 12 Загальної декларації прав людини, ст. 8 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, ст. 17 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, ст.ст. 5, 14 Директиви Європейського Парламенту і Ради ЄС «Стосовно обробки персональних даних і захисту права на невтручання в особисте життя в телекомунікаційному секторі».

В Конституції України закріплено право щодо таємниці листування та телефонних розмов, але допускаються винятки відповідно до законодавства. Мета їх обмеження полягає у запобіганні злочину чи під час розслідування справи, якщо інших джерел інформації встановити не вдалось; лише у випадках, зазначених у законі, та лише в інтересах національної безпеки, економічного інтересу та щодо прав людини. Ці положення відіграють особливе значення для запобігання та розслідування терористичної діяльності на території України.

Станом на 2019 рік Службою безпеки України було розкрито 35 злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю. З кожним роком терористичні акти території України трапляються все частіше, особливо в Луганській і Донецькій областях. Виникає необхідність використання телекомунікаційних мереж для розслідування цих злочинів. Таким правом наділена СБ України з метою отримання інформації в разі загрози вчинення терористичного акту або при проведенні антитерористичної операції.

Служба безпеки України має право проводити оперативно-технічні пошукові заходи в системах і каналах телекомунікацій, які можуть використовуватися терористами [1]. Згідно із Законом України «Про телекомунікації» оператори телекомунікацій зобов'язані встановлювати на своїх телекомунікаційних мережах технічні засоби, необхідні для здійснення уповноваженими органами оперативно-розшукових заходів, і забезпечувати функціонування таких технічних засобів, а також у межах своїх повноважень сприяти проведенню оперативно-розшукових заходів і недопущенню розголошення організаційних і тактичних прийомів їх проведення [11].

За загальним правилом зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж відбувається згідно з положеннями ст. ст. 263, 265 Кримінального процесуального кодексу України на підставі ухвали слідчого судді за погодженням із прокурором. Відповідно до ст. 258 КПК України ніхто не може зазнавати втручання у приватне спілкування без ухвали слідчого судді [12]. Але в деяких країнах діє спрощена процедура щодо зняття, контролю та фіксування інформації з телекомунікаційних мереж. Прикладом такої країни є Німеччина, яка у зв'язку із поширенням терористичних дій закріпила на законодавчому рівні прослуховування телефонів. Також одним із прикладів є й Сполучені Штати Америки, які узаконили можливість прослуховування телефонних розмов без дозволу на те суду. Вони мають право прослуховувати не тільки своїх громадян, а й іноземців. Цими правами користується Агентство національної безпеки США, повноваження якого досить широкі, що дозволяє здійснювати безпосереднє прослуховування, аналіз списку телефонних дзвінків, відомостей щодо геолокації та іншої інформації, яка дає змогу дізнатися, чи належить особа до незаконного угруповання.

**Висновки.** Слідчим та оперативникам нечасто вдається встигнути отримати дозвіл суду на прослуховування телекомунікаційних мереж, що значно сповільнює хід справи та унеможливує вчасне запобігання злочинним діям, пов'язаним із терористичною діяльністю. Виникає питання, чи є доцільним обов'язкове отримання дозволу суду для негласних слідчих (розшукових) дій щодо злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю? На думку автора, ця заборона перешкоджає вирішенню основного завдання КПК України, закріпленого в статті 2, в якій зазначається, що завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необгрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [12]. Тому українське законодавство потребує визначення тимчасових повноважень щодо зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж без судової ухвали для запобігання вчиненню та розслідування злочинів, пов'язаних із тероризмом.

#### Список використаних джерел:

1. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 року № 638-IV// Відомості Верховної Ради України, 2003. № 25. Ст. 180.
2. Історичні витоки та еволюція тероризму / С.М. Маделик // Проблеми міжнародних відносин : Зб. наук. пр. 1-ше вид. К. : КИМУ. 2010. С. 327–339.
3. Про ратифікацію Європейської конвенції про боротьбу з тероризмом від 17 січня 2002 року № 2990-III. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_331](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_331).
4. Кримінальний кодекс України : Закон України 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

5. Тероризм як засіб дестабілізації державної влади // Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю Конституції України; м. Запоріжжя, 23-24 червня 2016 р. / редкол.: С.К. Бостан (відпов. ред.), Р.М. Максакова, Ю.В. Філей. Запоріжжя : Просвіта, 2016. С. 460–463.

6. Гуляев В.П. Тероризм як загроза сучасного суспільства / В.П. Гуляев. URL: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/soc\\_gum/domtp/2010\\_1/Gyljaev.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/soc_gum/domtp/2010_1/Gyljaev.pdf).

7. Хміль Г.А. Природний, техногенний та екологічний ризики: аналіз, оцінка, управління / Г.А. Хміль. URL: [http://pidruchniki.com/72385/ekologiya/prirodniy\\_tehnogenniy\\_ta\\_ekologichniy\\_riziki\\_analiz\\_otsinka\\_upravlinnya](http://pidruchniki.com/72385/ekologiya/prirodniy_tehnogenniy_ta_ekologichniy_riziki_analiz_otsinka_upravlinnya).

8. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

9. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

10. Методи і засоби виконання завдань СБУ. URL: <https://ssu.gov.ua/ua/pages/38>.

11. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 року № 1280-IV // *Відомості Верховної Ради*. 19 березня 2004 р. № 12. Ст. 155.

12. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року станом на 7 жовтня 2014 року // *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

УДК 343.611

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.51>

СКОК С.Г.

#### ДО ПИТАННЯ ПРО КВАЛІФІКАЦІЮ УМИСНИХ ВБИВСТВ У РАЗІ КОНКУРЕНЦІЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ НОРМ

У статті досліджено особливості кваліфікації умисних вбивств у разі конкуренції кримінально-правових норм та конкретизовано, що конкуренція кримінально-правових норм є нормальною ознакою кодифікованого законодавства і свідчить про урахування законодавцем типових, але значною мірою специфічних ознак злочинних проявів, і засвідчує виділення конкретизованих норм із більш загальних норм, якими встановлена відповідальність за злочин, виписаний законодавцем у загальному (типовому) вигляді. Наявність у КК України двох або більше норм, спрямованих на захист одних і тих же об'єктів, є їх конкуренцією. Якщо злочин передбачено загальною і спеціальною нормами, сукупність злочинів відсутня, і кримінальна відповідальність настає за спеціальною нормою. Прикладом спеціальної норми щодо ст. 115 КК України (умисне вбивство) як загальної норми може бути ст. 379 КК України (посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їхньою діяльністю, пов'язаною зі здійсненням правосуддя). З'ясовано, що аналіз судово-слідчої практики показує, що умисне вбивство, вчинене у стані сильного душевного хвилювання, або умисне вбивство у випадку перевищення меж необхідної оборони або в разі перевищення заходів, необхідних для затримання злочинця, також іноді вчиняються з особливою жорстокістю, також мають характер особливого мучення. Зроблено висновок про те, що якщо у скоєному діянні наявні дві або більше кваліфікуючі ознаки, то всі вони повинні бути згадані в обвинуваченні і вироку суду. Вчинені дії в такому випадку не утворюють сукупності злочинів, оскільки у скоєному діянні мають місце лише ознаки одного одиничного злочину. Наявність декількох кваліфікуючих ознак має враховуватися під час призначення покарання, посилюючи його. Отже, наявність двох або більше

кваліфікуючих ознак у вчиненому вбивстві має бути відображено в обвинуваченні і вирокі суду. Не дивлячись на відсутність сукупності злочинів у вчиненому діянні, наявність декількох кваліфікуючих ознак все ж має враховуватися під час визначення тяжкості вчиненого і призначення покарання. У кожному конкретному діянні необхідно виявляти мотиви та цілі вчинення злочину, щоб виключити норми, які конкурують.

**Ключові слова:** злочин, покарання, життя людини, умисне вбивство, множинність, повторність, сукупність, рецидив.

The article investigates the peculiarities of the qualification of premeditated murders in the competition of criminal law norms and concludes that the competition of criminal law norms is a normal feature of the codified legislation and indicates that the legislator takes into account typical, but to a large extent, specific signs of criminal manifestations and certifies rules that establish responsibility for a crime, written out by the legislator in a general (typical) form. The presence in the Criminal Code of Ukraine of two or more norms aimed at protecting the same objects is their competition. If a crime is stipulated by general and special norms, the aggregate of crimes is absent and criminal liability comes by a special norm. An example of a special rule for Art. 115 of the Criminal Code of Ukraine (premeditated murder), as a general rule, may be Art. 379 of the Criminal Code of Ukraine (encroachment on the life of a judge, judge or jury in connection with their activities related to the administration of justice). It has been found that the analysis of the case-law shows that premeditated murder was committed in a state of intense emotional disturbance or premeditated murder in excess of the limits of necessary defense or in case of exceeding the measures necessary to apprehend the offender. torture. It is concluded that if there are two or more qualifying features in the act, they must all be mentioned in the prosecution and sentencing. The act committed in this case does not constitute a set of crimes, since in the act committed there are only signs of one single crime. The presence of several qualifying attributes should be taken into account when imposing a sentence, reinforcing it. Therefore, the presence of two or more qualifying signs in the murder must be reflected in the prosecution and sentencing. In spite of the absence of a set of crimes in the act, the presence of several qualifying signs should nevertheless be taken into account in determining the gravity of the offender and the imposition of punishment. In each specific act, the motives and goals of the crime must be identified in order to exclude competing rules.

**Key words:** crime, punishment, human life, premeditated murder, multiplicity, repetition, totality, relapse.

**Постановка проблеми.** Вчинення однією особою двох і більше злочинів свідчить про більш високий ступінь суспільної небезпеки як самого суб'єкта, так і вчинених ним злочинних діянь. Під час вчинення особою декількох злочинів, як правило, заподіюється більша моральна, фізична або матеріальна шкода суспільству і окремим громадянам. У множинній злочинній діяльності проявляється антигромадська спрямованість особи винного, його небажання дотримуватися встановлених у суспільстві законів.

У чинному кримінальному законодавстві України правила кваліфікації злочинів взагалі і кваліфікації множинності злочинів зокрема не передбачені. Однозначно, такі правила існують, вони вироблені кримінально-правовою наукою і апробовані практикою. Проте пропозиція про доцільність закріплення в КК самостійного розділу, в якому такі правила були б зафіксовані, яка висловлювалась неодноразово в юридичній літературі, так і залишилась не сприйнятою законодавцем.

Стан дослідження. Не отримала комплексного вирішення проблема кваліфікації множинності злочинів і в юридичній літературі. В Україні на монографічному рівні вона не досліджувалась. Водночас немає підстав стверджувати, що такі питання не досліджувались взагалі. Окремі аспекти цієї проблеми піднімалися українськими та зарубіжними вченими під час розгляду декількох блоків кримінально-правових проблем. Зокрема, І.Б. Агаєв, Н.Б. Алієв, М.І. Бажанов, М.І. Блум, А.С. Горелік, В.К. Грищук, П.С. Дагель, І.О. Зінченко, Ю.О. Красіков, Г.Г. Криволапов, В.П. Малков, Д.М. Молчанов, Н.Д. Дурманов, А.С. Нікіфоров, Р.Б. Петухов, А.А. Піонтковский,

Ф.Р. Рагімов, М.М. Становський, А.А. Стрижевська, Н.А. Стручков, Г.Т. Ткешеліадзе, В.І. Тютюгін, П.Л. Фріс, Ю.Н. Юшков, А.М. Яковлев, Н.Ф. Яшинова частково розглядали питання кваліфікації під час дослідження множинності злочинів у межах питань Загальної частини кримінального права.

**Виклад основного тексту.** Визначаючи співвідношення між сукупністю злочинів та конкуренцією кримінально-правових норм, необхідно встановити, чи охоплюється вчинене положеннями однієї кримінально-правової норми і чи не становлять вчинені діяння більшої суспільної небезпеки, ніж передбачено відповідною нормою. У разі якщо ці правила порушено, діяння повинні утворювати сукупність злочинів.

Вищевикладене дає підстави стверджувати, що у випадку відмежування ідеальної сукупності від конкуренції «частини» і «цілого» визначальною ознакою є повнота опису в диспозиції конкретної статті вчиненого діяння. Ця ознака подібна до тієї, що розмежує складений злочин і ідеальну сукупність. Таким чином, видається, що під час розмежування ідеальної сукупності злочинів і складеного злочину застосовується правило конкуренції «частини» і «цілого». Якщо загальне правило діє, то вчинене утворює складений злочин, у разі неможливості застосування цього правила діяння кваліфікується як ідеальна сукупність злочинів.

Про існування в теорії кримінального права проблеми визначення поняття «конкуренція» говорять давно. Найбільші проблеми виникають під час розмежування термінів «конкуренція» та «колізія».

Слід погодитися з Маріним О.К., який вважає, що єдиною спільною ознакою колізії та конкуренції кримінально-правових норм є подвійне (потрійне та ін.) нормативне регулювання одного й того ж суспільного відношення [1, с. 77].

Кваліфікація вбивства як одиничного злочину найчастіше ускладнюється тим, що один злочин у багатьох випадках підпадає під ознаки декількох норм одночасно або декількох частин однієї і тієї ж норми, що утворює конкуренцію кримінально-правових норм.

Конкуренція кримінально-правових норм є нормальною ознакою кодифікованого законодавства і свідчить про урахування законодавцем типових, але значною мірою специфічних ознак злочинних проявів і засвідчує виділення конкретизованих норм із більш загальних норм, якими встановлена відповідальність за злочин, виписаний законодавцем у загальному (типовому) вигляді. Наприклад, умисне вбивство, передбачене п. 8 ч. 2 ст.115 КК України, і посягання на життя, передбачене ст. 400 КК України. Співвідношення цих норм показує, що в основі конкуренції лежить їх логічне співвідношення за обсягом і змістом. На підставі співвідношення за обсягом визначаються принципи конкуренції загальної і спеціальної норми, а також двох спеціальних норм.

Щоб відмежувати загальну і спеціальну норми, необхідно правильно використати загальний методологічний підхід у співвідношенні загального і одиничного. Спеціальній нормі природно притаманні всі ознаки загальної норми, але вона має і свої специфічні риси, за якими вона може бути відмежована від загальної. Слідчо-судова практика свідчить про складність та припущення помилок під час вирішення цих завдань.

В окремих випадках вчинене може підпадати під ознаки від двох до шести, а то й більше пунктів ч. 2 ст. 115 КК і у зв'язку не тільки з мотивом, але й ціллю вчиненого вбивства і навіть засобом зазіхання.

Так, під час вчинення умисного вбивства основною ціллю є бажання позбавлення життя людини, що виступає загальною спрямованістю зазіхання. Конкретизуючими її є користь, (під час виконання вбивства на замовлення), приховування іншого злочину або полегшення його вчинення, протидія законним вимогам та ін. Такі цілі можуть визватись як одним, так і декількома мотивами, що не суперечать один одному. До вчинення вбивства можуть збуджувати декілька мотивів, що відносяться до однієї і тієї ж сфери певних відносин, що і повинно розкриватися під час конкретизації мети злочину. Суміщення різнорідних мотивів неможливе, особливо у випадку вчинення злочинів, що можуть співвідноситися в різноманітних варіантах між собою і бути при цьому несумісними з тими, що не торкаються особистих інтересів і не пов'язані з ними. Такими є хуліганські мотиви у вигляді протидії законній діяльності осіб, що виконують службовий або громадський обов'язок, тощо.

Мотиви вчинення умисних вбивств у зв'язку з виконанням потерпілим свого громадського або службового обов'язку можуть мати різний зміст, хоча вони викликаються його суспільно-корисною діяльністю або пов'язані з її виконанням. Співвідношення таких мотивів із хуліганськими відтворюється під час зазіхання на життя працівника правоохоронного органу або громад-

ського формування у зв'язку з його діяльністю з охорони публічного порядку. Відповідальність за такий злочин передбачена у ст. 348 КК України. У зв'язку із цим слід зазначити, що згадані злочини мають власний мотив у вигляді прагнення протидії законній діяльності потерпілих із охорони громадського порядку або помсти за таку діяльність. Цей злочин співвідноситься з хуліганськими мотивами як під час переростання хуліганства в більш небезпечний злочин, так і під час вчинення двох самостійних злочинів, в яких здійснюється замах на два різноманітні безпосередні об'єкти – громадський порядок і порядок управління, що свідчить про сукупність або конкуренцію норм, за якої питання про конкуренцію норм вирішується на користь більш небезпечного одиночного злочину, що, на наш погляд, не зовсім вірно. У таких випадках сукупність злочинів не повинна виключатись або замінюватись. Порушується принцип відповідальності за вчинений злочин у повному обсязі. До того ж такі норми можуть бути найбільш ефективними тільки тоді, коли їх диспозиції будуть містити в собі сукупність тих злочинних дій, що більше і частіше всього зустрічаються на практиці, розділених між собою, навіть і у цифровому перерахуванні пунктів, як це передбачається в новому Кримінальному кодексі.

У теорії кримінального права розроблені загальнотеоретичні передумови кваліфікації злочинів у випадку конкуренції норм, проте багато питань цієї теми ще не вирішені.

Як вже було сказано, наявність у КК України двох або більше норм, спрямованих на захист одних і тих же об'єктів, є їх конкуренцією. Якщо злочин передбачено загальною і спеціальною нормами, сукупність злочинів відсутня, і кримінальна відповідальність настає за спеціальною нормою. Прикладом спеціальної норми щодо ст. 115 КК України (вбивство), як загальної норми, може бути ст. 379 КК України (посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їхньою діяльністю, пов'язаною зі здійсненням правосуддя). Загальна (родова) і спеціальна (видова) норми не будуть утворювати сукупності злочинів, оскільки містять ознаки одного й того ж діяння. У подібних випадках для правильної кваліфікації діяння необхідно вибрати ту з конкуруючих норм, яка найбільш правильно описує основні характеристики діяння, відображає його суттєві властивості. Відповідно до п. 20 постанови Пленуму Верховного Суду України № 2 від 7 лютого 2003 року «Про судову практику у справах про злочини проти життя і здоров'я особи» умисне вбивство без кваліфікуючих ознак, передбачених ч. 2 ст. 115 КК, а також без ознак, передбачених статтями 116-118 КК, зокрема в обопільній сварці чи бійці або з помсти, ревнощів, інших мотивів, викликаних особистими стосунками винного з потерпілим, підлягає кваліфікації за ч. 1 ст. 115 КК [2, с. 45]. Таким чином, за наявності кваліфікуючих ознак вчинене діяння кваліфікується за ч. 2 ст. 115 КК України, оскільки вона є спеціальною щодо частини першої зазначеної статті. Кваліфіковані види вбивства передбачають найбільш тяжкі і суспільно небезпечні наслідки і поглинають всі інші менш тяжкі наслідки.

Незважаючи на те, що у випадку конкуренції кримінально-правових норм множинність злочинів відсутня, у практиці можуть виникати помилки, пов'язані з тим, що для правильної кваліфікації діяння необхідно вибрати саме ту з конкуруючих норм, яка найбільш правильно описує основні характеристики скоєних суспільно небезпечних дій. Кваліфікація у випадку конкуренції норм ускладнюється ще й наявністю у Кримінальному Кодексі так званих привілейованих видів вбивства.

За ст. 116 (умисне вбивство, вчинене у стані сильного душевного хвилювання), 117 (умисне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини) і 118 (умисне вбивство внаслідок перевищення меж необхідної оборони або в разі перевищення заходів, необхідних для затримання злочинця) КК України кваліфікуються вбивства, вчинені за пом'якшуючих обставин. Постанова Пленуму Верховного Суду України № 2 від 7 лютого 2003 року «Про судову практику у справах про злочини проти життя і здоров'я особи» містить обмежену кількість роз'яснень із приводу правил кваліфікації вбивств, скоєних за наявності як обтяжуючих, так і пом'якшуючих обставин. Про конкуренцію пом'якшуючих і обтяжуючих складів злочинів умисних вбивств говориться лише щодо умисного вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини, а про вбивство, вчинене внаслідок перевищення меж необхідної оборони або в разі перевищення заходів, необхідних для затримання злочинця та у стані сильного душевного хвилювання, мова не йде.

Зокрема, згідно з п. 21 постанови Пленуму Верховного Суду України № 2 від 7 лютого 2003 року «Про судову практику у справах про злочини проти життя та здоров'я» умисне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини слід кваліфікувати за ст. 117 КК, якщо воно вчинене під час пологів або одразу ж після них. Вчинення цих дій через деякий час після пологів за відсутності кваліфікуючих ознак, передбачених ч. 2 ст. 115 КК, тягне відповідальність за ч. 1 зазначеної статті [2, с. 45].



У теорії кримінального права та судовій практиці неоднозначно вирішується питання кваліфікації умисних вбивств у стані сильного душевного хвилювання та під час перевищення меж необхідної оборони, що вчинені одночасно.

Зокрема, в одних випадках вчинення умисного вбивства під час перевищення меж необхідної оборони, коли особа одночасно перебувала у стані сильного душевного хвилювання, суди кваліфікують діяння як умисне вбивство під час перевищення меж необхідної оборони за ст. 118 КК. В інших випадках за наявності таких самих ознак вчинене кваліфікують як умисне вбивство, вчинене у стані сильного душевного хвилювання.

О.В. Авраменко із цього приводу зазначає, що, даючи відповідь на питання, яку кримінально-правову оцінку повинно отримувати вбивство, вчинене одночасно у стані сильного душевного хвилювання та під час перевищення меж необхідної оборони, якщо сильне душевне хвилювання не виключало здатність особи оцінити відповідність заподіяної нею шкоди небезпечності посягання чи обставині захисту, слід насамперед звернутись до абзацу 1 п. 10 постанови Пленуму Верховного Суду України від 28 червня 1991 р. № 4 «Про практику застосування судами законодавства, яке забезпечує право на необхідну оборону від суспільно небезпечних посягань». Зокрема, в ньому відзначалося: «Дії осіб, які вчинили вбивство або заподіяли тяжкі тілесні ушкодження внаслідок перевищення меж необхідної оборони і одночасно перебували у стані сильного душевного хвилювання, що раптово виникло, належить кваліфікувати за статтею 97, 104 КК (1960 р.), тобто за більш м'яким законом, а не за статтями 95, 103 КК (1960 р.)». Таке роз'яснення сприяло однозначному вирішенню досліджуваного питання в судовій практиці. Проте постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 р. № 1 «Про судову практику у справах про необхідну оборону» в п. 12 наведену вище постанову від 1991 р. визнала такою, що втратила чинність. А відповідного положення щодо кваліфікації вбивств за такої ситуації чинна постанова не містить. Відсутнє положення про вирішення цього питання і в постанові Пленуму Верховного Суду України від 7 лютого 2003 р. № 2.

Із наведених вище положень можна зробити висновок, що оскільки рекомендацій щодо кваліфікації вбивства за вказаних обставин Пленумом Верховного Суду України на сьогодні не вироблено, то кваліфікувати вчинене слід, користуючись правилом, яке було зазначено в Постанові Пленуму Верховного Суду України від 28 червня 1991 р. № 4, адже, по суті, в регламентації відповідальності за вбивство, вчинене у стані сильного душевного хвилювання та під час перевищення меж необхідної оборони за чинним КК, порівняно з КК 1960 р., істотних змін немає. 2003 р. № 2. Із наведених вище положень можна зробити висновок, що оскільки рекомендацій щодо кваліфікації вбивства за вказаних обставин Пленумом Верховного Суду України на сьогодні не вироблено, то кваліфікувати вчинене слід, користуючись правилом, яке було зазначено в Постанові Пленуму Верховного Суду України від 28 червня 1991 р. № 4, адже, по суті, в регламентації відповідальності за вбивство, вчинене у стані сильного душевного хвилювання та під час перевищення меж необхідної оборони за чинним КК порівняно з КК 1960 р. істотних змін немає [3, с. 197].

Слід також зазначити, що і сьогодні санкція у ст. 118 КК України є більш м'якою, ніж у ст. 116 КК України, отже, кваліфікація за ст. 118 КК відповідатиме загальним принципам призначення покарання. По-друге, необхідна оборона або затримання злочинця, на відміну від стану сильного душевного хвилювання, є обставиною, що виключає злочинність діяння, що також говорить про її пріоритетність. Стан сильного хвилювання є обставиною, яка лише пом'якшує кримінальне покарання. За таким шляхом йде і судова практика.

Якщо вбивство скоєно за наявності ознак, передбачених 118 КК України, і кваліфікуючих ознак, згаданих у ч. 2 ст. 115 КК України, то кваліфікація діяння буде залежати від обставин події. Вбивство двох або більше осіб, які вчинили злочин, залежно від їхніх дій у момент затримання може бути кваліфіковано і як правомірне діяння, і як вбивство, вчинене під час перевищення заходів, необхідних для затримання особи, яка вчинила злочин, і як кваліфіковане вбивство (п. 1 ч. 2 ст. 115 КК України). Вбивство жінки, яка завідомо для винного перебуває у стані вагітності, може бути визнано правомірним лише в разі її крайньої небезпеки для суспільства, в іншому випадку таке діяння потрапляє під п. 2 ч. 2 ст. 115 КК України. Вбивство, вчинене способом, небезпечним для життя багатьох осіб, не може бути визнано ні правомірним, ні вчиненим під час перевищення меж необхідної оборони. Воно має кваліфікуватися за п. 5 ч. 2 ст. 115 КК України.

За ст. 118 КК України кваліфікуються випадки, які не підпадають під ознаки необхідної оборони, правомірного позбавлення життя і вбивства, передбаченого ст. 115 КК України. До них можна віднести вбивства, вчинені за наявності ознак, передбачених ст. 38 КК України. Вбивство особи, яка вчинила злочин невеликої або середньої тяжкості, не може бути кваліфіковано

як вчинене під час перевищення заходів, необхідних для затримання, в силу невеликої суспільної небезпеки даного роду злочинів. Як вбивства, скоєні під час перевищення заходів, необхідних для затримання особи, яка вчинила злочин, фактично можуть бути кваліфіковані лише ті випадки, коли без необхідності заподіюється смерть особі, яка вчинила тяжкий або особливо тяжкий злочин, незважаючи на те, що суб'єкт, який заподіяв смерть, усвідомлював, що була і інша можливість затримання злочинця.

Не варто трактувати позначену вище позицію Верховного Суду України як рекомендацію кваліфікувати вбивство, вчинене з особливою жорстокістю, під час перевищення меж необхідної оборони, за ст. 118 КК України. Інститут необхідної оборони у кримінальному праві є однією з важливих гарантій забезпечення захисту життя, здоров'я, честі і гідності громадян, безпеки в суспільстві, інтересів держави. Відповідно до 118 КК України саме посягання з боку потерпілого і виступає підставою пом'якшення кримінальної відповідальності. І все ж повинні бути перевищення необхідної оборони. Для встановлення ознак перевищення меж необхідної оборони і визначення меж переростання необхідної оборони в посягання важливе значення зберігають рекомендації, що містяться в Постанові Пленуму Верховного суду України № 1 від 26 квітня 2002 р. «Про судову практику у справах про необхідну оборону». Важко уявити, що під час перевищення меж необхідної оборони неусвідомлено відбувалося б вбивство з особливою жорстокістю. Такі дії залежно від ступеня усвідомлення скоєного винним можуть кваліфікуватися або як вбивство у стані сильного душевного хвилювання, якщо вбивство з особливою жорстокістю вчиняється у відповідному стані, або як кваліфіковане вбивство, вчинене з особливою жорстокістю з мотивів помсти (п. 4 ч. 2 ст. 115 КК України). Виходячи із цього, можна не погодитися з Бородіним С.В., який вказує: «У тих випадках, коли винний під час вчинення вбивства внаслідок перевищення меж необхідної оборони усвідомлював чи свідомо допускав особливу жорстокість своїх дій, вони все ж потрапляють під ознаки ст. 118 КК. Справа в тому, що усвідомлення особливої жорстокості не виключає (в залежності від стану сильного душевного хвилювання) самого факту вчинення вбивства під час перевищення меж необхідної оборони» [4, с. 13]. Дійсно, усвідомлення особливої жорстокості не виключає самого факту вбивства.

Аналіз судово-слідчої практики показує, що умисне вбивство, вчинене у стані сильного душевного хвилювання, або умисне вбивство під час перевищення меж необхідної оборони або в разі перевищення заходів, необхідних для затримання злочинця, також іноді вчиняються з особливою жорстокістю, а також мають характер особливою жорстокістю.

Зазначений спосіб вчинення злочину, передбаченого ст. 116 КК України, пояснюється тим, що винний, перебуваючи у стані сильного душевного хвилювання, потребує емоційної розрядки, тобто бажає припинити дію зовнішнього подразника, а саме протиправні дії потерпілого. При цьому емоційний стан винного значною мірою знижує його здатність усвідомлювати свої дії або керувати ними.

Тому виникає закономірне запитання: чи може вбивство у стані сильного душевного хвилювання або під час перевищення меж необхідної оборони бути скоєно з особливою жорстокістю? На нашу думку, в тих випадках, коли не встановлено, що винний, діючи у стані афекту або під час перевищення меж необхідної оборони, усвідомлює чи свідомо допускає, що він здійснює вбивство з особливою жорстокістю, злочин підлягає кваліфікації відповідно за ст. 116 або 118 КК.

Дійсно, вбивство з особливою жорстокістю може бути вчинено як свідомо, так і не усвідомлено, що й повинно впливати на кваліфікацію злочину. Вбивство, вчинене у стані сильного душевного хвилювання, безумовно, може бути скоєно з особливою жорстокістю, оскільки людина в такій ситуації перебуває у граничному, фактично неконтрольованому її свідомістю стані. Відповідно, і кваліфікація повинна бути за ст. 116 КК України. У свою чергу, усвідомлення винним особливої жорстокості говорить про підконтрольність йому скоєного злочину і, відповідно, про необхідність кваліфікації такого діяння за п. 4 ч. 2 ст. 115 КК України.

Вбивство не повинно розцінюватися як вчинене за кваліфікуючих ознак, передбачених ч. 2 ст. 115 КК України, якщо воно вчинене у стані сильного душевного хвилювання або під час перевищення меж необхідної оборони. Але за обставин, із якими зазвичай пов'язане уявлення про особливу жорстокість, навряд чи можлива кваліфікація вбивства як вчиненого під час перевищення меж необхідної оборони. Кваліфікація діяння в такому випадку повинна бути або за п. 4 ч. 2 ст. 115 КК України, як вбивства, вчиненого з особливою жорстокістю, або за ст. 116 КК України, як вбивство, вчиненого у стані сильного душевного хвилювання, залежно від ступеня усвідомлення скоєного винним.

Важливим для розмежування вбивств, передбачених ст. ст. 115, 118 КК України, є і дійсність (реальність) наявності нападу.

Ст. 117 КК України «Умисне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини» встановлює, що вбивство матір'ю новонародженої дитини під час пологів або одразу ж після пологів не виключає осудності і карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк. Склад привілейований – санкція набагато нижче, ніж у ст. 115 КК України. У період дії кримінальних кодексів союзних республік 1926–1935 р.р. лише КК УРСР 1927р. встановлював у ст. 142 самостійну відповідальність за дітовбивство, відносячи його до вбивства за пом'якшуючих обставин. Відповідальність за такі злочини в разі їх вчинення без обтяжуючих обставин наступала за ст. 103 КК УРСР. При цьому такі обставини, як особливе фізичний і психічний стан жінки під час пологів, важка сімейна обстановка, матеріальні труднощі і ін., могли враховуватися судами як пом'якшуючі. Такий злочин справедливо кваліфікувався за ст. 102 КК УРСР у разі вчинення його з особливою жорстокістю, у випадку вбивства двох і більше дітей, тобто за наявності обтяжуючих винуватин.

Виділення вбивства матір'ю новонародженої дитини у привілейований склад у КК є цілком обґрунтованим. Стан жінки під час пологів виявляється пом'якшувальною обставиною.

**Висновки.** Таким чином, якщо у скоєному діянні наявні дві або більше кваліфікуючих ознаки, то всі вони повинні бути згадані в обвинуваченні і вирокі суду. Вчинені дії в такому випадку не утворюють сукупності злочинів, оскільки у скоєному діянні мають місце лише ознаки одного одиничного злочину. Наявність декількох кваліфікуючих ознак має враховуватися під час призначення покарання, посилюючи його.

Отже, наявність двох або більше кваліфікуючих ознак у вчиненому вбивстві має бути відображено в обвинуваченні і вирокі суду. Не дивлячись на відсутність сукупності злочинів у вчиненому діянні, наявність декількох кваліфікуючих ознак все ж має враховуватися під час визначення тяжкості вчиненого і призначення покарання. У кожному конкретному діянні необхідно виявляти мотиви та цілі вчинення злочину, щоб виключити норми, які конкурують.

#### **Список використаних джерел:**

1. Марін О.К. Кваліфікація злочинів при конкуренції кримінально-правових норм : монографія. Київ : Атіка, 2003. 224 с.
2. Постанови Пленуму Верховного Суду в кримінальному судочинстві / упорядник Вереща Р.В. Київ : Алерта, 2018. 280 с.
3. Авраменко О.В. Стан сильного душевного хвилювання за кримінальним правом України : монографія. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. 244 с.
4. Бородин С.В. Преступления против жизни. Санкт-Петербург : Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. 467 с.

УДК 343.541

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.52>

ФІЛЬ І.О.

## ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ СТАТЕВОЇ СВОБОДИ ТА СТАТЕВОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ

Стаття присвячена злочинам, які посягають на статеву свободу та недоторканість особи, що є одними із найнебезпечніших злочинів Особливої частини Кримінального кодексу України. Порушуючи принципи моралі, вони також посягають не тільки на статеву свободу, недоторканість, але й на інші суспільні відносини, на честь і гідність особи, завдають психологічних і фізичних травм потерпілій.

Злочинах, в яких потерпілим є дитина, мають ще більшу загрозу, оскільки малолітня особа на цей момент знаходиться на етапі свого розвитку й будь-які дії можуть завдати шкоди їх нормальному психічному, фізичному та моральному стану. Розбещення неповнолітніх, статеві зносини з неповнолітнім також можуть викликати певні схилення особи до різних статеви збочень, жорстокості, аморальності. Передчасний вступ може завдати шкоди здоров'ю дитини.

Злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості кваліфіковані у VI розділі Особливої частини Кримінального кодексу України: зґвалтування (стаття 152 КК України), сексуальне насильство (стаття 153 КК України), примушування до вступу в статевий зв'язок (стаття 154 КК України), статеві зносини з особою, яка не досягла 16-річного віку (стаття 155 КК України), розбещення неповнолітніх (стаття 156 КК України).

У статті розкрито поняття «статева свобода» та «статева недоторканість» і різницю між ними. Досліджено деякі проблемні питання, а саме статтю 152 КК України про статеві зносини без добровільної згоди чоловіка з жінкою. Також порівняння санкцій статті 155 КК України «Статеві зносини з особою, яка не досягла 16-річного віку» та статті 156 КК України «Розбещення неповнолітніх». Законодавство не є однаковим протягом років, воно змінюється, перелаштовується під сучасні реалії життя. Дивлячись на це та згідно результатів соціальних опитувань, запропоновано ввезти зміни до вікових обмежень за ч. 4 ст. 152 КК України та ч. 4 ст. 153 КК України, у якій зазначено, що вступ у статеві зносини з особою до 14 років карається навіть за наявності добровільної згоди осіб. Також автор зробив аналіз нововведеної санкції ч. 6 ст. 152 КК України та ч. 6 ст. 153 КК України.

**Ключові слова:** злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи, особа, суб'єкт, статеві зносини, інтимне життя, статевий акт, партнери, сексуальний контакт.

This article focuses on crimes that infringe upon sexual freedom and inviolability of the person, which are some of the most dangerous crimes of the Special part of the Criminal code of Ukraine. Violating the principles of morality, they also impinge not only on sexual freedom and inviolability, but also in other social relations, honour and dignity of the person, causing psychological and physical trauma of the victim. The crimes of which the victim is a child, have even greater threat, as underage face, at this moment, is in the process of its development, and any action can cause harm to their normal mental, physical and moral condition. Corruption of minors, sexual intercourse with minors, can also cause some inducing a person to various sexual perversions, cruelty, and immorality. Premature introduction may cause considerable harm to the health of the child.

Crimes against sexual freedom and sexual integrity are found in section VI of the Special part of the Criminal code of Ukraine, in which there are: rape (article 152 of the criminal code), sexual violence (article 153 of the criminal code), coercion to sexual intercourse (article 154 of the criminal code), sexual intercourse with a person under

the age of sixteen (article 155 of the criminal code), corruption of minors (article 156 criminal code).

In the article the concept of “sexual freedom” and “sexual integrity” is the difference between them. Researched some problematic issues, namely article 152 of the criminal code of Ukraine sexual intercourse without voluntary consent of a man with a woman. Compare the sanctions of article 155 of the criminal code “Sexual intercourse with a person under sixteen years of age” and article 156 of the criminal code of Ukraine “Corruption of minors”. Legislation is not the same over the years, it changes, rearranges the modern realities of life.

Despite this, and the results of social surveys, it is proposed to bring changes to age restrictions in part 4 of article 152 of the criminal code of Ukraine and part 4 of article 153 of the criminal code of Ukraine, which indicates that engaging in sexual intercourse with person under fourteen years of age is punishable even with the presence of voluntary consent of individuals. And the analysis of the new sanctions part 6 article 152 of the criminal code and section 6 of article 153 of the criminal code of Ukraine.

**Key words:** *crimes against sexual freedom and sexual integrity of a person, person, subject, sexual intercourse, intimate life, sexual intercourse, partners, sexual contact.*

**Вступ.** Відповідно до Основного Закону та низки міжнародних актів людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Злочини проти статевої свободи й недоторканності особи пов'язані з грубими порушеннями норм суспільної моралі, особистої свободи та недоторканості особи, тому Особливою частиною закону про кримінальну відповідальність за них передбачено сувору відповідальність.

Після підписання Україною Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (далі – Стамбульська конвенція) спеціальним законом від 06.12.2017 № 2227-VIII було внесено зміни й КК України з метою реалізації положень цього міжнародного акту [5]. Внесення цих змін викликало жваве обговорення і в науковій спільноті. Реформа кримінальної відповідальності за «статеві злочини» хоч і є доцільною та відповідає вимогам часу, проте не позбавлена низки істотних недоліків.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканності, висвітлення певних складнощів і проблем їх застосування.

**Результати дослідження.** Проблематика злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканності особи є досить актуальною для розвинених країн. Останні зміни Кримінального кодексу України, метою яких було охопити всі суспільні проблеми злочинів сексуального характеру, дали значний поштовх національному законодавству для встановлення гендерної рівності жінок і гармонізації законодавства України з міжнародно-визнаними зразками, враховуючи положення Стамбульської конвенції. Зважаючи на існуючі реалії сексуальних стосунків виникає потреба в додатковій увазі з боку держави як гаранта прав і свобод людини шляхом врегулювання відносин між людьми та визначення межі, коли нормальні суспільні відносини приватно-інтимного характеру переростають у протиправне, кримінально каране посягання на статево недоторканість і свободу.

Для того, щоб говорити про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності, спочатку потрібно з'ясувати, про що йдеться, що таке «статева свобода» та «статева недоторканність». Під злочинами проти статевої свободи розуміють певні умисні дії суб'єкта злочину проти статевої свободи та недоторканності іншої особи, які знаходяться під охороною кримінального права, що порушують встановлений у суспільстві уклад статевої відносин та основних принципів моральності.

Статева свобода – це право особи самостійно обирати собі партнера для статевої зносин та їх форму, а також не допускати будь-якого примусу від одного із партнерів. Якщо статева свобода – можливість самостійно розпоряджатися своїм інтимним життям без втручання інших, то статева недоторканність – це стан особи, який знаходиться під охороною закону, що забороняє будь-які дії сексуального характеру з особою, яка не є носієм статевої свободи. Прикладом цього є особи, які не досягли відповідного віку, мають психічну хворобу, тобто, ті особи, які потребують додаткового захисту від держави в силу своєї неспроможності захистити себе самостійно [6].

Із внесенням змін до КК України було вирішено багато питань, пов'язаних із домашнім насильством стосовно жінок (і не тільки), закріплених у положеннях Стамбульської Конвенції в частині боротьби з гендерною дискримінацією. Але й наразі є деякі прогалини в законодавстві.

Відповідно до ч. 1 ст. 152 КК України зґвалтуванням вважається «вчинення дій сексуального характеру, пов'язаних із вагінальним, анальним або оральним проникненням в тіло іншої особи з використанням геніталій або будь-якого іншого предмета без добровільної згоди потерпілої особи» [1]. Виходячи з тексту статті, суб'єкт, який вчиняє злочин щодо статевої свободи та недоторканості, проникає в тіло потерпілої особи способом і предметами, передбаченими статтею. Щодо способів орального та анального проникнення питань не виникає, але щодо вагінального постає питання. Чи підпадають під кримінальну відповідальність дії жінки проти статевої свободи чоловіка з використанням вагінального проникнення за допомогою геніталій потерпілого? Статтею буквально передбачено лише протилежний випадок, коли чоловік або жінка здійснює проникнення у вагіну жінки-потерпілої. Звідси виникають сумніви щодо дотримання гендерного балансу в частині однакової охорони статевої свободи чоловіків і жінок.

За буквального тлумачення вчинення жінкою дії сексуального характеру з особою чоловічої статі (в тому числі й неповнолітньої), пов'язаної з вагінальним проникненням за допомогою геніталій потерпілого, не буде вважатися зґвалтування. Натомість такі дії охоплюватимуться статтею 153 КК («Сексуальне насильство»), яка передбачає менш сувору відповідальність. На думку автора, для подолання вказаного недоліку необхідно словосполучення «в тіло іншої особи» замінити на словосполучення «в тіло людини» або «в тіло особи». У такому випадку не будуть виникати сумніви у дотриманні гендерного балансу.

Одним із провідних напрямів сучасної світової політики є також соціально-правовий захист дітей. Він є показником рівня розвитку, цивілізованості та перспективності. Статеві злочини проти дітей є особливо небезпечними, оскільки вони в подальшому впливають на свідомість і світосприйняття майбутнього покоління. Діти – це особи, які вимагають більшого захисту зі сторони держави в силу своєї неспроможності захистити себе, а інколи й нерозуміння того, що відбувається.

У КК України наразі виділено дві окремі статті щодо осіб, які не досягли 16-річного віку. Це стаття 156 КК України («Розбещення неповнолітніх») та стаття 155 КК України («Статеві зносини з особою, яка не досягла 16-річного віку») [1]. Конкретизованого визначення «розбещення неповнолітніх» в українському законодавстві не встановлено, але існує багато правових думок щодо його визначення. Проаналізувавши їх можна дійти висновку, що поняття «розбещення неповнолітніх» передбачає собою розпусні дії сексуального характеру без проникнення, зловживання владою дорослих або підлітків, які шляхом примушення або обману намагаються вступити з неповнолітніми у сексуальний контакт для задоволення статевої пристрасті особи, яка її здійснює, так і на задоволення такої пристрасті інших осіб, якщо дії здійснюються у їхній присутності, чи розпалювання статевого інстинкту в неповнолітньої особи [7].

За об'єктивною стороною статевої зносини з проникненням в тіло особи є більш тяжким злочином. Санкції 155 і 156 статей КК України є абсолютно ідентичними як щодо розбещення, так і щодо зґвалтування. Чи правильно законодавець встановив однакову відповідальність за ці злочини? Чому за два злочини різної тяжкості, що спричиняють різні наслідки (у статті 155 КК України – відповідний емоційний стан, безплідність чи інші тяжкі наслідки; за статтею 156 КК України – емоційний стан) одна і та сама відповідальність? За частиною 1 статті 155 КК України санкція повинна бути більшою в силу більш істотного ступеня суспільної небезпечності зносин порівняно з розбещенням за частиною 1 статті 156 КК.

Суспільство не стоїть на місці, воно змінюється, тому законодавство для врегулювання суспільних відносин повинно трансформуватися під нього. За даними опитувань 17-річної молоді, в якій вже був перший досвід інтимного життя, було виявлено, що практично кожен десятий підліток, який мав статеві зносини, визнав віком сексуального дебюту 12 років і молодше (12,1% юнаків і 3,5% дівчат) [8].

Згідно з частиною 4 статті 152 «вчинення дій сексуального характеру, пов'язаних із вагінальним, анальним або оральним проникненням у тіло іншої особи з використанням геніталій або будь-якого іншого предмета, вчинені щодо особи, яка не досягла 14 років, незалежно від її добровільної згоди, карається законом від 10 до 15 років позбавлення волі» [1], аналогічно з частиною 4 статті 153 КК. У зв'язку з цим виникає проблема оцінки «добровільних» статевих зносин, коли обоє партнерів не досягли 14-річного віку. Де-факто (у практичному вимірі) такі дії навряд чи будуть якимсь переслідуватися, хоча згідно закону є суспільно небезпечними. Разом із тим статевий зв'язок (у тому числі «добровільний») 14-річної особи з 13-річною автоматично стає злочином. Чи є це справедливим і гуманним? Можливо, потрібно передбачити інші умови щодо цього віку та включити відсутність добровільної згоди як одну з умов зґвалтування.

Враховуючи постійне пришвидшення розвитку сучасних підлітків, у порядку *de lege ferenda* буде доцільним включення додаткових умов щодо добровільної згоди таких осіб. Першою з них є психологічна зрілість особи, її ставлення, бажання та розуміння того, що відбувається. Також повинно враховуватися інтимне життя особи: чи були статеві зв'язки між ними до вчинення «злочину»? Другою умовою є психічне здоров'я особи до і після статевого акту. Але для забезпечення захисту цих осіб слова «потерпілої» повинні мати пріоритет над словами кривдника як і особа, що не досягла 14-річного віку, потребує більшого захисту в силу своєї невідомості. Тому при відсутності хоча б однієї з умов добровільна згода має виключатися.

Нещодавно до КК України Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження Єдиного реєстру осіб, засуджених за злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості малолітньої особи, та посилення відповідальності за злочини, вчинені проти статевої свободи та статевої недоторканості малолітньої особи» 19 грудня 2019 року були внесені зміни [3]. Хотілося б звернути увагу на доповнення до статей 152 і 153 КК України шістьма частинами, згідно з якими згвалтування та сексуальне насильство щодо малолітніх, вчинені повторно або особою, яка раніше вчинила будь-який із злочинів, передбачених частиною 4 або 5 статті 153, статтею 155 або частиною 2 статті 156 цього Кодексу, караються позбавленням волі на строк 15 років або довічним позбавленням волі.

В санкції відсутня інша альтернатива, індивідуальна визначеність за кожен конкретний злочин. Одним із головних принципів кримінального права є принцип індивідуалізації кримінальної відповідальності і покарання, який полягає у тому, щоб кримінальна відповідальність і призначене покарання були максимально конкретизовані та індивідуалізовані з огляду на конкретні обставини вчиненого злочину та з урахуванням особи винного. Тобто, за вчинений особою злочин покарання має бути індивідуалізоване з урахуванням об'єктивної сторони, особи винного, обставин, які обтяжують чи пом'якшують відповідальність, наслідків та іншого. Частина 6 статті 152 та частина 6 статті 153 КК України порушують цей принцип.

Порушується також принцип гуманізму. Це ще один не менш значущий принцип, викладений у статті 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» [4].

Принцип гуманізму визначає те, що покарання особи, визнаної винною у вчиненні злочину, не повинно мати на меті завдання їй фізичних страждань або приниження людської гідності. У разі призначення покарання особі, яка вчинила злочин, воно повинно бути необхідним і достатнім для його виправлення особи та попередження нових злочинів. Не можливо встановити якогось відповідного, конкретного строку для виправлення всіх винуватих за конкретний злочин. Кожному злочинцю повинно бути призначено індивідуальне покарання, яке буде сприяти саме його виправленню. Визначення такого строку буде негуманним до винних, тому необхідно встановити певні межі: найнижчу та найвищу. Наприклад від 12 до 15 років позбавлення волі або довічне позбавлення волі. Або можна зробити виключення із правил призначення покарання та встановити санкцію від 12 до 17 років позбавлення волі чи ж довічне позбавлення волі.

**Висновки.** З внесенням змін до Кримінального кодексу України щодо злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості було вирішено низку питань щодо захисту жінок від домашнього насильства, підвищено захист статевої свободи і недоторканості особи, особливо щодо малолітніх осіб. Разом із тим реформа кримінального закону в частині кримінальної відповідальності за «статеві злочини» супроводжується сукупністю істотних недоліків, які потребують свого вирішення.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III зі змінами і доповненнями станом на 13.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата завершення: 13.03.2020).
2. Дудоров О.О. Злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи (основні положення кримінально-правової характеристики) : практ. посібник. Северодонецьк : РВВ ЛДУВС ім. Е.О Дідоренка, 2018. Ст. 92.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження Єдиного реєстру осіб, засуджених за злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості ма-

лолітньої особи, та посилення відповідальності за злочини, вчинені проти статевої свободи та статевої недоторканості малолітньої особи : Закон України 19 грудня 2019 року № 409-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-20> (дата звернення: 13.03.2020).

4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 13.03.2020).

5. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбі з цими явищами : Закон України від 06.12.2017 № 2227-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2227-19#n63> (дата звернення: 13.03.2020).

6. Марина Хоменко. Злочин проти статевої свободи і статевої недоторканості особи: особливості законодавчого врегулювання сьогодення. Підприємство, господарство і право, 2018. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2018/11/40.pdf> (дата звернення: 13.03.2020).

7. Авраменко С.М. Дисертація розслідування розбещення неповнолітніх. Національна академія внутрішніх справ, 2017. Ст. 242 (дата звернення: 13.03.2020).

8. Коли українські підлітки починають займатися сексом: дослідження. Українська правда, 22 травня 2019. URL: <https://life.pravda.com.ua/health/2019/05/22/236984/> (дата звернення: 13.03.2020).



**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;  
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.53>

**БОЖИК В.І.**

**СТАНДАРТИ ДОКАЗУВАННЯ У ПРОВАДЖЕННІ  
ПРО КРИМІНАЛЬНІ ПРОСТУПКИ**

У статті розкрито поняття доказування, його суть та значення у кримінальному провадженні. Проаналізовано визначення предмету та обсягу доказування у кримінальному процесі. Розглянуто питання доказів у провадженні щодо кримінальних проступків та їх процесуальних джерел. Наголошено, що дослідження інституту доказування саме на стадії дізнання має важливе значення з огляду на встановлену у законодавстві можливість спрощеного провадження щодо кримінальних проступків, яке передбачає можливість ухвалення судом вироку без дослідження доказів у судовому засіданні або на основі їх часткового дослідження. З'ясовано, що в теорії кримінального процесу докази розуміють як органічну єдність фактичних даних, отриманих і закріплених у відповідній процесуальній формі, а також їх процесуальних джерел, на підставі якої сторони кримінального провадження слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження і підлягають доказуванню та яка визнає на доказом уповноваженими суб'єктами доказування, слідчим суддею та судом. Окреслено, що до критеріїв допустимості доказів у науці кримінального процесу традиційно відносять: 1) належний суб'єкт, правомочний провадити процесуальні дії, спрямовані на формування доказів; 2) надійність фактичних даних, що складають зміст доказу; 3) дотримання вимог процесуальної форми під час формування відповідного виду доказів; 4) етичність тактичних прийомів, які використовуються для одержання доказів. Зроблено висновок, що результати медичного освідчення та висновок спеціаліста, які надані до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудового розслідування, можуть використовуватись в межах такого джерела доказів, як документи. Крім того, медичне освідчення у кримінальному провадженні має здійснюватись в межах такої слідчої дії, як освідчення особи, що передбачена ст. 241 КПК України. Вказане сприятиме забезпеченню прав осіб у провадженні щодо кримінальних проступків, адже саме додержання кримінальної процесуальної форми є запорукою ефективного виконання завдань кримінального провадження з додержанням балансу інтересів держави і особи.

**Ключові слова:** *кримінальне провадження, кримінальні проступки, доказування, предмет доказування.*

The article reveals the concept of evidence, its essence and significance in criminal proceedings. The definition of the subject and scope of evidence in criminal proceedings is analyzed. The issue of evidence in criminal proceedings and their procedural sources is considered. It is emphasized that the study of the institution of evidence at the stage of inquiry is important given the possibility of simplified criminal proceedings, which provides for the possibility of a court verdict without examining the evidence in court or on the basis of their partial examination. It was found that in the

theory of criminal procedure evidence is understood as an organic unity of factual data obtained and fixed in the appropriate procedural form, as well as their procedural sources, on the basis of which the parties, criminal investigator and court establish the presence or absence of facts and circumstances relevant to the criminal proceedings and subject to proof, and which is recognized as evidence by the authorized subjects of proof, the investigating judge and the court. It is outlined that the criteria of admissibility of evidence in the science of criminal procedure traditionally include: 1) the appropriate subject, authorized to conduct procedural actions aimed at the formation of evidence; 2) the reliability of the factual data that make up the content of the evidence; 3) compliance with the requirements of the procedural form in the formation of the relevant type of evidence; 4) the ethics of tactics used to obtain evidence. It is concluded that the results of the medical examination and the conclusion of the specialist, which are provided before entering the information into the Unified Register of Pre-trial Investigation, can be used within such a source of evidence as documents. In addition, the medical examination in criminal proceedings must be carried out within the scope of such an investigative action as the examination of a person under Art. 241 of the Criminal Procedure Code of Ukraine. This will help ensure the rights of individuals in criminal proceedings, because compliance with the criminal procedural form is the key to effective implementation of the tasks of criminal proceedings with a balance of interests of the state and the individual.

**Key words:** *criminal proceedings, criminal misdemeanors, evidence, subject of proof.*

**Вступ.** Важливим складником будь-якого кримінального провадження є доказування, яке здійснюється його учасниками з метою встановлення істини у справі. Доказування складає основний зміст діяльності більшості учасників кримінального провадження і має здійснюватись у межах кримінальної процесуальної форми. Оновлення доктрини кримінального процесу з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України (далі КПК України) 2012 року визначило пріоритетним у процесі доказування забезпечення прав особи, внаслідок чого встановлені додаткові гарантії їх додержання. Забезпечення прав особи під час доказування у кримінальному провадженні вимагає чіткого закріплення процедури доказування у чинному законодавстві.

Досудове розслідування кримінальних проступків, яке здійснюється у формі дізнання, також нерозривно пов'язане з доказуванням, яке у вказаному провадженні має свої особливості, зумовлені його специфікою. Дослідження інституту доказування саме на стадії дізнання має важливе значення з огляду на встановлену у законодавстві можливість спрощеного провадження щодо кримінальних проступків, яке передбачає можливість ухвалення судом вироку без дослідження доказів у судовому засіданні або на основі їх часткового дослідження.

**Стан дослідження.** Дослідженню проблем доказування у кримінальному провадженні присвятили свої праці такі науковці, як С.А. Альперт, М.І. Бахін, О.В. Баулін, Т.В. Варфоломєєва, В.В. Гевко, В.Г. Гончаренко, Ю.М. Грошевий, В.С. Зеленецький, А.В. Іщенко, О.В. Капліна, Г.К. Кожевніков, В.О. Коновалова, В.С. Кузьмічов, В.Г. Лукашевич, Є.Д. Лук'янчиков, В.Т. Мальяренко, О.Р. Михайленко, М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, Г.М. Омеляненко, Д.П. Письменний, М.В. Салтевський, С.М. Стахівський, В.М. Тертишник та інші.

**Постановка завдання.** Разом з тим питання доказування у провадженні щодо кримінальних проступків не досліджено у вітчизняній кримінальній процесуальній науці належним чином, а тому є необхідність розкрити цей аспект.

**Результати дослідження.** У доктрині кримінального процесу є різні погляди на поняття доказування. М.С. Строгович вказує, що доказування полягає в установленні за допомогою доказів усіх фактів, обставин, які мають значення для вирішення кримінальної справи – вчинення чи невчинення злочину, винність (або невинність) тієї чи іншої особи в учиненні злочину та всіх інших обставин, що визначають відповідальність особи, яка вчинила злочин [1, с. 295]. М.М. Михеєнко вважає, що доказування – це діяльність суб'єктів кримінального процесу щодо збирання (формування), перевірки й оцінки доказів та їх процесуальних джерел, а також формулювання на цій підставі певних тез і наведення аргументів для їх обґрунтування [2, с. 120]. В.Т. Нор розглядає доказування як діяльність органів розслідування, прокурора і суду, а також інших учасників процесу, яка здійснюється у встановлених законом процесуальних формах і спрямована на збирання, закріплення, перевірку і оцінку фактичних даних (доказів), необхідних для встановлення істини у кримінальній справі [2, с. 75].

В.М. Тертишник визначає доказування як здійснювану в передбаченому законом порядку діяльність органів дізнання, слідчого, прокурора та суду за участі інших суб'єктів процесуальних правовідносин зі збирання, дослідження, перевірки й оцінки фактичних даних (доказів), використання їх у встановленні істини в справі, обґрунтуванні висновків і прийнятті рішень [3, с. 170]. С.М. Стахівський стверджує, що кримінально-процесуальне доказування – це передбачена законом діяльність суб'єктів кримінального процесу зі збирання (формування), перевірки й оцінки доказів та їх процесуальних джерел, прийняття на цій основі певних процесуальних рішень і наведення аргументів для їх обґрунтування (мотивації) [4, с. 21]. В той же час оцінка зібраних доказів не завжди тягне за собою припинення процесу доказування, а може призвести до необхідності збирання та перевірки нових доказів [5, с. 139].

Аналіз наведених визначень дозволяє стверджувати, що доказування у кримінальному провадженні – це передбачена кримінальним процесуальним законом діяльність суб'єктів кримінального провадження зі збирання, перевірки й оцінки доказів та їх процесуальних джерел, обґрунтування та прийняття процесуальних рішень.

Аналогічне положення міститься у ч. 2 ст. 91 КПК України, відповідно до якого доказування полягає у збиранні, перевірці та оцінці доказів з метою встановлення обставин, що мають значення для кримінального провадження [6]. Сукупність обставин, які підлягають доказуванню у кожному кримінальному провадженні, визначено у ч. 1 ст. 91 КПК України. Так, за загальним правилом у кримінальному провадженні підлягають доказуванню: 1) подія кримінального правопорушення (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення); 2) винуватість обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета вчинення кримінального правопорушення; 3) вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, а також розмір процесуальних витрат; 4) обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують особу обвинуваченого, обтяжують чи пом'якшують покарання, які виключають кримінальну відповідальність або є підставою для закриття кримінального провадження; 5) обставини, що є підставою для звільнення від кримінальної відповідальності або покарання; 6) обставини, які підтверджують, що гроші, цінності та інше майно, які підлягають спеціальній конфіскації, одержані внаслідок вчинення кримінального правопорушення та/або є доходами від такого майна, або призначалися (використовувалися) для схиляння особи до вчинення кримінального правопорушення, фінансування та/або матеріального забезпечення кримінального правопорушення чи винагороди за його вчинення, або є предметом кримінального правопорушення, у тому числі пов'язаного з їх незаконним обігом, або підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення; 7) обставини, що є підставою для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру [7].

Вказані обставини у сукупності є предметом доказування у кримінальному провадженні. В теорії кримінального процесу предмет доказування визначають як передбачену кримінальним процесуальним законом сукупність обставин, які підлягають обов'язковому встановленню у кожному кримінальному провадженні з метою ефективного виконання завдань кримінального провадження [8, с. 48; 9, с. 44; 10, с. 47].

Обставини загального предмета доказування можуть конкретизуватися і доповнюватися у кримінальних провадженнях стосовно неповнолітніх (ст. 485 КПК України), про суспільно небезпечні діяння неосудних (ст. 505 КПК України), а також провадженнях, які здійснюються на підставі угод (ст. ст. 470–472, ч. 1 ст. 474 КПК України), стосовно окремої категорії осіб (ст. ст. 480–482 КПК України), за заявами приватного обвинувачення (ст.ст. 477, 478 КПК України) тощо.

Слід вказати, що у провадженні щодо кримінальних проступків предмет доказування є загальним і не потребує уточнення в законі. В той же час не всі обставини, визначені ст. 91 КПК України, підлягають доказуванню у провадженні щодо кримінальних проступків. Це обставини, що є підставою для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру.

Окремо слід розглянути питання доказів у провадженні щодо кримінальних проступків та їх процесуальних джерел. Поняття доказів є фундаментальною правовою категорією, без якої неможливе судочинство. Визначення в законодавстві системи доказів з урахуванням необхідності забезпечення прав особи, їх відповідне розуміння учасниками кримінального провадження сприяє ефективному виконанню завдань кримінального провадження.

У теорії кримінального процесу докази розуміють як органічну єдність фактичних даних, отриманих і закріплених у відповідній процесуальній формі, а також їх процесуальних джерел, на підставі якої сторони кримінального провадження, слідчий суддя і суд встановлюють наяв-

ність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження і підлягають доказуванню, та яка визнана доказом уповноваженими суб'єктами доказування, слідчим суддею та судом [11, с. 16].

С.М. Стахівський вказує, що під доказами у кримінальному судочинстві слід розуміти будь-які відомості про факти, котрі одержані в установленому законом порядку та за допомогою яких орган розслідування, прокурор і суд встановлюють наявність чи відсутність суспільно-небезпечного діяння, винуватість або невинуватість особи, яка його вчинила, та решту обставин, що мають значення для встановлення істини і правильного вирішення справи. Ні слідчий, ні суд не можуть оперувати фактами, а лише знаннями (відомостями) про ці факти. І саме ці відомості про факти допомагають слідчому відновити модель події, яка мала місце в минулому. Не слід також об'єднувати в одне ціле зміст і форму доказів, тобто відомості про факти і їх процесуальне джерело. Звичайно, вони органічно пов'язані між собою, але не утворюють одного цілого [12, с. 146–147].

О.В. Баулін, досліджуючи поняття доказів у кримінальному процесі, зазначає, що процесуальні джерела доказів є не що інше, як процесуальна форма існування і зберігання відомостей про факти як доказів у кримінальному процесі. Без втілення в цю процесуальну форму фактичні дані не мають значення доказу, а порушення процесуальної форми їх залучення до сфери кримінально-процесуального доказування призводить до визнання доказу недопустимим. Застосоване у цьому контексті поняття процесуальної форми акумулює в собі усі вимоги законодавчої регламентації порядку кримінального провадження, як загальні, так і спеціальні, у тому числі щодо правил, процедур, послідовності, строків проведення слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, що прямо або опосередковано пов'язані зі збиранням (формуванням), перевіркою та дослідженням доказів під час досудового розслідування і судового розгляду, їх закріпленням у процесуальних актах, а також порядок прийняття і оформлення рішень з окремих питань доказування і у кримінальному провадженні загалом [13, с. 76].

Відповідно до ч. 1 ст. 84 КПК України доказами в кримінальному провадженні є фактичні дані, отримані у передбаченому цим Кодексом порядку, на підставі яких слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню.

В основу вказаного визначення законодавцем покладена інформаційна модель доказів, відповідно до якої докази – це єдність фактичних даних (даних про факти) та їх процесуальних джерел. Такий підхід до визначення поняття доказів ґрунтується на теорії відбиття, згідно з якою подія кримінального правопорушення для органів досудового провадження, прокурора, захисника та суду є минулою. Кримінальне правопорушення – це певна сукупність відповідних явищ, предметів, процесів, що відбуваються в оточуючому середовищі. Вступаючи в контакт з багатьма іншими явищами об'єктивної дійсності, воно залишає відбиття на матеріальних об'єктах у формі матеріальних слідів (станів предметів, динамічних і статичних процесів тощо), а також у формі ідеальних слідів – у свідомості людей. Це дає можливість відтворити «картину» вчиненого кримінального правопорушення діяння або встановити його відсутність [14, с. 247].

В той же час надане законодавцем визначення доказів не включає в доказування дізнавача. Крім того, у ст. 92 КПК України, у якій визначені суб'єкти доказування, дізнавач також не вказаний. Проте у ч. 1 ст. 93 КПК України зазначено, що збирання доказів здійснюється сторонами кримінального провадження, потерпілим, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження. Така ситуація в майбутньому може призвести до випадків визнання недопустимими доказів, отриманих дізнавачем у провадженні щодо кримінальних проступків.

Відповідно до ч. 1 ст. 86 КПК України доказ визнається допустимим, якщо він отриманий у порядку, встановленому цим Кодексом.

До критеріїв допустимості доказів у науці кримінального процесу традиційно відносять: 1) належний суб'єкт, правомочний провадити процесуальні дії, спрямовані на формування доказів; 2) надійність фактичних даних, що складають зміст доказу; 3) дотримання вимог процесуальної форми під час формування відповідного виду доказів; 4) етичність тактичних прийомів, які використовуються для одержання доказів [15, с. 120]. М.М. Кіппіс вказує, що допустимість доказу характеризує його з погляду законності джерела фактичних даних (інформації), а також засобів отримання і форм закріплення фактичних даних, які містяться в такому джерелі, у порядку, встановленому кримінальним процесуальним законом, уповноваженою на особу або органом у результаті проведення ним слідчої дії із суворим дотриманням кримінального процесуального закону, в якому визначені форми такої слідчої дії. Доказ має бути визнаний недопустимим, коли

процесуальна дія здійснюється особами, які: взагалі не уповноважені на її проведення; мають право на проведення таких дій, але підлягають відводу; мають право на проведення таких дій, але не на цій процесуальній стадії або не у провадженнях цієї категорії [16, с. 27, 30].

Таким чином, допустимість доказів включає такі елементи, як: законність джерела доказів; законність способу отримання доказів; процесуальне оформлення отримання доказів; належний суб'єкт отримання доказів.

Важливість належного суб'єкту отримання доказів підтверджується і судовою практикою. Згідно з п. 19 постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 від 1 листопада 1996 року «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» докази повинні визнаватися такими, що одержані незаконним шляхом, тоді, коли їх збирання й закріплення здійснено або з порушенням гарантованих Конституцією України прав людини і громадянина, встановленого кримінально-процесуальним законодавством порядку, або не уповноваженою на це особою чи органом, або за допомогою дій, не передбачених процесуальними нормами.

Відповідно до висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення положення ч. 3 ст. 62 Конституції України від 20 жовтня 2011 року, обвинувачення у вчиненні злочину не може бути обґрунтоване фактичними даними, одержаними в незаконний спосіб, а саме: з порушенням конституційних прав і свобод людини і громадянина; з порушенням встановлених законом порядку, засобів, джерел отримання фактичних даних; не уповноваженою на те особою тощо.

На думку авторів коментаря КПК України 2012 року, перелік належних суб'єктів, що мають право на отримання доказів, викладається у ч. 1 ст. 84 КПК України – це слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд, що здійснюють конкретне кримінальне провадження [17, с. 254].

Слід навести думку А. Павлишина, який наголошує, що у ст. 84 КПК України не визначено переліку суб'єктів, котрі можуть отримувати (збирати) докази, а визначає суб'єктів, котрі можуть визнавати певні відомості доказами, в тому числі й ті, що отримані як стороною захисту, так і стороною обвинувачення, а це є не зовсім логічним і загалом порушує вимоги змагальності. Якщо спиратися на такі вимоги, правом визнавати певні відомості доказами мав би бути наділений винятково слідчий суддя чи суд [18, с. 357].

Проте буквальне тлумачення ч. 1 ст. 84 свідчить, що в ній йдеться саме про суб'єктів кримінального процесу, на яких покладається обов'язок встановлювати наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню, а також приймати відповідні процесуальні рішення. Тому не можна, на наш погляд, виключати з цього переліку дізнавача з огляду на те, що у провадженнях про кримінальні проступки на нього покладається обов'язок доказування обставин, які входять до предмету доказування.

Таким чином, вважаємо необхідним внести зміни до ст. 84 КПК України та передбачити дізнавача в переліку суб'єктів кримінального процесу, на яких покладається обов'язок встановлювати наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню.

Важливим для доказування є також дослідження питання доказів та їх джерел у провадженні щодо кримінальних проступків. У кримінальному процесуальному законодавстві не надано визначення такого поняття, як джерело доказів. У ч. 2 ст. 84 КПК України вказано, що процесуальними джерелами доказів є показання, речові докази, документи, висновки експертів.

У кримінальній процесуальній науці процесуальні джерела доказів розуміють як носії інформації, які були одержані і закріплені у кримінальній справі з додержанням процесуальної форми. При цьому джерела доказів не є ані невіддільною складовою частиною доказів, ані доказами в одному з двох тлумачень. Створюючи з доказами діалектичну єдність, їх джерела не втрачають самостійного значення для доказування у кримінальних справах. [19, с. 42, 43].

О.П. Острійчук вказує, що процесуальне джерело доказів – це об'єкт матеріального світу або інформація, що містить у вигляді матеріальних або ідеальних слідів фактичні дані про кримінальне правопорушення та про пов'язані з ним обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні, що виявляють, закріплюють і досліджують сторони кримінального провадження у встановленому законом порядку з пізнавальною метою прийняття законного та обґрунтованого рішення у кримінальному провадженні [20, с. 749].

У Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 22 листопада 2018 року передбачено доповнення КПК України статтею 298<sup>1</sup> – «Процесуальні джерела доказів у кримінальних провадженнях про кримінальні проступки, в якій визначено, що проце-

суальними джерелами доказів у кримінальному провадженні про кримінальні проступки, крім визначених статтею 84 цього Кодексу, також є пояснення осіб, результати медичного освідування, висновок спеціаліста, показання технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису.

Такі процесуальні джерела доказів не можуть бути використані у кримінальному провадженні щодо злочину, окрім як на підставі ухвали слідчого судді, яка постановляється за клопотанням прокурора [21].

О.В. Сачко справедливо зазначає, що така спеціальна система джерел доказів не узгоджена із загальним поняттям доказів та правилами визначення їх допустимості, має штучний і нелогічний характер, який не зовсім відповідає теорії пізнання, теорії інформації, взагалі ігнорує таку науку, як логіка. Важливою умовою якості закону є єдність та виваженість процесуальної форми. Закон має чітко назвати засоби отримання доказів та виважено регламентувати процедуру їх застосування з тим, щоб забезпечувати як отримання достовірних доказів, так і дотримання принципів пропорційності та захисту прав і свобод людини. Законодавцю мало назвати якісь нові форми отримання доказів, які можуть бути і доречними, важливо прописати в законі порядок застосування нових форм [22, с. 175].

**Висновки.** Підсумовуючи, можна резюмувати, що запропоновані джерела доказів не відповідають загальній теорії доказового права і не можуть бути використані для доказування у провадженні про кримінальні проступки. Запроваджені як джерела доказів у провадженні щодо кримінальних проступків, вони виходять за межі кримінальної процесуальної форми, адже фактично йдеться про отримання відомостей до початку кримінального провадження, що, на нашу думку, є недоцільним.

В той же час у кримінальному процесуальному законодавстві вже передбачені джерела доказів, які за змістом охоплюють нові спеціальні джерела. Так, у межах кримінального провадження можуть бути джерелом доказів показання замість пояснення осіб. Результати медичного освідування та висновок спеціаліста, які надані до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудового розслідування, можуть використовуватись в межах такого джерела доказів, як документи. Крім того, медичне освідування у кримінальному провадженні має здійснюватись в межах такої слідчої дії, як освідування особи, що передбачена ст. 241 КПК України. Вказане сприятиме забезпеченню прав осіб у провадженні щодо кримінальних проступків, адже саме додержання кримінальної процесуальної форми є запорукою ефективного виконання завдань кримінального провадження з додержанням балансу інтересів держави і особи.

#### Список використаних джерел:

1. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Москва, 1968. Т. 1. 470 С.
2. Михеєнко М.М., Нор В.Т., Шибіко В.П. Кримінальний процес України. Київ, 1992. 431 с.
3. Тертышник В.М. Уголовный процесс. Харьков, 1997. 528 С.
4. Стахівський С.М. Кримінально-процесуальні засоби доказування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.09 «кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Київ, 2005. 29 с.
5. Капліна О. Кримінальне процесуальне доказування та його суб'єкти: лекція. *Право України*. 2014. № 137. С. 136-147.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
8. Попелюшко В.О. Предмет доказування в кримінальному процесі (процесуально-правові та кримінально-правові аспекти). Острог, 2001. 196 с.
9. Деев М.В. Достатність доказів у кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Деев Максим Валерійович. Київ, 2007. 218 с.
10. Тертышник В.М., Слинько С.В. Теория доказательств. Харьков, 1998. 256 с.
11. Погорецький М. Теорія кримінального процесуального доказування: проблемні питання. *Право України*. 2014. № 10. С. 12–25.
12. Стахівський С.М. Кримінально-процесуальні засоби доказування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.09 / Стахівський Сергій Миколайович. Київ, 2005. 367 с.
13. Баулін О.В. Поняття доказів у кримінальному процесі. *Вісник Національної академії прокуратури України*. № 1 (47). 2017. С. 75–81.

14. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. Т. 1 / О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін. ; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. Харків : Право, 2012. 768 с.
15. Малярова В.О. Належність та допустимість доказів у кримінальному провадженні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2016. Випуск 38. Том 2. С. 119–121.
16. Кипнис Н.М. Допустимість доказательств в уголовном судопроизводстве / Отв. ред. П.А. Лупинская. Москва : Юристъ, 1995. 128 с.
17. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. Т. 1 / О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та інші ; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. Харків : Право, 2012. 768 с.
18. Павлишин А. Окремі питання допустимості доказів за Кримінальним процесуальним кодексом України 2012 року. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Випуск 59. С. 356–364.
19. Сівочек С.М. Оцінка джерел доказів у кримінальному процесі: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.09 / Сівочек Сергій Миколайович. Киев, 2003. 215 с.
20. Острійчук О.П. Поняття та система процесуальних джерел доказів у контексті реформування процеу доказування в кримінальному процесі. *Форум права*. 2013. № 1. С. 745–750.
21. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень: Закон України № 2617-VIII від 22 листопада 2018 року <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19>.
22. Сачко О.В. Забезпечення верховенства права при застосуванні особливих форм, порядків та режимів кримінального провадження : дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.09. Дніпро. 2019. 488 с.

УДК 343.137: 341.44

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.54>

**БОРТНИЦЬКА В.В.**

### **МІЖНАРОДНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЗАСТОСУВАННЯ СПРОЩЕНОГО ПОРЯДКУ ВИДАЧІ ОСІБ**

Стаття присвячена аналізу міжнародної регламентації застосування спрощеного порядку видачі осіб. Здійснено класифікацію умов видачі особи. Визначено обов'язкові умови видачі, умови, наявність яких перешкоджає здійсненню видачі осіб, та умови, наявність яких дає право відмовити у видачі особи або погодитися на видачу особи залежно від обставин. Проаналізовано КПК України на предмет відповідності змісту Європейської конвенції про видачу правопорушників та додаткових протоколів до неї та визначено коло питань, які не знайшли відображення в КПК України. З'ясовано, що суб'єктами, які приймають участь у розгляді питання щодо тимчасового арешту або розгляду згоди про спрощений порядок видачі особи, є особа, яка підлягає видачі, її захисник, прокурор, який звертається до слідчого судді з клопотанням про застосування тимчасового арешту або який приймає участь у розгляді питання щодо затвердження згоди особи на видачу, та слідчий суддя, який затверджує таку згоду. У разі, якщо запит про видачу правопорушника стосується декількох окремих правопорушень, кожне з яких за законами запитуючої Сторони і запитованої Сторони карається позбавленням волі, але якщо деякі з них не задовольняють умови стосовно тривалості терміну покарання, яке може бути призначене, то запитована Сторона має право здійснити видачу особи, якщо хоча б одне із правопорушень відповідає умовам стосовно тривалості термі-

ну покарання. Наголошено на доцільності обмежити строк виконання обов'язку направлення регіональною прокуратурою копії ухвали слідчого судді, постановленої за результатами розгляду питання щодо затвердження згоди особи на її видачу (екстрадицію), разом із копією письмової заяви особи про згоду на її видачу (екстрадицію) до уповноваженого (центрального) органу України невідкладно, але не пізніше 24 годин з моменту надходження копії ухвали. Зроблено висновки, що умови видачі особи можна поділити на: обов'язкові, тобто ті, наявність яких передбачає виконання державою зобов'язання щодо видачі особи, та умови, наявність яких перешкоджає здійсненню видачі осіб, умови, наявність яких дає право відмовити у видачі особи або погодитися на видачу особи залежно від обставин.

**Ключові слова:** *спрощений порядок видачі осіб, конвенція про видачу, умови видачі особи, застереження, ратифікація.*

The article is devoted to the analysis of the international regulation of application of the simplified procedure for extradition of persons. The classification of the conditions of extradition was made. Required conditions of extradition are determined, the conditions which prevent the extradition of persons and the conditions which entitle them to refuse to extradite a person or to consent to extradition, as the case may be. The CPC of Ukraine has been analyzed for compliance with the content of the European Convention on the Issue of Offenders and Additional Protocols thereto, and identified a number of issues that were not reflected in the CPC of Ukraine. It is found that the subjects involved in the consideration of the temporary arrest or the consideration of the consent to the simplified order of extradition are the person to be extradited, his defense attorney, the prosecutor, who asks the investigating judge to apply for the temporary arrest, or who is involved in considering whether to grant the person's consent to extradition, and the investigating judge who approves such consent. If the request for extradition concerns several separate offenses, each of which is punishable by imprisonment under the laws of the requesting Party and the requested Party, but if some of them do not satisfy the conditions for the length of sentence that may be imposed, the requested Party is entitled extradite a person if at least one of the offenses meets the conditions regarding the length of the sentence. It is emphasized that it is expedient to limit the term of fulfillment of the obligation to send to the Regional Prosecutor's Office a copy of the decision of the investigating judge, issued after the consideration of the issue of approval of the person's consent to his extradition, together with a copy of the written statement of the person's consent to his extradition central body of Ukraine immediately, but not later than 24 hours after the receipt of the copy of the order. It is concluded that the conditions of extradition can be divided into: obligatory, that is, those whose existence implies the fulfillment of a state obligation to extradite a person, and conditions that impede the extradition of persons, the conditions which entitle him to refuse extradition person, or agree to extradition as the case may be.

**Key words:** *simplified procedure for extradition of persons, extradition convention, conditions for extradition of person, reservation, ratification.*

**Вступ.** Сьогодні розвиток кримінального процесуального законодавства та об'єднання зусиль між державами сприяє розвитку все нових форм та механізмів, які забезпечують виконання принципу невідворотності покарання. Одним із таких механізмів є спрощений порядок видачі осіб, який є достатньо новим для законодавства України. Зазначене зумовлює не лише недостатню кількість спеціальної літератури з цього питання, а й відсутність сформованої практики його застосування. Під час застосування багатосторонніх міжнародних договорів України їх положення діють з урахуванням заяв і застережень України, висловлених під час ратифікації чи приєднання, та заяв і застережень відповідної іноземної держави. Тому питання міжнародної регламентації застосування спрощеного порядку видачі осіб необхідно розглядати з урахуванням таких застережень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання міжнародної регламентації застосування спрощеного порядку видачі осіб деякою мірою досліджувалось в роботах Ю.П. Аленіна,, О.П. Бичківського, О.В. Буткевича, Ю.Г. Васильєва, С.М. Вихриста, С.В. Ківалова, С.Ф. Кравчу-



ка, О. Мережка, В.В. Мицька, С.С. Нестеренка, М.П. Свистуленка, О.В. Сурилова, В. Тертишника, А. Штиглиця та інших. Однак такі дослідження були здійснені до запровадження спрощеного порядку видачі осіб і не враховують його положень.

**Постановка завдання.** З огляду на зазначене метою нашої статті є здійснення порівняльного аналізу міжнародної регламентації спрощеного порядку видачі із законодавством України, здійснення класифікації умов видачі осіб, закріплених міжнародними договорами, та визначення положень міжнародного законодавства, які не достатньою мірою відображені в законодавстві України.

**Результати дослідження.** Процедура видачі особи у спрощеному порядку визначена у ст. 16 Європейської Конвенції про видачу правопорушників 1957 року із доповненнями, внесеними Третім додатковим протоколом до Європейської конвенції про видачу правопорушників 2010 року, під час ратифікації яких Україна заявляла застереження.

Процедура видачі особи у спрощеному порядку здійснюється на підставі запиту про тимчасовий арешт. Тимчасовий арешт займає, умовно кажучи, середнє положення між затриманням особи та вирішенням питання про застосування до неї екстрадиційного арешту. Так, у разі затримання особи, яка вчинила кримінальне правопорушення за межами України, протягом 72 годин повинно бути вирішено питання про звільнення особи або застосування до неї запобіжного заходу у вигляді тимчасового арешту [1].

У запиті про тимчасовий арешт має міститися повідомлення про намір надіслати запит про видачу правопорушника, а також такі відомості: а) ідентифікаційні дані розшукуваної особи, включаючи інформацію щодо її громадянства / громадянств, якщо така інформація є наявною; б) орган, який запитує арешт; с) існування ордеру на арешт чи іншого документа, який має таку саму юридичну силу, або рішення суду, що підлягає виконанню, а також підтвердження того, що особа розшукується відповідно до статті 1 Конвенції; д) характер і юридичну кваліфікацію правопорушення, включаючи максимальне покарання або покарання, призначене в остаточному рішенні, разом з інформацією про те, чи була будь-яка частина такого рішення вже виконаною; е) інформацію щодо строків давності та зупинення їх перебігу; ф) опис обставин, за яких правопорушення було вчинено, включаючи час, місце та ступінь участі розшукуваної особи; г) наскільки це можливо – наслідки правопорушення; h) у випадках, коли видача запитується з метою виконання остаточного рішення, – інформацію про те, чи було рішення ухвалено *in absentia*. Аналіз ч. 6 ст. 588 КПК України свідчить, що вимоги до запиту про видачу співпадають із вимогами, представленими в Конвенції.

Процедура видачі особи у спрощеному порядку можлива лише за наявності умов, визначених міжнародними договорами.

Аналіз Конвенції про передачу засуджених осіб, 1983 р. та Європейської конвенції про видачу правопорушників від 13 грудня 1957 року свідчить, що умови застосування спрощеного порядку видачі диференціюються за ступенем обов'язковості на такі, що передбачають обов'язкове здійснення видачі особи, забороняють видачу особи та дозволяють видачу на розсуд держави, яка видає.

Аналіз міжнародних договорів свідчить, що обов'язковими умовами видачі осіб (тобто тими, наявність яких передбачає виконання державною зобов'язання щодо видачі особи) є: вчинення правопорушень, які караються за законами запитуючої Сторони та запитуваної Сторони позбавленням волі або згідно з постановою про утримання під вартою на максимальний термін не менше одного року чи більш суворим покаранням (ч. 1 ст. 2) [2]. Україна ратифікувала Європейську конвенцію про видачу правопорушників із застереженням до пункту 1 статті 2, відповідно до якого Україна здійснюватиме видачу лише осіб, які вчинили злочини, що караються позбавленням волі на максимальний строк не менше одного року або більш суворим покаранням [3].

Видача здійснюється, відповідно до положень цієї Конвенції, за правопорушення, пов'язані з податками, зборами, митом та валютою, за умови, якщо Договірні Сторони ухвалили таке рішення стосовно будь-якого такого правопорушення або категорії правопорушень (ст. 5) [2]. При прийнятті рішення на цій підставі уповноважений (центральный) орган України зобов'язаний переконатися в наявності додаткового договору з запитуючою стороною щодо фінансових правопорушень.

Видача не здійснюється у разі існування таких обставин (умови, наявність яких перешкоджає здійсненню видачі осіб): якщо термін призначеного покарання складає не менше чотирьох місяців у разі, якщо особа визнається винною і вирок про ув'язнення або постановою про утримання під вартою проголошується на території запитуючої Сторони (ч. 2 ст. 2) [2]; якщо правопорушення за законодавством Запитуваної Сторони вважається вчиненим повністю або частково

на її території або в місці, яке розглядається як її територія, центральний уповноважений орган відмовляє у видачі (ч. 1 ст. 7) [2]; якщо особа, видача якої запитується, за станом здоров'я не може бути видана без шкоди її здоров'ю. Так, відповідно до Закону України Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 року, Додаткового протоколу 1975 року та Другого додаткового протоколу 1978 року до Конвенції про видачу правопорушників Україна залишає за собою право не здійснювати видачу, якщо особа, видача якої запитується, за станом здоров'я не може бути видана без шкоди її здоров'ю [2]; якщо правопорушення, у зв'язку з яким запитується особа, розглядається запитуючою Стороною як політичне правопорушення або правопорушення, пов'язане з політичним правопорушенням, видача особи не здійснюється (ч. 1 ст. 3) [2]; якщо запитувана Сторона має достатньо підстав вважати, що запит про видачу правопорушника за вчинення звичайного кримінального правопорушення був зроблений з метою переслідування або покарання особи на підставі її раси, релігії, національної приналежності чи політичних переконань або що становище такої особи може бути зашкоджене з будь-якої з цих причин видача особи не здійснюється (ч. 1 ст. 3) [2]; якщо запитувана особа є громадянином запитуючої Сторони. Відповідно до Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 року Договірна Сторона має право відмовити у видачі своїх громадян (п. а ч. 1 ст. 6) [2].

Однак відповідно до Закону України Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 року, Додаткового протоколу 1975 року та Другого додаткового протоколу 1978 року до Конвенції видачу правопорушників Україна не видаватиме іншій державі громадян України [3]. Положення п. а ч. 1 ст. 6 Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 року мають декларативний характер, разом з тим застереження, зроблене Україною, висловлене у вигляді імперативної норми. З огляду на це видача громадян України іншій державі не здійснюється.

Відповідно до Додаткового протоколу до Європейської конвенції про видачу правопорушників від 15 жовтня 1975 року визначено, що видача громадян України не здійснюється.

Як вже зазначалося, видача особи не здійснюється, якщо правопорушення, у зв'язку з яким запитується особа, розглядається запитуючою Стороною як політичне правопорушення або правопорушення, пов'язане з політичним правопорушенням (ч. 1 ст. 3) [2]. Відповідно до Додаткового протоколу до Європейської конвенції про видачу правопорушників від 15 жовтня 1975 року визначено коло правопорушень, які не є політичними. Разом з тим відповідно до Закону України Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 року, Додаткового протоколу 1975 року та Другого додаткового протоколу 1978 року до Конвенції про видачу правопорушників Україна заявила, що вона не приймає главу I Додаткового протоколу 1975 року і залишає за собою право вирішувати відповідно до неї в кожній окремій справі задовольняти чи не задовольняти запит про видачу правопорушника [3]. Однак сьогодні в законодавстві України відсутній механізм та критерії вирішення питання про приналежність правопорушення до політичного або пов'язаного з політичним правопорушенням.

Якщо закінчилися строки давності переслідування чи покарання особи, видача якої запитується, відповідно до законодавства запитуючої Сторони (ст. 1, якою замінено ст. 10 Конвенції) видача особи не здійснюється.

З огляду на зазначене уповноважений (центральний) орган України, виявивши одну із зазначених обставин, зобов'язаний відмовити у видачі особи у спрощеному порядку навіть за наявності згоди особи на таку видачу.

Відповідно до Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 року Договірна Сторона має право відмовити у видачі особи або погодитися на видачу особи залежно від обставин. До таких обставин належать такі: якщо правопорушення, за яке вимагається видача, було вчинене за межами території запитуючої Сторони, у видачі може бути відмовлено (ч. 2 ст. 7) [2]. Однак така Відмова у видачі можлива, якщо законодавство запитуючої Сторони не передбачає переслідування за таку саму категорію правопорушень у разі їх вчинення за межами території останньої Сторони або не передбачає видачі за правопорушення, у зв'язку з яким вимагається видача (ч. 2 ст. 7) [2]; якщо правопорушення, за яке вимагається видача, карається смертною карою за законодавством запитуючої Сторони і якщо законодавство запитуючої Сторони не передбачає смертної кари за таке саме правопорушення або вона зазвичай не виконується, у видачі може бути відмовлено, якщо запитуюча Сторона не надасть запитуваній Стороні достатніх гарантій того, що смертний вирок не буде звернутий до виконання.

Видача за правопорушення, які передбачені військовим правом і які не є правопорушеннями за звичайним кримінальним правом, із сфери застосування цієї Конвенції вилучаються. Однак

відповідно до Закону України «Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників» 1957 року, Додаткового протоколу 1975 року та Другого додаткового протоколу 1978 року до Конвенції видачу правопорушників за вчинення загальнокримінальних правопорушень, що також є військовими правопорушеннями, може бути здійснено Україною лише за умови, якщо особу, видача якої запитується, не буде піддано кримінальному переслідуванню за військовим правом або законом [3].

Якщо запит про видачу правопорушника стосується декількох окремих правопорушень, кожне з яких за законами запитуючої Сторони і запитуваної Сторони карається позбавленням волі, але якщо деякі з них не задовольняють умови стосовно тривалості терміну покарання, яке може бути призначене, то запитувана Сторона має право здійснити видачу особи, якщо хоча б одне із правопорушень відповідає умовам стосовно тривалості терміну покарання (ч. 3 ст. 2) [2].

Відповідно до ст. 3 Конвенції про передачу засуджених осіб 1983 р. засуджену особу може бути передано за цією Конвенцією тільки за таких умов: а) якщо ця особа є громадянином держави виконання вироку; б) якщо рішення є остаточним; с) якщо на час отримання запиту про передачу засуджена особа має відбувати покарання впродовж якнайменш шести місяців, або якщо їй винесено вирок до ув'язнення на невизначений строк; д) якщо на передачу згодна засуджена особа, або коли з врахуванням її віку або фізичного чи психічного стану одна із двох держав вважає це за необхідне, – законний представник засудженої особи; е) якщо дія або бездіяльність, на підставі якої було винесено вирок, є кримінальним злочином згідно із законодавством держави виконання вироку або була б кримінальним злочином у разі вчинення на її території; ф) якщо держава винесення вироку і держава виконання вироку згодні на передачу засудженої особи.

Отже, умови видачі особи можна поділити на: обов'язкові, тобто ті, наявність яких передбачає виконання державною зобов'язання щодо видачі особи, та умови, наявність яких перешкоджає здійсненню видачі осіб, умови, наявність яких дає право відмовити у видачі особи або погодитися на видачу особи в залежно від обставин.

Відповідно до п. 3 ст. 2 Третього додаткового протоколу до Європейської конвенції про видачу правопорушників 2010 року зазначено, що у випадках, коли запитувана Сторона отримала запит про видачу відповідно до статті 12 Конвенції, цей Протокол застосовується *mutatis mutandis* [4]. З огляду на зазначене спрощений порядок видачі осіб можливий і у разі надходження запиту про видачу без проведення екстрадиційної перевірки.

У Третьому додатковому протоколі до Європейської конвенції про видачу правопорушників 2010 року передбачено обов'язок інформування особи про можливість застосування спрощеної процедури видачі відповідно до Протоколу (ст. 3) [4]. Зазначена процедура знайшла відображення і в КПК України – відповідно до ч. 4 ст. 583 КПК України до клопотання про застосування тимчасового арешту додається протокол затримання особи з відміткою про роз'яснення особі її права надати згоду на видачу (екстрадицію) для застосування процедури видачі (екстрадиції) у спрощеному порядку, а також права на відмову від застосування спеціального правила щодо меж кримінальної відповідальності у разі надання згоди на її видачу (екстрадицію).

У ст. 4 Третього додаткового протоколу до Європейської конвенції про видачу правопорушників 2010 року зазначено, що згода розшукуваної особи на видачу та у відповідному випадку її явно висловлена відмова від права застосування спеціального правила повинні бути надані компетентному судовому органу запитуваної Сторони відповідно до законодавства такої Сторони, що відображено у п. 4 ч. 6 ст. 583 КПК України, відповідно до якої копія ухвали слідчого судді, постановленої за результатами розгляду питання щодо затвердження згоди особи на її видачу (екстрадицію), невідкладно направляється уповноваженому (центральному) органу України через відповідну регіональну прокуратуру разом із копією письмової заяви особи про згоду на її видачу (екстрадицію). Зазначена стаття має імперативний характер, однак у ній не визначено суб'єкта, на якого б покладался обов'язок реалізації зазначеної норми. Імперативні норми безпосередньо визначають поведінку суб'єктів суспільних відносин та не можуть бути змінені за власним розсудом таких осіб [4, с. 47; 5, с. 126]. З огляду на зазначене норма п. 4 ч. 6 ст. 583 КПК України дійсно визначає поведінку, однак не містить посилання на суб'єкта, яким має бути реалізована. З огляду на це можна зробити висновок про те, що норма сформульована не коректно і потребує доопрацювання. Проаналізуємо зазначену норму з погляду суб'єктів, яким вона може бути адресована і спробуємо сформулювати авторське бачення такої норми. Так, суб'єктами, які приймають участь у розгляді питання щодо тимчасового арешту або розгляду згоди про спрощений порядок видачі особи, є особа, яка підлягає видачі, її захисник, прокурор, який звертається до слідчого судді з клопотанням про застосування тимчасового арешту або який

приймає участь у розгляді питання щодо затвердження згоди особи на видачу, та слідчий суддя, який затверджує таку згоду.

На особу, яка підлягає видачі, чи її захисника не може бути покладено такого обов'язку, оскільки це суперечить концепції КПК України. Такий обов'язок може бути покладено на прокурора, який звертається до слідчого судді з клопотанням про застосування тимчасового арешту, приймає участь у його розгляді, а також приймає участь у розгляді питання щодо затвердження згоди особи на видачу. Разом з тим участь прокурора під час затвердження згоди особи на видачу є необов'язковою, тому у випадках, коли це здійснюється без його участі, покладення обов'язку, про який йдеться, є нерациональним і не результативним рішенням. Крім того, відповідно до ч. 5 ст. 588 КПК України про затвердження слідчим суддею згоди особи на її видачу (екстрадицію) або відмову особи від застосування спеціального правила щодо меж кримінальної відповідальності уповноважений (центральный) орган України невідкладно інформує компетентний орган іноземної держави, яка розшукує особу для притягнення до кримінальної відповідальності. Тобто обов'язок невідкладного інформування компетентного органу іноземної держави, яка розшукує особу для притягнення до кримінальної відповідальності, покладено на Генеральну прокуратуру та Міністерство юстиції України.

Щодо слідчого судді, то відповідно до п. 18 ч. 1 ст. 3 КПК України до його повноважень належить здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні. До повноважень слідчого судді не належить забезпечення виконання постановлених рішень чи контроль за їх виконанням. Тому, на нашу думку, на слідчого суддю, з одного боку, не зовсім правильно покласти обов'язок надсилання копії ухвали, постановленої за результатами розгляду питання щодо затвердження згоди особи на її видачу (екстрадицію). Хоча, з іншого боку, попри те, що на слідчого суддю не покладено такого обов'язку, на практиці все ж такі слідчі судді вживають заходів для забезпечення виконання ухвали. Зазначене стосується не лише ухвали про затвердження згоди особи на спрощений порядок видачі особи з України, а, наприклад, під час розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого, прокурора на стадії досудового розслідування. Ухвалені рішення слідчі судді направляють на виконання слідчим і прокурорам. З огляду на зазначене, а також з урахуванням того, що участь прокурора під час розгляду питання щодо затвердження згоди особи не є обов'язковою, вбачається за доцільне покласти обов'язок направлення копії ухвали, постановленої за результатами розгляду питання щодо затвердження згоди особи на її видачу (екстрадицію), у відповідну регіональну прокуратуру разом із копією письмової заяви особи про згоду на її видачу (екстрадицію). Регіональна прокуратура невідкладно направляє копію ухвали слідчого судді, постановленої за результатами розгляду питання щодо затвердження згоди особи на її видачу (екстрадицію), разом із копією письмової заяви особи про згоду на її видачу (екстрадицію) до уповноваженого (центрального) органу України. Крім того, на нашу думку, термін «невідкладно» досить абстрактно визначає строки направлення копії ухвали. На нашу думку, доцільно обмежити строк виконання обов'язку направлення регіональною прокуратурою копії ухвали слідчого судді, постановленої за результатами розгляду питання щодо затвердження згоди особи на її видачу (екстрадицію), разом із копією письмової заяви особи про згоду на її видачу (екстрадицію) до уповноваженого (центрального) органу України невідкладно, але не пізніше 24 годин з моменту надходження копії ухвали.

**Висновки.** Умови видачі особи можна поділити на: обов'язкові, тобто ті, наявність яких передбачає виконання державною зобов'язання щодо видачі особи; умови, наявність яких перешкоджає здійсненню видачі осіб; умови, наявність яких дає право відмовити у видачі особи або погодитися на видачу особи залежно від обставин.

#### Список використаних джерел:

1. Фоміна Т.Г. Тимчасовий арешт як спеціальний вид тримання під вартою: підстави. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 4. С. 230–234.
2. Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13 грудня 1957 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_033](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_033).
3. Про ратифікацію Європейської конвенції про видачу правопорушників, 1957 рік, Додаткового протоколу 1975 року та Другого додаткового протоколу 1978 року до Конвенції. Закон України від 16 січня 1998 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43/98-%D0%B2%D1%80>.
4. Погрібний С.О. Імперативні та диспозитивні норми та їх роль в регулюванні цивільних відносин. *Університетські наукові записки*. 2010. № 2(34). С. 46–54.
5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Навчальний посібник. Київ. 2001. 176 с.

## **ПОНЯТТЯ ЕКСПЕРТИЗИ ВСТАНОВЛЕННЯ ДАВНОСТІ ДОКУМЕНТУ, ЇЇ МІСЦЕ В СИСТЕМІ СУДОВИХ ЕКСПЕРТИЗ І ЗНАЧЕННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ**

У статті зазначається, що під час розслідування кримінальних правопорушень особа, яка проводить досудове розслідування, часто стикається з необхідністю пошуку та вивчення документів, які мали важливе значення для вчинення цих протиправних дій. Зокрема, йдеться про використання неправдивих документів із метою сприяння досягненню незаконного плану, а також приховування факту вчинення правопорушень або причетності до зазначених діянь конкретної особи. Тому часто працівники органів досудового розслідування зобов'язані використовувати у своїй роботі спеціальні знання щодо своєчасного виявлення, розкриття та розслідування кримінальних злочинів.

Однією з форм використання таких знань є призначення відповідних судових експертиз. Для вивчення документів, які використовуються в механізмі вчинення кримінальних правопорушень, призначається та проводиться експертиза встановлення обмеження документа. Проаналізовано наукові та нормативно-правові джерела, що регулюють діяльність експертно-криміналістичного забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Сформульовано ознаки експертизи встановлення строку позовної давності та концепцію зазначеної експертизи. Виділено її місце в системі судових експертиз та значення в діяльності органів досудового слідства та суду. Обґрунтовано, що експертиза встановлення давності документа є підвидом технічної експертизи документів, яка призначається та проводиться в рамках кримінального провадження з метою збирання об'єктивних відомостей про механізм вчинення кримінального правопорушення.

Експертизі встановлення давності документа властива низка ознак, які визначають її специфіку та вказують на її сутність. Останні в своїй сукупності дають можливість сформулювати таке визначення поняття експертизи встановлення давності документа – це дослідження документа з метою визначення давності його виготовлення або хронологічної послідовності написання окремих частин і нанесення посвідчувальних знаків, яке проводиться експертом у передбачених законом випадках і порядку з використанням досягнень науки, технічних засобів і методик експертного дослідження за дорученням слідчого судді чи суду, наданим за клопотанням сторони кримінального провадження.

**Ключові слова:** *судова експертиза, експертиза встановлення давності документа, кримінальне провадження, експертно-криміналістичне забезпечення розслідування, система, значення.*

In the article, it was noted that during the investigation of criminal offenses, a person who conducts a pre-trial investigation often faces the need to search and study documents that were instrumental in committing these unlawful acts. In particular, it is a question of using false documents in order to facilitate the achievement of an illegal plan, as well as to conceal the fact of committing offenses or involvement in the specified acts of a particular person. Therefore, often the employees of the pre-trial investigation bodies are obliged to use special knowledge in their work on timely detection, disclosure and investigation of criminal offenses.

One of the forms of use of such knowledge is the appointment of appropriate forensic examinations. So, for the study of documents used in the mechanism of committing criminal offenses, appointed and conducted an examination of establishing the limitation of the document. It has been analyzed the scientific and normative legal sources regulating activity on expert-forensic provision of pre-trial investigation of criminal offenses. The signs of the examination of the establishment of the limitation period of the document are formulated and the concept of the said examination is formulated.

It has been highlighted its place in the system of forensic examinations and its significance in the activities of the bodies of pre-trial investigation and court. It is substantiated that the examination of the statute of limitations of a document is a subspecies of the technical examination of documents, which is appointed and conducted in the framework of criminal proceedings for the purpose of gathering objective information about the mechanism of committing a criminal offense. Expertise in establishing the statute of limitations of a document is inherent in a number of features that determine its specificity and indicate its essence.

The latter in their totality make it possible to formulate the following definition of the concept of examination of the prescription of a document. This is a study of a document for the purpose of determining its prescription or the chronological sequence of the writing of individual parts and drawing of identification marks, which is carried out by the expert in the cases prescribed by law and using the achievements of science, technical means and techniques of expert research, on behalf of the investigating judge or court, granted by the request of the party of criminal proceedings.

**Key words:** *forensic examination, expert examination of the document's limitation period, criminal proceedings, expert-forensic investigation, system, value.*

**Вступ.** Під час розслідування великої кількості кримінальних правопорушень особа, яка здійснює досудове розслідування, нерідко стикається з необхідністю пошуку та дослідження документів, які були знаряддям вчинення вказаних протиправних діянь. Зокрема, йдеться про використання підроблених документів із метою полегшення досягнення протиправного задуму, а також для приховання факту вчинення правопорушень чи причетності до вказаних діянь конкретної особи. Тому нерідко працівники органів досудового розслідування зобов'язані використовувати в своїй діяльності зі своєчасного виявлення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень спеціальні знання. Однією з форм використання таких знань є призначення відповідних судових експертиз. Так, для дослідження документів, які використовувалися в механізмі вчинення кримінальних правопорушень, призначається та проводиться експертиза встановлення давності документу. У зв'язку із зазначеним автор вважає вкрай актуальним питання про теоретичні та методичні основи експертизи встановлення давності документу.

**Аналіз останніх досліджень.** Поняття, види, завдання та значення судових експертиз у процесі доказування, а також питання методики проведення судової технічної криміналістичної експертизи документів, зокрема в частині встановлення давності документу, досліджувалися в працях учених Р.С. Белкіна, В.В. Бірюкова, А.Е. Волкової, Л.М. Головченко, С.Й. Гонгало, Д.В. Дабіжи, В.А. Журавля, Є.П. Іщенко, В.В. Лисенка, А.І. Лозового, Є.Д. Лук'янчикова, Е.Б. Сімакової-Єфремян, М.В. Торопової, В.Ю. Шепітька й інших. Однак вказані напрацювання в основному стосуються загальнотеоретичних та організаційно-правових положень судової та техніко-криміналістичної експертизи. Поза увагою залишені особливості призначення та проведення експертизи встановлення давності документу.

**Постановка завдання.** Завдання полягає у визначенні поняття експертизи встановлення давності документу, з'ясуванні її місця в системі судових експертиз і значення у кримінальному провадженні.

**Результати дослідження.** Автор поділяє думку науковців, що при здійсненні правосуддя велику допомогу слідству та суду надає судова експертиза, яка є одним із засобів отримання доказів. Проведення ж експертизи є процесуальною дією, яка полягає в дослідженні експертом за дорученням суду (слідчого) речових доказів та інших матеріалів із метою встановлення фактичних даних і обставин, які мають значення для правильного вирішення справи [1, с. 5]. При цьому особливістю судової експертизи є те, що для встановлення фактичних даних залучається суб'єкт (судовий експерт), наділений спеціальними знаннями, які можуть бути використані для отримання доказів під час розслідування. Цей суб'єкт, на відміну від інших учасників процесу, вста-

новлює фактичні дані за відсутності особи або органу, який призначив експертизу, але за його призначенням [9, с. 30–31]. У зв'язку з цим автор вважає, що місце експертизи встановлення давності документу в системі судових експертиз, а також її значення в кримінальному провадженні, не можливо визначити без попереднього з'ясування сутності згаданої експертизи.

Л.Г. Бордюгов, з'ясовуючи зміст поняття і процесуальну природу судово-екологічної експертизи, зазначає, що сутність судової експертизи розкривається через її основні ознаки, що відбивають природу спеціальних знань судового експерта-еколога і відрізняють цей клас судової експертизи від інших. Вчений пропонує серед таких ознак виокремлювати предмет, об'єкти, завдання, методики, які використовуються судовим експертом-екологом у процесі експертного дослідження й які повинні розглядатися в сукупності [10, с. 71].

Складники поняття судової експертизи повністю розкривають її сутність. Більше того, вказані ознаки тісно переплітаються між собою, доповнюючи одна одну. Тому автор вважає, що не можливо сформулювати визначення поняття «експертиза встановлення давності документу» без з'ясування властивостей, притаманних такого роду експертним дослідженням. Виокремлення ознак згаданої експертизи дозволить визначити її відмінні риси, що дасть змогу визначити її місце в системі судових експертиз і розкрити її значення у кримінальному провадженні.

З урахуванням того, що відповідно до Переліку видів судових експертиз та експертних спеціальностей, за якими присвоюється кваліфікація судового експерта фахівцем науково-дослідних установ судових експертиз Міністерства юстиції України, для дослідження документів проводиться технічна експертиза документів, яка включає дослідження реквізитів документів, матеріалів документів, дослідження друкарських форм та інших засобів виготовлення документів [6], автор вважає доречним розпочати виокремлення та визначення ознак, властивих експертизам встановлення давності документу, з аналізу панівних у наукових працях підходів щодо визначення поняття та змісту техніко-криміналістичної експертизи документів.

Зокрема, авторський колектив навчального посібника «Експертиза в судовій практиці» пропонує трактування техніко-криміналістичної експертизи документів як сукупності різновидів судово-експертних досліджень (технічних, фізичних, хімічних), метою яких є встановлення способу виготовлення документів або нанесення тексту і посвідчувальних знаків, факту й виду підробки, а також вирішення питань про властивості застосованих матеріалів і особливості письмових інструментів та інших допоміжних засобів, їхню групову належність, спільність джерела походження або тотожність. При цьому серед основних завдань вказаної експертизи виокремлюють визначення давності виготовлення документа або хронологічної послідовності написання окремих частин і нанесення посвідчувальних знаків [1, с. 26–27]. Тобто науковці акцентують увагу на таких ознаках вказаної експертизи як її характер і завдання.

С.Й. Гонгало пропонує більш конкретизоване визначення судової техніко-криміналістичної експертизи документів, а саме як дослідження аналогового документа, електронного документа, відтвореного на матеріальному носіїві, яке проводиться з дотриманням процесуальних норм, за призначенням (запитом) передбаченого в законодавстві суб'єкта, з метою реалізації вирішуваних задач. Також вчений зазначає, що у зв'язку з удосконаленням існуючих технічних пристроїв, розробкою та впровадженням у експертну практику нових технічних засобів і методик стало можливим вирішення таких експертних задач як встановлення часу виконання записів (одночасності чи різночасності виготовлення екземплярів документа); встановлення абсолютної та відносної давності виготовлення документу; встановлення послідовності виконання частин документа [2, с. 11–12]. Іншими словами, С.Й. Гонгало виокремив істотні ознаки судової техніко-криміналістичної експертизи документів, які дозволяють визначити її сутність і зміст. Вчений акцентував увагу на об'єкті дослідження, підставі, процесуальному регламенті, завданнях і суб'єкті проведення. Вказані ознаки дійсно виражають специфіку такого роду судових експертиз.

Враховуючи той факт, що концептуально експертиза давності документу подібна з технічною експертизою документів, слід усвідомлювати, що вони не є тотожними, а відрізняються в окремих властивостях. Тому автор поділяє думку аналітиків сфери судових експертиз, які єдині в поглядах, згідно з якими процес експертизи давності документів має низку принципово відмінних рис від традиційних стандартів технічної експертизи документів. Через вказане судовій експертизі давності документів виділено окрему нішу в структурі судових рішень. Зокрема, до основних методів експертизи давності документів належить виявлення послідовності, з якою штрихи та відтиски наносилися на документ; співставлення чорнил, які використовувалися при складанні документу з аналогічними, «вік» яких відомий; визначення строку давності складан-

ня документу за допомогою картотеки зразків (порівняльний аналіз) [3]. Таким чином, однією з ознак експертизи встановлення давності документу є методи, які використовуються під час проведення дослідження.

Інші ознаки експертизи встановлення давності документу напряму залежать від її природи, а саме вона є різновидом судової експертизи. Порядок і підстави проведення судової експертизи регламентовані на законодавчому рівні. Зокрема правові, організаційні та фінансові основи судово-експертної діяльності з метою забезпечення правосуддя України незалежною, кваліфікованою й об'єктивною експертизою, орієнтованою на максимальне використання досягнень науки і техніки, закріплені законодавцем у положеннях Закону України «Про судову експертизу». У ст. 1 вказаного нормативно-правового акту зазначається, що судова експертиза є дослідженням на основі спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла об'єктів, явищ і процесів із метою надання висновку з питань, що є або будуть предметом судового розгляду [5].

Як зазначають О.Ю. Костін і Д.В. Мотигін, судові експертизи призначаються у випадках, коли для вирішення питань у справі необхідні спеціальні знання, які не є загальновідомими й якими володіє обмежене коло фахівців. Йдеться про використання сукупності відомостей із якої-небудь галузі, набутих у процесі навчання та досвіду практичної роботи, якими володіє обмежене коло спеціалістів і які використовуються для отримання доказової інформації, необхідної для встановлення істини в адміністративних, цивільних, господарських і кримінальних справах, що перебувають у провадженні органів досудового слідства, суду, державної виконавчої служби [7, с. 11].

З аналізу наведеного можна дійти висновку, що експертиза встановлення давності документу є дослідженням на основі спеціальних знань, якими володіє обмежене коло фахівців, з метою забезпечення правосуддя України, зокрема кримінального провадження. Вказаній експертизі притаманні такі риси:

1) регламентованість випадків і порядку призначення та проведення експертизи нормами закону України шляхом визначення підстав призначення та проведення експертизи, спеціального статусу суб'єкта проведення – експерта, необхідності оформлення результатів судової експертизи у вигляді висновку експерта, який є одним із доказів у кримінальному провадженні;

2) проведення дослідження базується на досягненнях науки;

3) об'єкт, предмет і завдання дослідження визначають специфіку технічних засобів і методик, які використовуються під час проведення експертизи встановлення давності документу.

Експертизі встановлення давності документу властиві й ознаки, зумовлені тим, що вона проводиться в рамках кримінального провадження. Ці відмінні риси визначають її процесуальну природу. Зокрема, йдеться про те, що згадана експертиза призначається, коли для вирішення певних питань потрібні наукові, технічні чи інші спеціальні знання; проводиться експертом – особою, досвідченою в певній спеціальній галузі (галузях) знань; таке дослідження має самостійний характер; законом встановлена особлива процесуальна форма залучення експерта та експертного дослідження; результати експертизи оформлюються як висновок експерта [4, с. 620].

Тобто одним із завдань проведення експертизи встановлення давності документу є криміналістичне, зокрема техніко-криміналістичне та експертно-криміналістичне забезпечення кримінального провадження. Адже призначення та проведення вказаної експертизи в рамках кримінального провадження є одним із засобів зі збирання доказів. Вона є свого роду «самостійною процесуальною формою одержання нових і уточнення (перевірки) наявних доказів» [10, с. 73].

Виокремлені вище ознаки визначають специфіку експертизи встановлення давності документу, вказуючи на її місце в системі судових експертиз. Під час виокремлення видів судових експертиз за основу обирається видовий (родовий) об'єкт, який об'єднує предмети, що володіють загальними ознаками, та конкретний об'єкт, під яким розуміється певний предмет, який використовується в процесі експертного дослідження та має індивідуальні риси, що визначають специфіку кожного експертного дослідження [8, с. 37; 7, с. 23]. Тому, враховуючи об'єкт і завдання експертизи встановлення давності документу, можна стверджувати, що остання є підвидом технічної експертизи документів, яка в свою чергу належить до роду криміналістичних експертиз.

**Висновки.** Підсумовуючи зазначене, автор зазначає, що експертиза встановлення давності документу є підвидом технічної експертизи документів, яка призначається та проводиться в рамках кримінального провадження з метою збирання об'єктивних відомостей про механізм вчинення кримінального правопорушення. Експертизі встановлення давності документу властива низка ознак, які визначають її специфіку та вказують на її сутність. Останні дають можливість сформулювати таке визначення поняття експертизи встановлення давності документу – це дослі-



дження документа з метою визначення давності його виготовлення або хронологічної послідовності написання окремих частин і нанесення посвідчувальних знаків, яке проводиться експертом у передбачених законом випадках і порядку з використанням досягнень науки, технічних засобів і методик експертного дослідження за дорученням слідчого судді чи суду, наданим за клопотанням сторони кримінального провадження.

**Список використаних джерел:**

1. Експертизи в судовій практиці: навч. посібник / В. Г. Гончаренко та ін. К.: Либідь, 1993. 197 с.
2. Гонгало С. І. Судова техніко-криміналістична експертиза документів: сучасні можливості дослідження та перспективи розвитку: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. К., 2013. 22 с.
3. Експертиза срока давности изготовления документов // Независимая экспертиза. Автономная некоммерческая организация. Консалтинговый центр: веб-сайт. URL: [http://anone.ru/ekspertiza\\_davnosti\\_dokumentov](http://anone.ru/ekspertiza_davnosti_dokumentov) (дата звернення: 28.12.2018).
4. Кримінальний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар: у 2 т. / Бандурка О. М. та ін.; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. Х.: Право, 2012. Т. 1. 768 с.
5. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 № 4038-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 28. Ст. 232.
6. Про затвердження Положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів: Наказ Міністерства юстиції України від 03.03.2015 № 301/5, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 04.03.2015 за № 249/26694. *Офіційний вісник України*. 2015. № 17. С. 278. Ст. 468. Код акту 75939/2015.
7. Теорія та практика проведення судових експертиз за напрямом інженерних, економічних, товарознавчих видів досліджень та оціночної діяльності: монографія / за редакцією проф. Хомутенко В. П., к. ю. н. Костіна О. Ю. Одеса, 2018. 274 с.
8. Російська Е. Р. Сучасні проблеми використання спеціальних знань у кримінальному та цивільному судочинстві // Судова реформа в Україні: проблеми оновлення процесуального законодавства: матеріали науково-практичної конференції. Миколаїв, 2001. С. 32–41.
9. Лиховид І. М. Щодо проблеми самостійності експерта в кримінальному судочинстві. *Криміналістичний вісник*. 2006. № 1 (5). С. 30–34.
10. Бордюга Л. Г. Поняття і процесуальна природа судово-екологічної експертизи // *Форум права*. 2009. № 1. С. 70–77. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09blgsee.pdf> (дата звернення: 11.12.2018).

УДК 344.65

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.56>

**ТОРБАС О. О.**

**КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ РОЗСУДУ  
У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена проблематиці класифікації видів розсуду у кримінальному процесі. У статті автор розглядає наукові напрацювання інших вчених з питань класифікації видів розсуду в праві незалежно від галузі. Завдяки цьому були зроблені узагальнені висновки щодо характерних ознак, за якими були здійснена класифікація видів розсуду у кримінальному процесі.

Автор запропонував декілька видів класифікації розсуду. У статті залежно від прогнозованості розсуду запропоновано розглядати прогнозований і не прогнозований розсуд. Автор звертає увагу на завдання, яке ставив перед собою законодавець при складанні та затвердженні нормативно-правового акта. Також розсуд у кримінальному процесі за ступенем свободи при застосуванні запропоновано поділяти

на альтернативний розсуд (він поділяється на активний альтернативний та обмежений альтернативний), рамковий розсуд та оціночний розсуд.

Активний альтернативний розсуд виявляється в ситуаціях, коли приймаються рішення про вчинення або не вчинення дій; обмежений альтернативний розсуд – коли обирається одне з можливих рішень, встановлених законодавцем. Залежно від суб'єктів застосування розсуду автор пропонує виділяти розсуд суб'єктів, уповноважених на здійснення кримінального провадження, та розсуд суб'єктів, які допомагають у забезпеченні здійснення кримінального провадження. Автор окремо обґрунтовує віднесення до останньої групи розсуд таких суб'єктів як керівник органу досудового розслідування, оперативні підрозділи та представник персоналу органу пробації.

Автор статті зазначає, що вказані суб'єкти не наділені процесуальною самостійністю, однак можуть приймати юридично значущі рішення на власний розсуд (наприклад, тільки керівник органу досудового розслідування має право встановлювати ефективність чи неефективність досудового розслідування, а оперативні підрозділи, діючи виключно в межах вказівок слідчого та прокурора, мають право самостійно вибирати тактику та методику виконання таких доручень, що матиме прямий вплив на ефективність відповідних слідчих (розшукових) дій.

**Ключові слова:** розсуд, альтернативний розсуд, суб'єкти застосування розсуду.

This article is devoted to the problem of classification of discretion types in criminal proceedings. In the article author analyses scientific achievements of other scientists within the problem of classification of discretion types in law irrespective of its branches. As a result, generalized conclusions were drawn regarding features by which the types of discretion in criminal process were classified.

Author suggested several types of classification of discretion. Thus, depending on the predictability of discretion, it was suggested to consider predicted and unpredicted discretion. In this particular case, author emphasizes task set by the legislator when drafting and approving legislative act. It is also proposed to divide discretion in criminal process by the degree of freedom of its application into alternative discretion (which, in turn, also could be divided into active alternative and restricted alternative discretion), framework discretion and assessment discretion. Active alternative discretion could be used in situations where subjects think on committing or non committing any legal act; restricted alternative discretion could be used in situations where subjects choose one of the possible solutions set by the legislator.

Depending on the subjects of applying discretion, author proposed to divide discretion into discretion of subjects who are authorized to prosecute and to discretion of subjects who assist in the enforcement of criminal proceedings. In the last group author pointed out discretion of such subjects as the head of the pre-trial investigation agency, operational units and a representative of the probation officer's staff.

In the article author stated that these entities are not vested with procedural autonomy but can make legally significant decisions at their own discretion (for example, only head of the pre-trial investigation agency has the right to determine the effectiveness of pre-trial investigation, and operational units, though acting exclusively within the mandate of investigator or prosecutor, have the right to choose independently tactics and methods of execution such orders, which will have a direct impact on the effectiveness of the respective investigative (search) actions).

**Key words:** discretion, alternative discretion, subjects of discretion.

**Вступ.** Чинний КПК України містить значну кількість оціночних понять, які суттєво ускладнюють процес правозастосування відповідних положень. У кримінальному процесі значно зросла роль розсуду в процесі реалізації правових положень, однак складність застосування розсуду, особливо в такій галузі права як кримінальний процес, вимагає більш глибокого наукового дослідження цього питання. Аналізуючи розсуд у кримінальному процесі, в першу чергу необхідно встановити, які види розсуду притаманні цій галузі права.

Проблематикою класифікації видів розсуду займалися науковці Д.Б. Абушенко, А. Барак, А.Т. Боннер, К.І. Комісаров та інші. Проте необхідно констатувати певні пробіли в правовій доктрині саме з цього питання, чим і пояснюється актуальність дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є формулювання класифікацій видів розсуду у кримінальному процесі України на підставі аналізу наукових робіт вчених із вказаної проблеми.

**Результати дослідження.** Правова доктрина не вперше стикається з проблемою класифікації видів розсуду в праві, а тому існує достатня кількість наукових розробок із цього питання. Далеко не завжди науковці визначають єдину класифікуючу ознаку, за якою групуються види розсуду. Так, Р. Паттенден (R. Pattenden) у своїй роботі просто виокремлює чотири види розсуду:

1. «Відкрити» («явний») розсуд. Замість прийняття рішення на основі закріпленої норми (якщо а, то суддя повинен застосувати б) суддя має уповноважити одну з альтернативних дій (якщо а, то суддя може обрати б або с).

2. «Відхильний» розсуд., який передбачає можливість суду ігнорувати правові норми без загрози понесення відповідальності.

3. «Прихований» розсуд, який має місце при оцінці неточних понять (наприклад, розумний, необхідний, справедливий).

4. Розсуд відносно встановлення та оцінки фактів [1].

К. Шнейдер (С.Е. Schneider) також виділяє чотири види розсуду без встановлення уніфікованого критерію групування. Науковець зазначає, що існують:

1) «khadi-розсуд», тобто розсуд за обов'язковим віднесенням особи, яка приймає рішення, до наймудріших, які розуміють принципи правосуддя та можуть винести рішення шляхом спілкування з громадою. А.Т. Кронмен (А.Т. Kronman) зазначав, що khadi-правосуддя – це винесення рішення виключно типу ad hoc, в якому справи розглядають на індивідуальній основі з хаотичним змішуванням правових, духовних, емоційних та політичних поглядів. Khadi-правосуддя є нерациональним, бо воно ненормативне, не робить спроби засновувати рішення на загальних принципах і намагається вирішити кожну справу по суті в світлі унікальних обставин, які відрізняються від справи до справи» [2, с. 76–77];

2) «ненормативний розсуд». Такий вид розсуду застосовується у випадку, коли «можна вважати, що справи виникли із обставин настільки різноманітних, настільки складних і не прогнозованих, що норми, які необхідно застосувати для правильного вирішення спору по суті, не могли бути написані;

3) «нормотворчий розсуд» присутній тоді, коли законодавець, здатний розробити належні дієві норми, вважає, що найкращі нормативні правила мають бути створені судовою практикою, у зв'язку з чим самоусувається від прийняття правових норм;

4) «нормативно-компромісний розсуд» виявляється у випадках, коли члени відповідних державних органів не можуть прийти до рішення про тлумачення чинних правових норм. У такому випадку судовий розсуд виступає в якості навмисного правового компромісу, оскільки бездіяльність відповідних органів є мовчазною згодою для судів використовувати право вирішувати справи без належного юридичного керівництва [3, с. 79].

Р. Дворкін (R. Dworkin) пропонує власну класифікацію розсуду з видами та підвидами:

1) «слабкий розсуд», який поділяється на два підвиди. Перший із них виявляється в процесі прийняття окремих судових рішень при діючих правових нормах, другий – при винесенні кінцевого судового рішення, яке не може бути змінено або скасовано вищою інстанцією;

2) «сильний розсуд», який виявляється у випадках, коли суддя не пов'язаний із правовими нормами, встановленими відповідними владними органами [4, с. 32].

Р. Гудін (R.E. Goodin) в «слабкому розсуді» виокремлює такі пари: формальний-неформальний розсуд (формальний існує у випадку, коли його застосування витікає зі змісту правової норми; неформальний розсуд застосовується тоді, коли мова норми незрозуміла), попередній-кінцевий розсуд (залежно від можливості або неможливості подальшого скасування відповідного судового рішення) [5, с. 236].

А. Барак пропонує декілька класифікацій судового розсуду. Так, науковець виділяє:

1) залежно від обсягу свободи при застосуванні розсуду:

– вузький розсуд (варіантів розсуду мало, але не менше двох);

– широкий розсуд (багато варіантів розсуду);

2) залежно від ступеня директивності та обмежень, передбачених законом:

– обмежений розсуд (наявні обмеження при застосуванні розсуду, визначені законодавцем);

– абсолютний розсуд (обмеження відсутні);  
 3) залежно від об'єкта судового розсуду:  
 – вибір із сукупності фактів, необхідних для вирішення конфлікту;  
 – судовий розсуд при застосуванні норми, яка передбачає вибір із різних варіантів застосування, які допускаються відповідною нормою, одного, який визнається таким, що найбільше відповідає конкретній ситуації;  
 – судовий розсуд при встановленні норми, який передбачає вибір із нормативних можливостей найбільш вдалого варіанту [6, с. 27].

А.Т. Боннер і К.І. Комісаров вказують на існування чотирьох видів розсуду:

1) конкретизація суб'єктивних прав та обов'язків;

2) застосування факультативних норм;

3) випадки, коли законодавець надає юридичне значення індивідуальним особливостям справи не шляхом їх типізації у вигляді юридичних фактів, а шляхом визначення їх загальної характеристики в гіпотезі норми;

4. можливість прийняття рішення, яке регламентує діяльність державного органу, в тому числі і суду, шляхом узагальнених формулювань, без чіткої вказівки, якими повноваженнями він наділений [7, с. 44; 86 с. 29].

Д.Б. Абушенко пропонує такі види розсуду:

1. альтернативний вид – коли суд обирає з декількох законних варіантів, прямо передбачених законодавцем;

2. рамковий вид – коли суд обмежений певними рамками/межами (верхньою та нижньою);

3. змішаний;

4. рамковий без верхньої межі [9, с. 104].

Н.В. Громова виділяє три види розсуду:

1. тлумачення тотожних за юридичною силою нормативних актів (наприклад, кодексів);

2. усунення судом зовнішньої формальної колізійності норм;

3. «чистий» судовий розсуд [10, с. 52].

О.А. Папкина розглядає можливість встановлення видів розсуду як способу визначення суттєвих особливостей та переваг застосування судового розсуду, та пропонує наступну класифікацію:

1. відносно-визначений судовий розсуд, який ділиться на наступні підвиди:

- ситуаційний судовий розсуд (застосування аналогії права та закону; застосування загальних норм, які передбачають підстави виникнення певних прав та обов'язків; застосування норм, які містять формулювання «справедливий», «поважні причини», «інтереси дитини» тощо; розсуд при конкретизації суб'єктивних прав та обов'язків, коли суд передбачає їх обсяг та зміст; розсуд при визначенні розміру відшкодування, компенсації шкоди);

- альтернативний судовий розсуд (застосування альтернативних норм права);

2. повноважний судовий розсуд, в якому автор виділяє факультативний судовий розсуд [11, с. 349].

О.О. Огілець, аналізуючи сфери використання слідчим розсуду на стадії попереднього розслідування, виділив наступні його види:

- при визначення напряму ходу розслідування;

- при організації та проведенні слідчих дій, в тому числі при виборі моменту і тактики їх проведення;

- при прийнятті процесуальних рішень;

- при визначення меж розголошення відомостей попереднього слідства;

- при оцінці доказів, які зібрані в справі, з точки зору їх достатності [12, с. 28].

М.А. Ніков, пропонує власну багаторівневу класифікацію судового розсуду, за основу розподілу видів взяв направленість такого розсуду. Таким чином вчений виділяє судовий розсуд відносно питань права та відносно питань фактів [13, с. 30].

Можна помітити, що на даний момент в правовій доктрині існує досить багато способів для класифікації розсуду як всеохоплюючого правового поняття, так і розсуду окремих суб'єктів (слідчого, судді та ін.). Крім того, окремі науковці намагаються створити розгалужену систему видів та підвидів розсуду, яка б об'єднала всі можливі варіації розсуду. Розробити таку класифікацію набагато складніше, адже мають бути визначені групуючі характеристики не лише за видами, а і підвидами. В той же час ефективність створення саме такої класифікації видається дещо сумнівною. Багато в чому різновиди розсуду доповнюють один одного або можуть мати

одразу декілька проявів. Створення єдиної системи змушує окремі різновиди розсуду розміщати на різні «полюси» такої системи, таким чином вказуючи на відсутність будь-якого органічного зв'язку між ними, хоча насправді це не так.

У зв'язку з цим при класифікації видів розсуду в кримінальному процесі найефективнішим способом буде формування декількох класифікацій відповідно до одного критерію. І в якості першої категорії можна назвати **прогнозованість** розсуду в кримінальному процесі. Відповідно до даної ознаки можна виділяти:

- 1) прогнозований розсуд;
- 2) непрогнозований розсуд.

В даному випадку мова ведеться про ситуації, за яких законодавець або спеціально вказав на можливість застосування розсуду по відношенню до певних правових норм, або в силу низької якості правових норм, юридичної техніки чи помилкового тлумачення уповноважені суб'єкти кримінального провадження самостійно застосовують розсуд, хоча таку ідею законодавець в правову норму не закладав.

Наступною категорією для класифікації видів розсуду можна назвати **ступінь свободи при застосуванні розсуду**. Опираючись на класифікацію, запропоновану Д.Б. Абушенко, можна визначити такі види розсуду в кримінальному процесі:

1) альтернативний розсуд, тобто розсуд, за якого уповноважений суб'єкт може обрати одну з альтернатив, запропоновану законодавцем. Такий вид розсуду має підвиди:

- активний альтернативний розсуд. В даному випадку мова йде про ситуації, за яких уповноважені суб'єкти приймають рішення про вчинення або невчинення певних процесуальних дій, прийняття або неприйняття процесуальних рішень. Такий підвид об'єднує в собі всі випадки, за яких, наприклад, слідчий або прокурор приймають рішення про проведення окремих слідчих чи негласних слідчих (розшукових) дій, про повідомлення про підозру, про відкриття матеріалів досудового розслідування, а слідчий суддя чи суд приймають рішення про обрання заходів до порушників порядку судового засідання тощо. При цьому слід ще раз наголосити, що на цьому етапі не приймається конкретне рішення або обирається конкретна дія, а лише приймається рішення про «активізацію» слідчого, прокурора, суду в частині реалізації власних повноважень;

- обмежений альтернативний розсуд. Такий розсуд настає після того, як уповноважений суб'єкт прийняв рішення вступити у кримінальні процесуальні відносини шляхом вчинення певних дій чи прийняття певних рішень, тобто після активного альтернативного розсуду. У випадку обмеженого альтернативного розсуду слідчому, прокурору, слідчому судді, суду надається можливість обрати одне із чітко встановлених (і таким чином обмежених) законодавцем рішень;

2) рамковий розсуд. В даному випадку, по аналогії з позицією Д.Б. Абушенка, суб'єкту застосування розсуду пропонується обрати одну з можливих дій в межах певних рамок, встановлених законодавцем. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 139 КПК України, у випадку неприбуття на виклик слідчого, прокурора підозрюваного, обвинуваченого, свідка, потерпілого, цивільного відповідача, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, слідчий суддя може накладати грошове стягнення у розмірі від 0,25 до 0,5 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Таким чином законодавець встановив певні межі («рамки») розміру грошового стягнення, в який слідчий суддя вільний у виборі в залежності від конкретної ситуації та за умови можливої аргументації прийнятого рішення.

3) оціночний розсуд. В даній категорії пропонується об'єднати ті випадки, в який суб'єкт розсуду повинен обрати найбільш ефективний спосіб реалізації владних повноважень з урахування оціночних понять, які передбачені в кримінальному процесуальному кодексі. Особливості імплементації такого розсуду в першу чергу пов'язані з конкретним оціночним поняттям, яке необхідно застосувати суб'єкту владних повноважень. В якості одного з найяскравіших прикладів можна навести формулювання допустимого доказу. Законодавець наводить приклади істотного порушення прав та свобод людини, за який будь-які докази мають визнаватися недопустимими (ст. 87 КПК України), проте оцінка доказів з точки зору допустимості даним положенням не обмежується. Слідчий, прокурор, слідчий суддя чи суд повинні провести повну ґрунтовну оцінку доказів задля прийняття рішення про допустимість чи недопустимість доказів.

Особливість такого виду розсуду полягає в тому, що його обсяг буде залежати від конкретного оціночного поняття та, відповідно, конкретних обставин кримінального провадження. Уповноважена кримінальним процесуальним законодавством особа має оцінити всі обставини, які впливають на поняття, що підлягає оцінці, та прийняти відповідне рішення згідно з вимогами кримінального процесуального законодавства.

Також в якості класифікації видів розсуду можна запропонувати розмежування за суб'єктами, які уповноважені застосовувати розсуд в кримінальному процесі. Розсуд в кримінальному процесі – це виключно повноваження, а тому можливість застосовувати розсуд можуть лише суб'єкти, які наділені владними повноваженнями в кримінальному процесі. У зв'язку з цим можна виділити наступні форми розсуду:

1) розсуд суб'єктів, уповноважених за здійснення кримінального провадження. В дану категорію необхідно віднести тих суб'єктів, роль яких є ключовою в процесі розслідування, розгляду та вирішення кримінальних правопорушень: *слідчого, прокурора, слідчого суддю та на суд*.

2) розсуд суб'єктів, які допомагають в забезпеченні здійснення кримінального провадження. Такі суб'єкти самостійно не забезпечують рух кримінального провадження, а лише сприяють у його здійсненні. До таких суб'єктів належать:

- керівник органу досудового розслідування. Відповідно до ст. 39 КПК України, керівник органу досудового розслідування на власний розсуд може визначати слідчого (слідчих), який здійснюватиме досудове розслідування, а у випадках здійснення досудового розслідування слідчою групою – визначати старшого слідчої групи, який керуватиме діями інших слідчих; визнати досудове розслідування неефективним, наслідком чого буде відсторонення слідчого від його проведення; давати письмові вказівки слідчому, які не повинні суперечити вказівкам прокурора тощо;

- оперативні підрозділи. Оперативні підрозділи в кримінальному процесі не наділені ініціативністю та самостійністю, і повинні виконувати доручення слідчого та прокурора в межах, які були окреслені в таких дорученнях. В той же час тактика та методика виконання доручень (особливо в частині проведення слідчих та негласних слідчих (розшукових) дій) обирається вже самими працівниками оперативних підрозділів на власний розсуд. Таким чином хоча і у досить обмежених рамках, проте можна констатувати, що оперативні підрозділи також наділені розсудом в кримінальному процесі. Проте такий розсуд не може суперечити вказівкам слідчого та прокурора, а лише доповнювати їх з тактичної точки зору;

- представник персоналу органу пробації. При підготовці до складання, складанні та проголошенні досудової доповіді представник персоналу органу пробації як посадова особа має низку повноважень, які він може реалізовувати на власний розсуд з метою виконання покладених на нього завдань. Відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 721 КПК України, представник персоналу органу пробації зобов'язаний скласти досудову доповідь, зміст якої регулюється Наказом Міністерства юстиції України [14]. В той же час встановлення конкретних відомостей, які мають бути відображені в досудовій доповіді, а також ігнорування обставин, які не матимуть суттєвого значення для досудової доповіді та прийняття рішення про виключення таких обставин здійснюється на власний розсуд представником персоналу органу пробації, що підтверджує його статус як суб'єкта, що наділений розсудом в кримінальному провадженні.

**Висновки.** В даній статті було запропоновано три різні класифікації видів розсуду в кримінальному процесі України (за прогнозованістю, ступенем свободи та суб'єктом реалізації). Очевидно, що це далеко не єдині способи класифікації видів розсуду, у зв'язку з чим можна констатувати необхідність подальшої наукової розробки даної проблематики.

#### Список використаних джерел:

1. Pattenden R. *Judicial Discretion and Criminal Litigation*. Oxford: Clarendon Press 1990. 496 p.
2. Kronman A.T. *Max Weber*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1983. 214 p.
3. Schneider C. *Discretion and Rules. A Lawyer's View. The Uses of Discretion*. London: Clarendon Press, 1992. 47-88 p.
4. Dworkin R. *Taking Rights Seriously*. Massachusetts: Harvard University Press, 1977. 563 p.
5. Goodin R.E. *Welfare, Rights and Discretion*. *Oxford Journal of Legal Studies*. 1986. № 6(3). 232-261 p.
6. Барак А. Судейское усмотрение. Пер. с англ. М.: Норма, 1999. С. 364.
7. Боннер А.Т. Применение закона и судебное усмотрение. *Советское государство и право*. 1979. № 6. С. 34-42.
8. Комиссаров К.И. Судебное усмотрение в советском гражданском процессе. *Советское государство и право*. 1969. № 4. С. 49-56.
9. Абушенко Д.Б. Судебное усмотрение в гражданском процессе: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2002. 164 с.
10. Громова Н.В. Виды судейского усмотрения при совершении процессуальных действий. *Арбитражная практика*. 2002. № 3. С. 49-52.

11. Папкова О.А. Усмотрение суда. М.: Статут, 2005. 413 с.
12. Огилец А.А. Процессуальные, тактические и психологические аспекты усмотрения следователя: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Краснодар, 2005. 190 с.
13. Никонов М.А. Судейское усмотрение: уголовно-процессуальные аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Москва, 2013. 272 с.
14. Про затвердження порядку складання досудової доповіді: Наказ Міністерства юстиції України від 27.01.2017 № 200/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0121-17/print> (дата звернення: 09.01.2020).

УДК 343.137

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.57>

**ШУМЕЙКО Д.О.**

### **ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

У статті досліджено поняття, форми, нормативну основу міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні. Визначено особливості практичної реалізації окремих форм міжнародного співробітництва під час здійснення спеціального кримінального провадження з урахуванням українських, міжнародних нормативних актів та практичної діяльності правоохоронних органів. Зазначено, що зміст Кримінального процесуального кодексу України визначає такі форми міжнародного співробітництва: міжнародну правову допомогу; видачу осіб, які вчинили кримінальне правопорушення (екстрадицію); кримінальне провадження у порядку перейняття; визнання та виконання вироків іноземних держав та передачу засуджених осіб.

Визначено проблемні питання міжнародного співробітництва під час здійснення спеціального кримінального провадження, серед яких тривалість та якість виконання запитів і доручень, ризику, пов'язані із реалізацією заходів міжнародного співробітництва у спеціальному кримінальному провадженні. Запропоновано врахування практичних положень, що нададуть можливість усунути недоліки, пов'язані з підготовкою та визначенням змісту запитів про надання міжнародної правової допомоги. Надано пропозиції щодо вжиття низки специфічних організаційно-тактичних заходів з метою екстрадиції осіб, які ухиляються від особистої участі у провадженні, зокрема: здійснення дій задля екстрадиції до застосування процедури *in absentia*; аналіз законодавства запитуваної держави у частині допустимості процедури *in absentia* за внутрішнім правом та/або видачі осіб, до яких вона була застосована та кримінальної відповідальності за таке правопорушення; підтвердження дій запитуючої сторони щодо отримання прав підозрюваного, обвинуваченого, що включають інформацію про належне повідомлення особи про кримінальне провадження, забезпечення права на захист, доступ до суду; визначення і оцінка неофіційних або спеціальних каналів співробітництва, що використовуються зацікавленими державами поза механізмами співпраці, передбаченими відповідними міжнародними договорами, але у відповідності до їх норм і принципів.

**Ключові слова:** міжнародне співробітництво, кримінальне провадження, екстрадиція, запит про надання міжнародної правової допомоги, спеціальне кримінальне провадження.

The article explores the concepts, forms, normative basis of international cooperation in criminal proceedings. The peculiarities of practical implementation of certain forms of international cooperation during the implementation of special criminal proceedings, taking into account Ukrainian, international regulations and practical activity of law enforcement agencies, are determined. It is stated that the content of the Criminal Procedure Code of Ukraine defines the following forms of international cooperation: international legal assistance; extradition of persons who have committed a criminal offense (extradition); criminal proceedings in the order of transfer; recognition and enforcement of sentences of foreign states and transfer of convicted persons.

Problems of international cooperation in the course of special criminal proceedings are identified, including the duration and quality of the execution of requests and orders, the risks associated with the implementation of measures of international cooperation in special criminal proceedings. Practical provisions are suggested to address the shortcomings involved in the preparation and determination of the content of requests for international legal assistance. Suggestions were made to take a number of specific organizational and tactical measures to extradite persons who evade personal involvement in the proceedings, in particular: to take actions for extradition before applying the procedure in absentia; analysis of the law of the requested State as to the admissibility of the in absentia procedure under domestic law and / or the extradition of persons to whom it was applied and criminal liability for such an offense; confirmation of the action of the requesting party to obtain the rights of the suspect, accused, including information on the proper notification of the person about the criminal proceedings, protection of the right to defense, access to court; identifying and evaluating informal or ad hoc channels of cooperation used by the States concerned outside the cooperation mechanisms provided for in the relevant international treaties but in accordance with their rules and principles.

**Key words:** *international cooperation, criminal proceedings, extradition, request for international legal assistance, special criminal proceedings.*

**Вступ.** Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України) у межах категорії «міжнародне співробітництво під час кримінального провадження» визначає поняття міжнародної правової допомоги, екстрадиції, передачі (прийняття) засуджених осіб, виконання вироків та інших питань.

Зважаючи на актуальність, питання міжнародного співробітництва у кримінальному судочинстві активно вивчаються та досліджуються, отже, напрацьовано змістовний науковий матеріал, звернення до якого дозволить сформулювати уявлення про нормативно-правове регулювання міжнародного співробітництва під час здійснення спеціального кримінального провадження (далі – СКП).

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні та спеціальному кримінальному провадженні вивчалися у працях Ю.П. Аленіна, А.Г. Веніамінова, О.Г. Виноградової, В.М. Волженкіної, Т.С. Гавриш, В.П. Зіміна, І.М. Зубова, В.В. Зуєва, І.В. Лукашука, М.І. Пашковського, В.В. Сердюка, І.І. Сливича, М.І. Смирнова, Ю.Б. Стринатко, О.М. Толочка, А.В. Шевчишена та інших.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування проблем здійснення окремих форм міжнародного співробітництва під час здійснення спеціального кримінального провадження та визначення можливих шляхів їх розв'язання.

**Результати дослідження.** Міжнародне співробітництво визначають як міждержавну форму співробітництва у протидії злочинності, що здійснюється на підставі міжнародних угод, або на засадах взаємності, між компетентними органами держав у вигляді і запиту на проведення кримінальних процесуальних або інших дій [1, с. 78].

Правову основу міжнародного співробітництва під час кримінального провадження становлять:

1) міжнародні угоди про співробітництво ратифіковані Україною (Європейська конвенція про нагляд за умовно засудженими або умовно звільненими правопорушниками від 30 листопада 1964 року і ратифікована Україною 22 вересня 1995 року; Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми від 16 травня 2005 року і ратифікована Україною 16 січня 2008 року);



2) інші міждержавні багатосторонні договори, ратифіковані Україною, що містять елементи правової допомоги (Конвенція ООН про незастосування строку давності до воєнних злочинів і злочинів проти людства від 26 листопада 1968 року, ратифікована Україною 25 березня 1969 року; Міжнародна конвенція ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму від 9 грудня 1999 року і ратифікована Україною 12 вересня 2002 року);

3) двосторонні договори про правову допомогу у кримінальних справах із країнами як ближнього, так і далекого зарубіжжя (Договір між Україною та Канадою про взаємодопомогу у кримінальних справах від 23 вересня 1996 року; Договір між Україною та Сполученими Штатами Америки про взаємну правову допомогу у кримінальних справах від 10 лютого 2000 року);

4) міжвідомчі договори про правову допомогу у кримінальних справах із країнами як ближнього, так і далекого зарубіжжя (Угода між Генеральною прокуратурою України і міністерством юстиції Республіки Польща на виконання статті 3 Договору між Україною і Республікою Польща про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах від 24 травня 1993 року);

5) рішення Європейського суду з прав людини (справа «Новік проти України», заява No 48068/06, рішення від 18 грудня 2008 року; справа «Ахматпур проти Туреччини», заява No 12717/08, рішення від 15 червня 2010 року);

6) нормативно-правові акти, які регулюють порядок і процедуру здійснення міжнародного співробітництва у кримінальному процесі України (КПК України, КК України, закони, накази, інструкції).

За відсутності міжнародного договору України міжнародна правова допомога чи інше співробітництво може бути надано на підставі запиту іншої держави чи запитано на засадах взаємності [2, с. 8].

У Інструкції про порядок здійснення міжнародного співробітництва з питань взаємної правової допомоги, видачі правопорушників (екстрадиції), передачі (прийняття) засуджених осіб, виконання вироків та інших питань міжнародного судового співробітництва у кримінальному провадженні під час судового провадження зазначено, що обсяг правової допомоги, порядок зносин, вимоги щодо форми й змісту запиту (доручення, прохання, клопотання), а також особливості виконання запитів визначаються положеннями міжнародного договору України, який діє у відносинах між Україною та відповідною іноземною державою, та Кримінальним процесуальним кодексом України.

Заяви та застереження, висловлені державами щодо міжнародного договору, є його невіддільною частиною. Під час застосування багатостороннього міжнародного договору України його положення діють з урахуванням заяв і застережень України, висловлених у законі під час ратифікації чи приєднання, та заяв і застережень відповідної іноземної держави.

Посилання на міжнародний договір України в запиті (дорученні, проханні, клопотанні) є обов'язковим, крім випадків, коли запит складається на основі принципу взаємності [3].

Зі змісту КПК України убачається, що законодавець визначає форми міжнародного співробітництва, до яких відносить:

- міжнародну правову допомогу;
- видачу осіб, які вчинили кримінальне правопорушення (екстрадицію);
- кримінальне провадження у порядку перейняття;
- визнання та виконання вироків іноземних держав та передача засуджених осіб.

Особливостей міжнародного співробітництва під час здійснення СКП у КПК України не передбачено, проте науковці справедливо звертають увагу на важливі аспекти, що пов'язані з реалізацією деяких його форм.

І.І. Сливич зазначає, що згідно з Європейською конвенцією про видачу правопорушників підставами до відмови у видачі є політичний характер вчиненого особою правопорушення, можливість застосування до неї смертної кари. Національні закони також визначають можливості відмови в екстрадиції, законодавство деяких країн (наприклад, Португалії) забороняє екстрадицію у разі можливого призначення не лише смертної кари, а й довічного ув'язнення; екстрадиційні закони Швеції та Ісландії доповнюють підстави відмови віком особи або станом її здоров'я.

Своєю чергою Конвенція про захист прав людини і основних свобод, Статут Міжнародного кримінального суду (п. 1d ст. 67), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (п. 3d ст. 14) передбачають право обвинуваченого на справедливий судовий розгляд та право бути судимим за умов особистої присутності. В цих документах особиста присутність на судовому процесі особи розглядається як фундаментальна гарантія на справедливий розгляд справи, за загального

негативного ставлення до заочного розгляду кримінальних справ, що пов'язано з можливими зловживаннями в процесі заочного провадження.

Саме тому, згідно зі ст. 3 Другого додаткового протоколу від 17 березня 1978 року до Європейської конвенції про захист прав людини, не можна видавати особу, якщо вона вже засуджена заочно, а в Типовому договорі ООН про екстрадицію передбачено, що видача не дозволяється, якщо судові рішення винесено заочно, а засуджена особа не мала достатньої можливості для забезпечення свого захисту і не мала або не буде мати можливості для проведення повторного слухання справи в її присутності (ст. 3g).

У той же час у преамбулі Резолюції 75 (11) Комітету Міністрів Ради Європи наголошується, що, незважаючи на те, що присутність обвинуваченого під час розгляду справи в суді є надзвичайно важливою, можливість спрощення розгляду без слухання справи не повинна бути виключеною. В тексті Резолюції визначено, що справа не може бути розглянута, якщо обвинуваченому не було надано можливостей підготувати свій захист, якщо цій особі не вистачило часу, щоб з'явитися до суду внаслідок того, що вона не була сповіщена про час і місце судового засідання, якщо тільки не буде встановлено, що ця особа навмисно прагнула уникнути правосуддя [4, с. 286–287].

Автор (І.І. Сливич) зазначає, що заочне провадження має сенс застосовувати в умовах, коли немає інших механізмів залучити обвинувачену особу до очного провадження, всі можливості в рамках міжнародної правової допомоги вичерпані [4, с. 288].

А.В. Шевчишен визначає проблеми використання міжнародної правової допомоги у провадженнях *in absentia* та пропонує способи їх вирішення:

– у запитах про надання міжнародної правової допомоги з метою попередження затягування із виконанням міжнародного доручення доцільно просити запитувану сторону надати таку допомогу у певні чітко визначені строки. Якщо такі строки визначені в кримінальному процесуальному законодавстві запитуваної сторони, то у запиті необхідно орієнтуватися на них, а якщо вони не визначені, то варто орієнтуватися на практику здійснення процесуальних дій слідчими у нашій державі. Для оптимізації міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні у майбутньому під час укладення багатосторонніх та двосторонніх договорів про взаємну правову допомогу у кримінальних справах Міністерству закордонних справ України необхідно відстоювати включення нормативних приписів щодо строків виконання звернень про надання міжнародної правової допомоги та можливості і підстави їх зміни тільки за рішенням компетентного органу запитуваної сторони з обов'язковим інформуванням про це запитуючої сторони;

– спеціальне досудове розслідування через можливість невизнання його процедур та результатів у окремих державах може вплинути на прийняття рішення компетентним органом такої запитуваної сторони щодо відмови у наданні міжнародної правової допомоги для збирання доказів шляхом проведення процесуальних дій. Під час досудового розслідування у разі ініціювання прийняття процесуальних рішень щодо спеціального досудового розслідування необхідно, коли відома держава, де перебуває оголошена у міждержавний та/або міжнародний розшук підозрювана особа, брати до уваги її кримінальне процесуальне законодавство і концентруватися спочатку на вирішенні питання щодо екстрадиції цієї особи без прийняття рішення про спеціальне досудове розслідування щодо неї. Якщо буде відмова в екстрадиції такої особи, тоді обґрунтованим і цілком виправданим буде звернення із клопотанням до слідчого судді щодо спеціального досудового розслідування у кримінальному провадженні. Для мінімізації ризиків відмови у наданні міжнародної правової допомоги під час спеціального досудового розслідування та в подальшому під час судового розгляду пропонуємо у ч. 2 ст. 297-4 КПК України передбачити як один із критеріїв, які повинні бути враховані слідчим суддею під час ухвалення ним рішення щодо дозволу на здійснення спеціального досудового розслідування, результати застосування заходів міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні та викласти цю норму у такій редакції:

«2. Під час вирішення питання про здійснення спеціального досудового розслідування слідчий суддя зобов'язаний врахувати наявність достатніх доказів для підозри особи, щодо якої подано клопотання, у вчиненні кримінального правопорушення, а також чи вичерпані всі можливості заходів міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні для встановлення місцезнаходження цієї особи та виконання процесуальних дій, які необхідні для досудового розслідування» [5, с. 206–207].

На нашу думку, щодо останнього, то внесення змін до КПК України у запропонованій редакції навряд вирішить проблему, на якій справедливо наголошено. Конструкція «всі можли-

вості заходів міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні для встановлення місцезнаходження цієї особи та виконання процесуальних дій, які необхідні для досудового розслідування» у даному випадку видаються оціночною категорією, адже вичерпний перелік заходів міжнародного співробітництва для кожного кримінального провадження передбачити неможливо, він може різнитись залежно від обставин провадження. Можливо, це питання доцільніше вирішувати на відомчому рівні у контексті організації і тактики розслідування. Крім того, у правозастосовній практиці, ймовірно, виникне проблема, подібна до існуючої щодо оголошення у міжнародний розшук та підтвердженням його здійснення. Тобто виникне питання, чи достатньо направлення офіційних документів у рамках міжнародного співробітництва, чи потрібно, щоб запитувана сторона надала відповідь або вжила дієвих (яких саме?) заходів на виконання запиту (доручення, прохання, клопотання).

Підтримує позицію щодо необхідності вжиття усіх можливих заходів міжнародної правової допомоги задля екстрадиції як альтернативи СКП В.В. Зуєв і зазначає, що заочне провадження має розглядатися як альтернатива екстрадиції у разі, якщо держава фактично вичерпала можливості залучити особу, яка переховується за кордоном, до участі у кримінальному провадженні. На користь цього підходу свідчить той факт, що у КПК України з'явилися норми, які визначають порядок спеціального провадження, коли провадження відбувається за відсутності підозрюваного або обвинуваченого (*in absentia*), але при цьому має відповідати загальним засадам кримінального провадження, з урахуванням особливостей, встановлених законом (ч. 2 ст. 7 КПК). Отже, український законодавець сприйняв негативне ставлення до судових процесів *in absentia*, що пов'язано з розумінням того, що заочні провадження тягнуть за собою можливість порушення права на справедливе судочинство. В принципі, на нашу думку, ці гарантії можна вважати достатніми для того, щоб претендувати на видачу особи, навіть у разі, якщо рішення було ухвалено у спеціальному (заочному) провадженні [6, с. 143].

Отже, фахівці цілком слушно визначають проблемні питання міжнародного співробітництва у СКП, серед яких тривалість та якість виконання запитів і доручень, ризики, пов'язані із реалізацією заходів міжнародного співробітництва у СКП.

З метою удосконалення інституту СКП хотілося б також звернутись до деяких питань екстрадиційної процедури у контексті дотримання прав підозрюваного, обвинуваченого у СКП.

Окремі аспекти, що стосуються прав підозрюваного, обвинуваченого, на яких наголошують міжнародні документи, були згадані раніше. Тут також потрібно звернутись до Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, де у ст. 16 зазначено, що будь-якій особі, у справі якої здійснюється провадження у зв'язку з будь-яким злочином, до якого застосовується ця стаття, гарантується справедливе поводження на всіх стадіях провадження, включаючи здійснення всіх прав і гарантій, передбачених внутрішнім законодавством Держави-учасниці, на території якої знаходиться ця особа.

Ніщо в цій Конвенції не тлумачиться як таке, що встановлює зобов'язання видачі, якщо у запитуваної Держави-учасниці є істотні підстави думати, що прохання про видачу має на меті переслідування або покарання будь-якої особи з причини її статі, раси, віросповідання, громадянства, етнічного походження або політичних переконань, або що задоволення цього прохання завдало б шкоди становищу цієї особи через будь-яку із цих причин. [7].

У цитованому документі окремо наголошено на нормах внутрішнього права, яке в Україні передбачає, що зміст та форма кримінального провадження за відсутності підозрюваного або обвинуваченого (*in absentia*) повинні відповідати загальним засадам кримінального провадження з урахуванням особливостей, встановлених законом. Сторона обвинувачення зобов'язана використати всі передбачені законом можливості для дотримання прав підозрюваного чи обвинуваченого (зокрема, прав на захист, на доступ до правосуддя, таємницю спілкування, невтручання у приватне життя) у разі здійснення кримінального провадження за відсутності підозрюваного або обвинуваченого (*in absentia*) (ч. 2 ст. 7 КПК України).

У Керівництві ООН з питань взаємної правової допомоги і екстрадиції зазначено, що під час вирішення питання про екстрадицію особи, що була засуджена заочно, і її екстрадиція запитується для відбуття покарання державам, слід враховувати такі фактори:

- чи було згаданій особі відмовлено в праві на справедливий суд в процесі слухання?
- чи приймала особа, яка розшукується, значну участь у своєму захисті?
- чи буде згаданій особі надано можливість оскаржити вердикт після повернення в запитуючій державі?
- чи може запитуюча держава погодитися на проведення повторного слухання?

Ось два приклади вирішення питання про те, чи погоджуватися на екстрадицію, або відмовити в проханні про екстрадицію, яка ґрунтується на вирокі, що винесений після закінчення заочного судового розгляду.

Так, розшукуваний злочинець, будучи за професією адвокатом, сховався від правосуддя запитуючої Держави до пред'явлення йому звинувачень, знаючи, що його арешт неминучий. Він був засуджений заочно. Було підтверджено, що в процесі заочного судового розгляду він підтримував контакти з призначеним судом захисником. В цьому разі не було знайдено ніяких юридичних перешкод для його екстрадиції.

В іншій справі був доказ того, що розшукуваний злочинець нічого не знав про пред'явлені йому звинувачення або про суд, який відбувся над ним заочно. Призначений судом захисник розшукуваної особи поступово вичерпав його право оскарження, а внутрішнє законодавство запитуючої держави не допускало проведення нового судового розгляду. В цьому разі в проханні про екстрадицію було відмовлено [8, с. 53].

Ці положення сформульовані із урахуванням норм міжнародного законодавства, що стосуються процедури *in absentia* та практики ЄСПЛ. Національна правозастосовна практика також орієнтована на них.

**Висновки.** Задля усунення недоліків, пов'язаних з підготовкою та визначенням змісту запитів про надання міжнародної правової допомоги, у практичній діяльності пропонується враховувати такі положення: 1) відповідність форми та змісту запиту вимогам міжнародного договору, КПК України; вказівка, що запит здійснюється за принципом взаємності (у разі відсутності міжнародного договору); 2) засвідчення запиту (доручення) за відсутності міжнародного договору; 3) відповідність змісту запиту можливому обсягу міжнародної правової допомоги відповідно до міжнародного договору та процесуального законодавства запитованої держави; 4) зазначення обставин (за наявності), які вказують на пріоритетність розгляду запиту (характер правопорушення, ризик втрати доказів, переховування) і підтвердження того, що запит не спрямований на переслідування за політичними або іншими мотивами, що суперечать засадам кримінального судочинства; 5) зазначення бажаної дати отримання відповіді із посиланням на міжнародний договір (за наявності) або без такого.

Для екстрадиції осіб, які ухиляються від особистої участі у провадженні, має значення вжиття низки специфічних організаційно-тактичних заходів: 1) здійснення усіх можливих дій задля екстрадиції до застосування процедури *in absentia*; 2) аналіз законодавства запитованої держави у частині допустимості процедури *in absentia* за внутрішнім правом та/або видачі осіб, до яких вона була застосована та кримінальної відповідальності за таке правопорушення; 3) підтвердження дій запитуючої сторони щодо отримання прав підозрюваного, обвинуваченого, що включають інформацію про належне повідомлення особи про кримінальне провадження, забезпечення права на захист, доступ до суду. Зі змісту цих заходів має убачатись, як саме вони впливають на обсяг прав підозрюваного, обвинуваченого, і що сприятиме формуванню об'єктивної позиції щодо можливості екстрадиції; 4) визначення і оцінка неофіційних або спеціальних каналів співробітництва, що використовуються зацікавленими державами поза механізмами співпраці, передбаченими відповідними міжнародними договорами але відповідно до їх норм і принципів.

Ці вимоги є актуальними і для випадку запиту про екстрадицію, якщо здійснюється СКП. У такому разі потребує ретельного вивчення законодавство запитованої держави, зокрема, у частині допустимості процедури *in absentia* за внутрішнім правом та/або видачі осіб, до яких вона була застосована, у окремих випадках може бути доцільним звернення до компетентних органів цієї держави із повідомленням про намір екстрадиційного запиту у провадженні *in absentia* і висловлення прохання зазначити про вимоги та умови, яких має дотриматись запитуюча сторона. Це дозволить зробити об'єктивний висновок про характер, обсяг процедурних можливостей і процесуальних обов'язків щодо співробітництва у конкретній справі за наявних обставин.

#### Список використаних джерел:

1. Маланчук П.М., Льон О.М., Тарасенко Д.І. Міжнародне співробітництво у кримінальному провадженні. *Правові горизонти*. 2017. Вип. 3(16). С. 77–81.
2. Удалова Л.Д., Письменний Д.П., Омельченко О.Є. та ін. Міжнародна правова допомога у кримінальному провадженні: *навч. посіб.* Київ, 2015. 211 с.
3. Про затвердження Інструкції про порядок здійснення міжнародного співробітництва з питань взаємної правової допомоги, видачі правопорушників (екстрадиції), передачі (прийняття) засуджених осіб, виконання вироків та інших питань міжнародного судового співробітництва

у кримінальному провадженні під час судового провадження: наказ Міністерства юстиції від 19 серпня 2019 року. № 2599/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0956-19> (дата звернення: 01.09.2019).

4. Сливич І.І. Заочне провадження як відповідь на сучасні проблеми у сфері міжнародної правової допомоги у кримінальних справах. *Держава і право*. Вип. 61. С. 285–289.

5. Шевчишен А. Використання міжнародної правової допомоги для збирання доказів під час спеціального досудового розслідування. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 2/1. С. 203–208.

6. Зуєв В.В. Кримінальні процесуальні гарантії прав особи при міжнародному співробітництві під час кримінального провадження : монографія. Харків : ТОВ «Оберіг», 2017. 204 с. 142.

7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності. Прийнята резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_789](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789) (дата звернення: 01.09.2019).

8. Руководство по вопросам взаимной правовой помощи и экстрадиции. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк. 2012. 117 с.

## СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.58>

ЄДНАК В.М.

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ ПРОКУРАТУРИ  
В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

У статті, з огляду на аналіз норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених, узагальнено концептуальні засади визначення місця прокуратури в системі правоохоронних органів. Обґрунтовано, що прокуратура цілком може бути правоохоронним органом, який не має повністю відокремленого від інших органів держави організаційного становища і перебуває в підпорядкуванні уряду чи, наприклад, Президента країни, про що яскраво свідчить досвід провідних зарубіжних країн. Однак у той же час не можна не зазначити те, що у Франції, Німеччині та низці інших іноземних держав: по-перше, таке підпорядкування має суто організаційний характер, функціонально ж прокуратури, як правило, максимально наближені до судової гілки влади; по-друге, якщо прокуратура знаходиться у складі виконавчої гілки влади, то вона, як правило, належить до Міністерства юстиції і не перебуває в залежності від керівників інших правоохоронних органів, що не перешкоджає їй здійснювати відповідні координаційні та наглядові повноваження щодо останніх; по-третє, прокурори у своєму статусі користуються практично тим самим обсягом гарантій незалежності, що й судді. Це унеможливує тиск на них із боку інших посадових осіб, навіть найвищого рівня. Визначено, що прокуратура має бути організаційно зарахована до судової гілки влади через те, що суд і прокуратура маю споріднені завдання та функції, а судді та прокурори мають користуватися однаковими гарантіями незалежності від інших органів і посадових осіб, здійснюючи своє функціональне призначення. Зауважимо, що включення прокуратури до означеної гілки влади не є кроком до позбавлення її самостійності, як вважають деякі дослідники, а необхідним заходом у напрямі визначення інституційної приналежності цієї системи органів. Зроблено висновок, що незалежність прокуратури у виконанні своїх функцій і відповідних їм повноважень забезпечить належний рівень її контролю як за судами, так і за діяльністю інших правоохоронних органів. Крім того, прокуратура залишиться головним суб'єктом координації у правоохоронній системі.

**Ключові слова:** *концептуальні засади, прокуратура, правоохоронні органи, судова гілка влади, законодавча гілка влади.*

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists, the conceptual principles of determining the place of the prosecutor's office in the law enforcement system are summarized. It is justified that the prosecutor's office may well be a law enforcement agency that is not fully separated from other organs of the state organizational position and is under the authority of the government or, for example, the President of the country. The experience of the leading foreign countries clearly shows this. However, at the same time, one should not fail to note that in France, Germany and several other foreign countries: first, such subordination is purely organizational in nature, and the prosecutor's offices, as a rule, are as close

as possible to the judicial branch; secondly, if the prosecutor's office is within the executive branch of the power, it usually belongs to the Ministry of Justice and is not dependent on the heads of other law enforcement agencies, which does not prevent it from exercising appropriate coordination and supervisory powers over the latter; third, prosecutors in their status enjoy virtually the same amount of guarantees of independence as judges. This makes it impossible to put pressure on them from other officials, even at the highest level. It is determined that the prosecutor's office should be organizationally assigned to the judicial branch of power, because: the court and the prosecutor's office have related tasks and functions; judges and prosecutors should enjoy the same guarantees of independence from other bodies and officials when carrying out their functions. It should be noted that the inclusion of the prosecutor's office in the designated branch of government is not a step towards depriving it of its independence, as some researchers believe, but a necessary measure in determining the institutional affiliation of this system of bodies. It is concluded that the independence of the prosecutor's office in the performance of its functions and their respective powers will ensure an independent level of its control both in courts and in the activities of other law enforcement agencies. In addition, prosecutors will remain the main subject of coordination in the law enforcement system.

**Key words:** *conceptual framework, prosecutor's office, law enforcement, judicial branch, legislative branch.*

**Вступ.** Одним із ключових етапів вдосконалення та розвитку адміністративно-правових засад діяльності прокуратури як правоохоронного органу є вироблення чіткого бачення її місця у механізмі держави та системі правоохоронних органів. Актуальність даного питання зумовлена тим, що за роки незалежності законодавець чітко так і не визначив місця прокуратури в системі державних органів. Так, з одного боку, вона позиціонується як правоохоронний орган, однак з іншого – не зарахована законом до виконавчої гілки влади, до якої належить більшість інших правоохоронних органів. На цьому проблемному питанні акцентували раніше та продовжують наголошувати нині як представники наукових кіл, так і державні діячі.

Протягом останнього десятиліття проблемі визначення місця прокуратури в системі правоохоронних органів неодноразово приділяли увагу різні науковці. Зокрема, варто вказати здобутки С.Г. Стеценка, В.В. Стеценко, Ю.П. Битяка, М.С. Уткіної, В.І. Баскова, С.П. Кондракової, В.Л. Федоренка, В.Т. Нора, О.М. Литвак, Н.П. Анікіної, Н.Р. Бобечко, Ю.М. Грошевої, М.В. Руденко, С.В. Подкопаєва, М.Й. Курочки та багатьох інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових досліджень, в юридичній літературі так і не сформовано єдиного погляду щодо місця прокуратури в системі правоохоронних органів.

**Постановка завдання.** Мета статті – узагальнити та розкрити зміст концептуальних засад визначення місця прокуратури в системі правоохоронних органів

**Результати дослідження.** Починаючи дослідження представленої у статті проблематики, варто зазначити, що в науковому та юридичному співтоваристві є чотири основні течії щодо місця інституту прокуратури в системі органів державної влади, а саме: 1) приналежності інституту прокуратури до виконавчої гілки влади; 2) приналежності інституту прокуратури до законодавчої гілки влади; 3) приналежності інституту прокуратури до судової гілки влади; 4) виділення окремої четвертої «контрольно-наглядової» гілки влади [1].

Перш за все звернемо увагу на можливість зарахування прокуратури до законодавчої гілки влади. Цей підхід висловлювався такими дослідниками, як М. Потєбенько, В. Клочков, В. Долежан, наприкінці 80-х – на початку 90-х років ХХ століття. На їхню думку, прокуратура – це інструмент, який використовує парламент для контролю за виконанням, законів, що він приймає. І без прокуратури законодавча влада стає безвладною [2, с. 383; 3]. В.В. Логоша з цього приводу пише, що деякі вчені вважають, що прокуратура має бути в системі законодавчої влади, оскільки вона є органом нагляду за виконанням законів, які приймаються законодавчим органом, Верховною Радою України, діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і є підконтрольною їй [4, с. 25]. Як приклад наводяться країни, де прокуратура виділена в окрему систему і підзвітна парламенту (КНР, Куба, Словаччина). У цих країнах на прокуратуру покладається також загальний нагляд за законністю. Прокурорський нагляд, продовжує В.В. Логоша, виник й існує для виконання функції забезпечення єдності законності, що також властива законодавчій владі. Остання, приймаючи закони, зацікавлена в їх точному і уніфікованому виконанні та створює для цього необхідні державно-правові структури, в тому числі прокуратури. Водночас, як справед-

ливо наголошує правник, прокурорський нагляд не підміняє законодавчу владу, Конституційний Суд або будь-який інший державний орган у сфері забезпечення закону, єдності законності і вирішенні інших завдань. Отже, підсумовує В.В. Лагоша, прокуратура певною мірою тяжіє до законодавчої влади. Здійснюючи нагляд, що має безперервний, неепізодичний характер, за виконанням прийнятих парламентом законів, прокуратура ніби виконує частину функцій парламенту [5].

Окрім того, що ідея зарахування прокуратури до складу законодавчої гілки влади не отримала широкої підтримки серед вітчизняних дослідників, вона також не має і реального практичного втілення в жодній із провідних країн світу. Тим не менш дослідники і досі звертають увагу на цей підхід у контексті аналізу реалій та перспективі розвитку правового становища прокуратури України як правоохоронного органу. Вбачається, що одним із факторів, що пояснює це, є значна політична залежність прокуратури від Верховної Ради України, завдяки інституту висловлення недовіри Генеральному прокурору, про проблеми якого неодноразово вказувалось у науковій літературі. Втім ця обставина скоріше не стільки свідчить на користь приналежності прокуратури до законодавчої гілки влади, скільки вказує на необхідність посилення гарантій незалежності прокуратури від політичного тиску з боку парламенту.

Також варто звернути увагу на ідею зарахування прокуратури до відання Президента країни [6, с. 26]. Так, скажімо, М. Бортун, аналізуючи організаційно-правовий статус прокуратури, зауважує, що висловлювалися пропозиції зробити прокуратуру органом президентської влади, бо її наглядові функції дуже близькі до функцій Президента, а повноваження прокуратури мають допомагати Президенту реалізовувати свої права. Така позиція, на думку автора, вочевидь, ускладнює додержання принципу розподілу влади і спрямована на концентрацію в руках Президента, по суті, необмеженої контрольно-наглядової влади. До того ж місце Президента в системі розподілу державної влади також залишається невизначеним [7]. Певну підтримку цієї ідеї у своїх працях висловлювали В.В. Шемчук та А. Анікін та ін. Прибічники цього підходу вважають, що, враховуючи статус Президента України, котрий визнається гарантом додержання Основного Закону, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102 Конституції України), вони визнають можливим на певний, перехідний, період конструювати прокуратуру як структуру президентської влади, що здійснює від його імені нагляд за виконанням законів і президентських указів у державі [5].

Що стосується практичного застосування президентської моделі функціонування органів прокуратури в системі влади, то на короткий час з'явилася в Польщі після скасування Державної ради в 1989 році, коли Президент Республіки Польща мав право призначати Генерального прокурора. Вона існувала до моменту внесення змін до Закону «Про прокуратуру» 1990 року. Зазначена модель притаманна також Болгарії, Греції та Іспанії [8, с. 343].

Наступною концептуальною моделлю функціонування прокуратури в механізмі держави є її включення до складу виконавчої гілки влади. Із виконавчою владою прокуратура взаємодіє на дещо інших засадах, аніж із парламентом чи Президентом, хоча теж має чимало точок дотику: 1) органи виконавчої влади, як і органи прокуратури, становлять надзвичайно широку і розгалужену систему, з якою безпосередньо взаємодіє система органів прокуратури на всіх рівнях; 2) із деякими органами виконавчої влади прокуратура об'єднана спільними завданнями і напрямками діяльності – йдеться про органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, інші правоохоронні, а також численні контролюючі органи; 3) органи виконавчої влади – від Кабінету Міністрів України до органів виконавчої влади на місцях – є об'єктами прокурорського нагляду. При цьому саме відповідність актів, дій, рішень органів виконавчої влади закону традиційно займала найбільшу «питому вагу» в структурі наглядової діяльності прокуратури, хоча в умовах скасування функції нагляду за додержанням і застосуванням законів ця сфера істотно обмежена [9]. Втім, більшість дослідників досить скептично ставиться до ідеї включення прокуратури до системи органів виконавчої влади, привіривши її таким чином до інших правоохоронних органів. Так, наприклад, А.Т. Комзюк, погоджуючись із П.В. Шумським, зазначає, що повне включення прокуратури до складу виконавчої влади несе в собі небезпеку впливу з боку останньої на прокуратуру та служіння її політичній меті і базовим політичним поглядам Уряду. Тим більше, що на перспективу все слідство повністю перейде в підпорядкування відповідних структур виконавчої влади. Крім того, поліцією, яка здійснює оперативно-розшукову діяльність, також керує представник виконавчої влади, Міністр внутрішніх справ [10, с. 10]. Таким чином, ключовим моментом у визначенні приналежності того чи іншого державного органу до системи органів виконавчої влади є конституційне закріплення за цим органом статусу органу виконавчої влади. Отже, стверджувати про приналежність органів прокуратури до виконавчої гілки влади не можна. Крім того, справедливо заперечується можливість конституційного зарахування прокуратури до цієї гілки влади [11].



А. Лапкін із приводу зазначеного підходу зазначає, що історичний досвід підпорядкування прокуратури виконавчій владі в Україні, а також її сучасні завдання і функції свідчать про інше. Призначенням виконавчої влади є виконання законів, а прокуратури – нагляд за їх додержанням, зокрема, і самою виконавчою владою. Крім того, навіть взаємодіючи з органами виконавчої влади, прокуратура займає самостійне і відокремлене щодо них місце: стосовно правоохоронних органів вона стоїть на дещо вищому щаблі, оскільки здійснює координацію їх діяльності щодо протидії злочинності. Стосовно контролюючих органів вона у своїй наглядовій діяльності не підміняла їх, а здійснювала контроль за контролюючими органами. Крім того, зарахування прокуратури до виконавчої влади в сучасних умовах неминуче призведе до її політизації, оскільки виникає проблема залежності від парламентської коаліції депутатських фракцій. Це суперечить засаді політичної нейтральності, закріпленій у Законі «Про прокуратуру». Отже, ідеї включення прокуратури до виконавчої влади на сучасному етапі навряд чи можна вважати прийнятними [12, с. 22].

Отже, враховуючи вищевикладене, можемо дійти висновку, що прокуратура цілком може бути правоохоронним органом, який не має повністю відокремленого від інших органів держави організаційного становища і перебуває в підпорядкуванні уряду чи, наприклад, Президента країни, про що яскраво свідчить досвід провідних зарубіжних країн. Однак водночас не можна не зазначити, що у Франції, Німеччині та інших іноземних державах: по-перше, таке підпорядкування має суто організаційний характер, функціонально ж прокуратури, як правило, максимально наближені до судової гілки влади; по-друге, якщо прокуратура знаходиться у складі виконавчої гілки влади, то вона, як правило, належить до Міністерства юстиції і не перебуває в залежності від керівників інших правоохоронних органів, що не перешкоджає їй здійснювати відповідні координаційні та наглядові повноваження щодо останніх; по-третє, прокурори у своєму статусі користуються практично тим самим обсягом гарантій незалежності, що й судді. Це унеможливує тиск на них із боку інших посадових осіб, навіть найвищого рівня (міністри, Прем'єр-міністр, Президент та ін.).

Втім, мусимо констатувати, що в Україні модель із підпорядкуванням прокуратури уряду чи Президенту не може бути реалізована через надзвичайну заполітизованість діяльності правоохоронних органів, їхню значну корумпованість, низький рівень правової свідомості і правової культури правоохоронців і державних службовців, на чому, до речі, акцентувала і Венеціанська комісія: прокуратура не має і не може бути інструментом вирішення політичних питань.

З огляду на вищевикладене, найбільш прийнятними є дві моделі визначення місця прокуратури у правоохоронній системі, а саме: організаційна відокремленість прокуратури від інших гілок влади; зарахування прокуратури до судової гілки влади. На користь першого підходу висловлюється ціла низка дослідників. Так, наприклад, І.І. Литвин, О.М. Окопник зазначають, що в Україні й досі триває дискусія серед вчених і практичних працівників про місце прокуратури в системі поділу влади. Перш за все, ця дискусія ставила за мету розв'язати в основному одне питання: чи необхідно зберегти серед функцій прокуратури вищий нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законів усіма органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості і належності, посадовими особами і громадянами (так званий загальний нагляд), що безпосередньо пов'язано з цим правовим становищем прокуратури у системі поділу влад (законодавчої, виконавчої та судової)? На думку вказаних дослідників, прокуратура виконує в механізмі держави особливу, тільки їй властиву функцію і ні за своєю генезою, ні за характером повноважень не входить до структури органів законодавчої, виконавчої або судової влади. Так, включення прокуратури в судову систему, як вважають І.І. Литвин та О.М. Окопник, зробить її неспроможною впливати на суд із метою забезпечення ефективного механізму «стримувань і противаг» щодо зловживань незалежністю судовою владою. Викликають також заперечення пропозиції щодо включення прокуратури до складу Міністерства юстиції або іншої структури виконавчої влади, тому що це істотно могло б змінити рівень і зміст її наглядової функції: нагляд за дотриманням законів перетворився б на відомчий контроль [13].

Що ж стосується включення прокуратури до судової гілки влади, то прибічники цього підходу переконані, що такий крок має стати фундаментальним і принциповим кроком на шляху реформування зазначеного правоохоронного органу, оскільки це дасть змогу забезпечити незаангажованість, незалежність і деполітизацію органів прокуратури та відповідатиме сучасним тенденціям визначення ролі прокуратури у демократичних країнах [1]. Крім того, застосування цього підходу було схвально оцінено Радою Європи. М. Косюта з цього приводу

значає, що інтеграція прокуратури до судової гілки влади корисна з таких міркувань: по-перше, зробити крок вперед, назустріч рекомендаціям Ради Європи і послабити гостроту багаторічних виснажливих суперечок із цього питання, по-друге, щоб домогтися зближення судової і прокурорської систем на основі спільних корпоративних інтересів. По-третє, певна інтеграція прокуратури до судової влади повинна мати на меті поступове наближення правового статусу прокурорів до правового статусу суддів за різними критеріями: в частині професійних вимог, порядку призначення і звільнення, гарантій незалежності в процесі виконання професійних обов'язків, імунітету від юридичної відповідальності, матеріального і соціально-побутового забезпечення тощо [3, с. 107].

На наше переконання, найбільш перспективною все ж таки є остання модель визначення місця органів прокуратури в механізмі держави та системі правоохоронних органів зокрема. Тобто прокуратура має бути організаційно зарахована до судової гілки влади через те, що суд і прокуратура мають споріднені завдання та функції, а судді та прокурори мають користуватися однаковими гарантіями незалежності від інших органів і посадових осіб, здійснюючи своє функціональне призначення. Зауважимо, що включення прокуратури до означеної гілки влади не є кроком до позбавлення її самостійності, як вважають деякі дослідники, а необхідним заходом у напрямі визначення інституційної приналежності цієї системи органів.

Зауважимо, що ми не відкидаємо і не заперечуємо певної цінності ідеї функціонування прокуратури як повністю незалежної від будь-якої гілки влади системи органів, яка, як зазначає А. Лапкін, має в умовах політичної нестабільності та погіршення стану законності і правопорядку забезпечувати необхідний баланс і рівновагу між гілками влади, захист прав та законних інтересів кожної окремої особи, суспільства і держави загалом [9]. Однак постає цілком логічне питання, наскільки це відповідатиме Конституції України, адже у ст. 6 Основного закону прямо закріплено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [14]. Оскільки прокуратура – це також орган держави, а не інститут громадянського суспільства, як, скажімо, адвокатура, вона також має бути приналежною до однієї із вказаних гілок влади. Очевидно, що найбільше за своєю суспільною місією прокуратура наближена саме до судової гілки влади. Крім того, як справедливо зазначає О.О. Шмельов, незалежність прокуратури в реаліях сучасного українського суспільно-політичного та правового життя жодним чином не виключає того, що вона (прокуратура), як і раніше, ставатиме заручником у політичному протистоянні законодавчої та виконавчої гілок влади [1].

**Висновки.** Резюмуючи вищевикладене, вважаємо, що прокуратура України як правоохоронний орган має бути організаційно зарахована до судової гілки влади і прокурори мають бути наділені відповідними гарантіями незалежності нарівні із суддями. Цей крок має посилити незалежність прокуратури від політичного тиску та, нарешті, перетворити її із інструменту проведення політичної волі правлячих еліт на інститут забезпечення законності та правової справедливості в державі і суспільстві, поряд із судами. Разом із тим незалежність прокуратури у виконанні своїх функцій і відповідних їм повноважень забезпечить належний рівень її контролю як за судами, так і за діяльністю інших правоохоронних органів. Крім того, прокуратура залишиться головним суб'єктом координації у правоохоронній системі.

#### Список використаних джерел:

1. Шмельов О.О. Статус інституту прокуратури в системі органів державної влади України. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 265–268.
2. Долежан В.В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської компетенції. *Правова система України: теорія і практика*. Матеріали наук-практ. конф.-ї. Київ, 1993, С. 383–385.
3. Косюга М. Роль і місце прокуратури в системі поділу влади. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 4. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/4-2017/kosuta.pdf>
4. Йоффе М. Чи займе прокуратура належне місце в системі державної влади. *Право України*. 1995. № 8. С. 24–27.
5. Логоша В.В. Місце прокуратури в системі органів державної влади. *Форум права*. 2011. № 3. С. 478–485.
6. Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. *Круглый стол. Государство и право*. 1994. № 5. С. 26–27.
7. Бовтун М. Прокуратура в системі поділу державної влади. *Віче*. 2008. № 10, травень. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/954/>.

8. Цигнанок С. Незалежність прокуратури: досвід Польщі. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 343–346.
9. Лапкін А. Прокуратура в системі судової влади / *Право України*. 2015. № 9  
URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10767/1/Lapkin\\_164-171.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10767/1/Lapkin_164-171.pdf)
10. Шумський П.В. Прокуратура України. Київ : Вентури, 1998. 336 с.
11. Комзюк А.Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. *Форум права*. 2013. № 2. С. 230–234.
12. Толочко О. Прокуратура як незалежний орган у системі судової влади. *Вісник Академії прокуратури України*. 2006. N 53. С. 20–23.
13. Судові та правоохоронні органи України : навчальний посібник / Литвин І.І., Окопник О.М. Кіровоград : КІДМУ КПУ, 2015. 296 с.
14. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.645.018:342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.59>

ТИХОМИРОВА Г.Є., БАЛДЖИ К.В.

СИСТЕМНІ ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА  
В КОНТЕКСТІ «ПІЛОТНИХ РІШЕНЬ» ЄСПЛ

Статтю присвячено системним проблемам українського законодавства у контексті прийняття «пілотних рішень» Європейського суду з прав людини. Важливим джерелом, що проголошує права та свободи особи, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, яка кожному гарантує право на ефективний захист юридичного захисту. Так, виконання рішень національних судових органів є суттєвим складником захисту порушеного права особи. Європейський суд з прав людини як авторитетний правозахисний орган звертає увагу на проблему невиконання остаточних судових рішень, зокрема за рахунок прийняття ним «пілотного рішення».

Проаналізовано властивості «пілотних рішень» ЄСПЛ і рішень щодо України, а також причини невиконання рішень національних судових органів. Досліджено, що саме недосконалість законодавчої бази є підґрунтям для виникнення відповідних причин.

Розглянуто пропозиції науковців стосовно поліпшення ситуації із невиконанням судових рішень. Окреслено переваги та недоліки таких варіантів, а також надано посилання на міжнародний досвід у вирішенні подібної проблеми. Так, опрацьовано рішення ЄСПЛ “*Olaru and others v. the Republic of Moldova*” та виявлено потенційно прийнятний для української влади механізм дії у відповідь на «пілотні рішення» Європейського суду з прав людини. В той же час акцентовано увагу на неможливості повністю дублювати іноземний досвід у вирішенні подібних проблем, оскільки не слід забувати про особливості національної правової системи.

Наголошено, що Європейський суд з прав людини не лише вказує на недостатність заходів і недоліки у вирішенні проблеми українською владою, а й максимально сприяє її вирішенню. Так, згадано про рішення Комітету Ради Європи та впровадження проекту Ради Європи, що має назву «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини».

Зроблено висновок про необхідність прийняття комплексної стратегії, яка враховувала б різні напрями, з метою вирішення проблеми невиконання остаточних судових рішень як системної проблеми. Серед напрямів названо законодавчий, структурний, фінансовий, експертний.

**Ключові слова:** *Європейський суд з прав людини, пілотне рішення, євроінтеграція, невиконання судових рішень, системна проблема, стратегія.*

The article deals with the systemic problems of the Ukrainian legislation in the context of making “pilot decisions” of the European Court of Human Rights. An important source proclaiming the rights and freedoms of the individual is the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which guarantees everyone

© ТИХОМИРОВА Г.Є. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри права та публічного адміністрування (Маріупольський державний університет)

© БАЛДЖИ К.В. – студентка кафедри права та публічного адміністрування (Маріупольський державний університет)

the right to an effective remedy. Thus, the enforcement of decisions of national judicial authorities is an essential component of the protection of the person's rights violated. Accordingly, the European Court of Human Rights, as a respected human rights body, draws attention to the problem of non-enforcement of final judgments, in particular by making it a "pilot decision".

The properties of the "pilot decisions" of the ECHR in General and decisions regarding Ukraine in particular, as well as the root causes of non-compliance with the decisions of national judicial authorities, are analyzed. It is investigated that the imperfection of the legal framework is the basis for the occurrence of the corresponding reasons.

The article considers the proposals of scientists to improve the situation with non-execution of court decisions. The advantages and disadvantages of such options are identified, as well as references to international experience in solving such a problem. Thus, the decision of the ECHR "Olaru and others V. the Republic of Moldova" was processed and the mechanism of action that is potentially acceptable for the Ukrainian authorities in response to the "pilot decisions" of the European court of human rights was identified. At the same time, attention is focused on the impossibility of completely duplicating foreign experience in solving such problems, since we should not forget about the peculiarities of the national legal system.

It is noted that the European court of human rights not only points out the insufficiency of measures and shortcomings in solving the problem by the Ukrainian authorities, but also contributes to its solution as much as possible. Thus, the decision of the Committee of the Council of Europe and the implementation of the project of the Council of Europe is referred to as "Support for Ukraine's implementation of the decisions of the European court of human rights".

It is concluded that it is necessary to adopt a comprehensive strategy that would take into account different directions in order to solve the problem of non-execution of final court decisions as a systemic problem. Among the areas mentioned are legislative, structural, financial, and expert.

**Key words:** *European Court of Human Rights, pilot decision, European integration, non-enforcement of court decisions, systemic problem, strategy.*

**Вступ.** Натепер актуальним залишається питання євроінтеграції нашої країни. Цей процес є не можливим без наближення національного законодавства до правових стандартів розвинутої європейської спільноти. У такому напрямі наша країна прямує не перший день, і вагомим кроком стала ратифікація у 1997 році Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) та подальше прийняття Протоколів до неї. Конвенцію називають «європейським біллем про права», вона широким блоком проголошує права і свободи особи, містить дієвий механізм їх захисту, в тому числі за рахунок функціонування Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Законом про ратифікацію Конвенції встановлено повне визнання Україною обов'язкової юрисдикції ЄСПЛ стосовно всіх питань тлумачення та застосування Конвенції. Конвенцією визначено право кожного на ефективний засіб юридичного захисту. На національному рівні завершальним етапом у здійсненні функції захисту порушених прав і свобод громадян є виконання рішень національних судових органів. Проте далеко не всі остаточні судові рішення виконуються, що є системною проблемою. На це вказують і рішення ЄСПЛ щодо України, які отримали назву «пілотних». Отже, підкреслюючи наше прагнення бути правовою європейською державою, слід вказати на актуальність проблеми не виконання остаточних судових рішень, яке повинно бути завершальним етапом ефективного механізму захисту порушених прав та свобод людини і громадянина.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз існуючих та пошук нових пропозицій щодо вдосконалення механізму виконання національних судових рішень кризь призму «пілотних рішень» ЄСПЛ відносно України.

**Результати дослідження.** Для практики ЄСПЛ вагоме значення має процедура прийняття «пілотного рішення». Характерно, що визначення останнього не міститься у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Але загальні ознаки, притаманні для «пілотного рішення», були сформовані вже в першому пілотному рішенні ЄСПЛ *Broniowski v. Poland* (2004 р). Надалі процедура прийняття відповідного рішення ЄСПЛ була закріплена спеціальною

нормою Регламенту суду [1, с. 735]. Так, можна виокремити найсуттєвішу особливість такого рішення: вказівка на системний характер проблеми у національному законодавстві, яка є причиною порушення положень Конвенції. До того ж таким рішенням здійснюється аналіз ситуації, яка призвела до великої кількості однотипних порушень із боку держави-відповідача [2, с. 244]. Отже, процедура «пілотного рішення» ЄСПЛ з одного боку раціональна для суду за рахунок його розвантаження, з іншого стимулююча для держави-відповідача, оскільки дає змогу вирішити наявну проблему на національному рівні.

Практичний інтерес у межах дослідження мають два «пілотних рішення» ЄСПЛ стосовно України. Першим рішенням «Іванов проти України» (2009 р.) ЄСПЛ вказав, що держава не може виправдовувати невиконання судових рішень, винесених стосовно органів державної влади, нестачею коштів. Судом було вказано на проблеми української правової системи, зокрема на відсутність необхідних бюджетних коштів, недоліки виконавчої системи та прогалини у законодавстві. Суд також наголошує на системному характері цієї проблеми і пропонує здійснити комплексні заходи законодавчого характеру. Реакцією на пілотне рішення стало, зокрема, прийняття Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». Але проблеми це не вирішило і через виключення положень про обмеження мораторію на відчуження державного майна та обмеження соціальних виплат. Тим не менш, було підкреслено певні прагнення української влади до вирішення проблеми, проте з урахуванням перелічених вище чинників повністю цього не вдалося досягти. Вже 2017 року мало місце друге рішення ЄСПЛ «Бурмич та інші проти України», яким було наголошено в досить рішучих формулюваннях про невіршену проблему невиконання Україною рішень національних судів [3, с. 22].

Отже, через процедуру прийняття «пілотних рішень» ЄСПЛ вказав на системний характер окресленої вище проблеми. Оскільки йдеться про системність, то і вирішення цієї проблеми потребує комплексного підходу. Це означає, що мають враховуватися причини цього край негативною явища, бо інакше не можливо створити механізм їх подолання, а також необхідне запровадження стратегії оптимальних кроків держави на законодавчому рівні.

Щодо причин проблеми не виконання остаточних судових рішень, то дослідники відносять до них такі: недосконала законодавча база стосовно системи виконання судових рішень, відсутність ефективних механізмів примусового виконання, відсутність належного моніторингу, недостатня розробленість засобів правового захисту та інші. Деякі науковці ще наголошують на такій причині як недостатня політична воля. На її недостатність вказує той факт, що на законодавчому рівні закріплено обов'язок держави виконувати судові рішення, ухвалені проти неї, але держава значно більше зацікавлена у виконанні судових рішень на її користь [4, с. 19].

Другим важливим аспектом є запровадження стратегії, тобто певного курсу держави для вирішення системної проблеми. Розуміння такої потреби як з боку правозахисних інституцій в обличчя ЄСПЛ, так і з боку українських органів влади не є новим. Більше того, Комітет Міністрів Ради Європи запропонував трикрокову стратегію подолання проблеми, на яку вказано «пілотним рішенням» ЄСПЛ щодо України. Здебільшого вона стосується погашення заборгованості та відповідного фінансування. Не дивлячись на це, проблема залишалася не вирішеною [4, с. 20].

Науковці пропонують різні варіанти поліпшення ситуації з не виконанням судових рішень. Так, одні рекомендують користуватися правом забезпечення позову, хоча тут слід враховувати необхідність серйозної обгрунтованості такого заходу. Інші пропонують створити фонд, який би гарантував здійснення виплат за судовими рішеннями. Треті наголошують на необхідності створити окремі, нові органи контролю за виконанням судових рішень.

На думку авторів, алгоритм дій для поліпшення ситуації із невиконанням судових рішень не може складатися з двох, трьох або чотирьох кроків. Вони переконані, що це повинна бути стратегія, яка, окрім всього, повинна враховувати і міжнародний досвід. Наприклад, за «пілотним рішенням» ЄСПЛ “Olaru and others v. the Republic of Moldova” виокремлюється системна проблема, пов'язана з не виконанням Молдовою судових рішень про надання соціального житла. У відповідь на «пілотне рішення» Молдовою прийняті такі кроки: послідовне реформування законодавства та введення нових внутрішніх засобів правового захисту. ЄСПЛ, аналізуючи таку реакцію молдавської влади на «пілотне рішення», дійшов висновку, що це цілком відповідає суті наданих рекомендацій. Значно спрощеною стала процедура розгляду подібних справ і виконання прийнятих рішень відповідно до цього розгляду [5, с. 5].

Зрозумілим є той факт, що кожна країна має свої особливості правової системи і системи виконання судових рішень. Але певний досвід країн, які вже мають позитивні тенденції з окресленого питання, має свою цінність і повинен бути використаний. Важливо, що Європейським

судом з прав людини відносно України не лише було прийнято друге пілотне рішення, яке знову вказало на проблему та недостатність заходів щодо її вирішення. Принциповим є прагнення європейських інституцій допомогти українській владі змінити ситуацію докорінно. Йдеться, зокрема, про проекти Ради Європи та звіти Комітету Ради Європи. Так, у червні 2019 року мали місце певні рішення комітету, якими акцентовано увагу на недоліках у розумінні проблеми. Вказано, що в Україні відсутнє загальне бачення причин проблеми невиконання судових рішень на національному рівні та не прийнято всеохоплюючої стратегії для вирішення цієї проблеми [6].

Слід зазначити, що впроваджено також проєкт Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини», яким організовані експертні дискусії та надані певні рекомендації. В межах проведених дискусійних заходів було виявлено певну особливість: українська влада надає більший пріоритет у виконанні судових рішень за справами, які пройшли процедуру розгляду ЄСПЛ, аніж тих, що такої процедури не проходили. З одного боку таке визнання авторитету ЄСПЛ лише вітається і є позитивним. З іншого це створює низку негативних явищ, серед яких зменшення значущості обов'язкової сили рішень національних судових органів та недовіра до судової влади [4, с. 22]. Варто розуміти, що метою всього проєкту підтримки виконання Україною рішень ЄСПЛ є формування в українській владі розуміння, що ЄСПЛ є субсидіарним, авторитетним судовим органом, але не черговою судовою інстанцією, яку має пройти заявник, щоб домогтись виконання рішення.

**Висновки.** Проаналізувавши викладене вище було встановлено, що «системний характер» проблеми, на який вказано пілотними рішеннями ЄСПЛ щодо України, потребує «системного» підходу до її вирішення.

Автори пропонують впровадження багатокрокової стратегії, яка б враховувала такі напрями:

- законодавчий (реформа виконавчої системи на предмет надання
- реальних механізмів для виконання судових рішень; перегляд системи мораторіїв; удосконалення засобів правового захисту);

- структурний (створення окремої системи моніторингу за виконанням
- судових рішень; створення спеціальних фондів гарантування);
- фінансовий (відповідне планування бюджетних коштів і можливість
- отримання надходжень від міжнародних організацій);
- експертний (використання міжнародного позитивного досвіду з
- вирішення подібних проблем, врахування рекомендацій авторитетних правозахисних організацій).

Факт того, що ЄСПЛ як авторитетний правозахисний орган акцентує увагу на системній проблемі в нашій країні в напрямі захисту прав людини беззаперечно зумовлює необхідність подальших наукових досліджень і розробок з метою врегулювання цього проблемного питання. До того ж момент із впровадженням нового засобу правового захисту залишається відкритим.

#### Список використаних джерел:

1. Kurban D. Forsaking Individual Justice: The implications of the European Court of Human Rights Pilot Judgment Procedure for Victims of Gross and Systematic Violations. *Human Law Review*. 2016. Vol. 16. P. 731–769.

2. Гончаренко О.А. Правова природа «пілотних рішень» Європейського суду з прав людини. *Форум права*. Харків, 2012. № 4. С. 243–249.

3. Белікова С.О., Белікова А.О. «Пілотні рішення» Європейського суду з прав людини та проблема невиконання рішень національних судів. *Практика Європейського суду з прав людини в діяльності органів прокуратури і суду: виклики та перспективи* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 13 червня 2018 р. Київ, 2018. С. 21–24.

4. Звіт за результатами експертних дискусій щодо виконання національних судових рішень у контексті рішень Європейського суду з прав людини «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України». URL: <https://rm.coe.int/expert-report-following-a-series-of-expert-discussions-ukr/16808f2559> (дата звернення: 01.02.2020).

5. Pilot judgments – European Court of Human Rights. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Pilot\\_judgments\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf) (дата звернення: 01.02.2020).

6. Burmych v. Ukraine two years later: What about restoral? URL: <https://strasbourgobservers.com/2019/09/17/burmych-v-ukraine-two-years-later-what-about-restoral/> (дата звернення: 01.02.2020).

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 346.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.60>

КОМАРНИЦЬКИЙ Д.С.

**ХАРАКТЕРИСТИКА ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО ЗМІСТУ ЕКСПОРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ПРЕДМЕТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

У даній статті досліджується економіко-правовий зміст суспільних відносин у сфері експортної діяльності. Зроблено висновок про те, що експортна діяльність, як предмет правового регулювання, має складний комплексний міжгалузевий характер і підлягає регулюванню нормами національного, міжнародного приватного та міжнародного публічного права.

**Ключові слова:** предмет правового регулювання, міжнародне економічне співробітництво, зовнішньоекономічна діяльність, експортна діяльність, експорт.

*В данной статье исследуется экономико-правовое содержание общественных отношений в сфере экспортной деятельности. Сделан вывод о том, что экспортная деятельность, как предмет правового регулирования, имеет сложный комплексный межотраслевой характер и подлежит регулированию нормами национального, международного частного и международного публичного права.*

**Ключевые слова:** предмет правового регулирования, международное экономическое сотрудничество, внешнеэкономическая деятельность, экспортная деятельность, экспорт.

*This article explores the economic and legal content of public relations in the sphere of export activities. It has been concluded that export activity, as a subject of legal regulation, has a complex cross-sectoral character and is subject to regulation by the rules of national, international private and international public law.*

**Key words:** subject of legal regulation, international economic cooperation, foreign economic activity, export activity, export.

**Постановка проблеми.** Дослідження економіко-правового змісту суспільних відносин у сфері експортної діяльності як предмета правового регулювання зумовлене необхідністю удосконалення механізму, форм та методів державного регулювання у цій сфері, створення належних організаційних, економічних та правових умов для збільшення обсягів експорту товарів (робіт, послуг) українського походження. Державна підтримка експортної діяльності є одним із пріоритетів як внутрішньої, так і зовнішньої політики України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності вже досліджувалося у вітчизняній юридичній науці [1, 2]. Однак дослідження економіко-правового змісту суспільних відносин у сфері експортної діяльності як предмета правового регулювання потребують подальшого розвитку з огляду на їх актуальність для реалізації державної політики щодо підтримки та стимулювання експорту в Україні.

**Постановка завдання.** Завданням даної статті є характеристика економіко-правового змісту експортної діяльності як предмета правового регулювання.



**Основні результати дослідження.** Суспільні правовідносини виникають у процесі застосування права до тих чи інших суспільних відносин і є юридичним зв'язком між учасниками суспільних відносин, який регулюється нормами права і характеризується наявністю прав та обов'язків. Регулюючий вплив права на суспільні відносини полягає в тому, що воно в своїх нормах створює модель обов'язкової або дозволеної поведінки різних учасників цих відносин. Правове регулювання – це дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, перш за все норм права. Предмет правового регулювання – це найбільш важливі для держави, фізичних і юридичних осіб суспільні відносини, що потребують правового регулювання і об'єктивно піддаються йому, сторонами яких виступають свідомі і вольові учасники, які є правоздатними і дієздатними особами [3, с. 209; 4, с. 50; 5, с. 622-624; 6, с. 794].

Характеризуючи суспільні правовідносини у сфері експортної діяльності необхідно дослідити склад цих правовідносин, тобто їх економіко-правовий зміст, суб'єктний склад та об'єкти.

Національні економіки взаємодіють через міжнародні економічні відносини, які являють собою систему економічних зв'язків з приводу виробництва, розподілу, обміну та споживання, що вийшли за межі національних господарств. В основі міжнародних економічних відносин лежить міжнародний поділ праці, що являє собою обмін між країнами факторами і результатами виробництва у певних кількісних і якісних співвідношеннях. Суб'єктами міжнародних економічних відносин є фізичні особи, юридичні особи, держави та міжнародні організації. Формами міжнародних економічних відносин є міжнародна торгівля, міжнародний рух капіталу та міжнародна міграція робочої сили [7, с. 29, 38].

Міжнародна економічна діяльність України становить неоднорідний та багатоаспектний предмет дослідження. Її слід розглядати в контексті національних інтересів як в регіональному, так і в глобальному масштабах. Порівнюючи терміни «міжнародна економічна діяльність» і «зовнішньоекономічна діяльність» в економічній науці зроблено висновок про те, що термін «міжнародна економічна діяльність» є ширшим і охоплює не тільки власне сферу виробничої, торгівельної діяльності, ті міжнародні за характером економічні дії, які спрямовані на отримання та збільшення прибутку, а поширюється також на непідприємницькі регулятивні за характером дії, на інструменти впливу з метою поліпшення загальних умов господарювання як з боку національних урядів, так і з боку міжнародних організацій та структур. Міжнародна економічна діяльність є цілісною системою господарських зв'язків між національними економіками різних країн, належних до них або утворених ними суб'єктами господарського життя, а також міжнародними організаціями, яка має характерні лише для себе взаємозв'язки, закономірності та реалізує ті специфічні інтереси, які пов'язані з використанням переваг міжнародного співробітництва, поділу праці та факторного розміщення [8, с. 20-25].

В наукових джерелах міжнародного приватного права зазначається, що постійне зростання частки правових питань міжнародної торгівлі, питань врегулювання економічного співробітництва у міжнародному публічному праві стало причиною формування міжнародного економічного права. Але регульовані ним відносини мають не цивільно-правовий, а публічно-правовий, міждержавний характер. Що ж стосується міжнародного приватного права, то ним регулюється група цивільно-правових відносин, що мають міжнародний характер [9, с. 5-15].

У науці міжнародного публічного права існує концепція, згідно із якою міжнародні економічні відносини регулюються системою міжнародно-правових норм, що об'єднуються поняттям «міжнародне економічне право» [10, с. 235, 236]. Міжнародні економічні відносини є складовою частиною системи міжнародних відносин, особливою формою суспільно-виробничих зв'язків між окремими державами та міжнародними організаціями, між міжнародними організаціями [11, с. 12; 12, с. 5-15].

Експорт та імпорт товарів, капіталів та робочої сили є одним із видів зовнішньоекономічної діяльності. Експортна діяльність має складний комплексний міжгалузевий характер і підлягає регулюванню нормами національного, міжнародного публічного та міжнародного приватного права.

Експортна діяльність, як один із видів зовнішньоекономічної діяльності, відноситься до видів господарської діяльності.

Згідно із ч. 1 ст. 3 Господарського кодексу України під господарською діяльністю розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [13].

У ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» зазначається, що господарська діяльність – це будь-яка діяльність, у тому числі підприємницька, пов'язана з виробництвом і обміном матеріальних та нематеріальних благ, що виступають у формі товару [14].

Відповідно до п. 14.1.36 Податкового кодексу України господарська діяльність – це діяльність особи, що пов’язана з виробництвом (виготовленням) та/або реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг, спрямована на отримання доходу і проводиться такою особою самостійно та/або через свої відокремлені підрозділи, а також через будь-яку іншу особу, що діє на користь першої особи, зокрема за договорами комісії, доручення та агентськими договорами [15].

Згідно із абз. 4 ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» господарська діяльність – це будь-яка діяльність, у тому числі підприємницька, юридичних осіб, а також фізичних осіб – суб’єктів підприємницької діяльності, пов’язана з виробництвом (виготовленням) продукції, торгівлею, наданням послуг, виконанням робіт [16].

Відповідно до ч. 1 ст. 377 Господарського кодексу України зовнішньоекономічною діяльністю суб’єктів господарювання є господарська діяльність, яка в процесі її здійснення потребує перетинання митного кордону України майном та/або робочою силою [13].

У ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» зазначається, що зовнішньоекономічна діяльність – це діяльність суб’єктів господарської діяльності України та іноземних суб’єктів господарської діяльності, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами [14].

Згідно із ст. 378 Господарського кодексу України суб’єктами зовнішньоекономічної діяльності є: 1) господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до Господарського кодексу України, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку; 2) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці; 3) зовнішньоекономічні організації, що мають статус юридичної особи, утворені в Україні відповідно до закону органами державної влади або органами місцевого самоврядування [13].

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» суб’єктами зовнішньоекономічної діяльності в Україні можуть бути: фізичні особи – громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які мають цивільну правоздатність і дієздатність згідно з законами України і постійно проживають на території України; юридичні особи, зареєстровані як такі в Україні і які мають постійне місцезнаходження на території України, у тому числі юридичні особи, майно та/або капітал яких є повністю у власності іноземних суб’єктів господарської діяльності; об’єднання фізичних, юридичних, фізичних і юридичних осіб, які не є юридичними особами згідно з законами України, але які мають постійне місцезнаходження на території України і яким цивільно-правовими законами України не заборонено здійснювати господарську діяльність; структурні одиниці іноземних суб’єктів господарської діяльності, які не є юридичними особами згідно з законами України (філії, відділення, тощо), але мають постійне місцезнаходження на території України; спільні підприємства за участю суб’єктів господарської діяльності України та іноземних суб’єктів господарської діяльності, зареєстровані як такі в Україні і які мають постійне місцезнаходження на території України; інші суб’єкти господарської діяльності, передбачені законами України [14].

Усі суб’єкти зовнішньоекономічної діяльності мають право на здійснення будь-яких видів зовнішньоекономічної діяльності і зовнішньоекономічних операцій, якщо інше не встановлено законом. Види зовнішньоекономічної діяльності, перелік зовнішньоекономічних операцій, що здійснюються на території України, умови та порядок їх здійснення суб’єктами зовнішньоекономічної діяльності, а також перелік товарів (робіт, послуг), заборонених для експорту та імпорту, визначаються законом (ст. 379 Господарського кодексу України) [13].

Перелік видів зовнішньоекономічної діяльності міститься у ст. 4 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність». Їх можна об’єднати по таким напрямкам, як експорт та імпорт товарів, послуг, капіталів та робочої сили; наукова, виробнича, освітня та інша кооперація; міжнародні фінансові, кредитні та розрахункові операції; створення юридичних осіб та представництв за межами України та створення іноземними суб’єктами господарської діяльності юридичних осіб та представництв на території України; спільна підприємницька діяльність; діяльність з обігу нематеріальних об’єктів власності; організація та здійснення діяльності в галузі проведення виставок, аукціонів, торгів, конференцій, симпозіумів, семінарів та інших подібних заходів; оренди, у тому числі лізингові, операції, тощо. Слід зазначити, що наведений у ст. 4 даного закону перелік видів зовнішньоекономічної діяльності не є вичерпним, і дозволяється здійснювати інші види зовнішньоекономічної діяльності, що не заборонені прямо і у виключній формі законами України [14].

За енциклопедичним визначенням експорт (англ. export – вивіз, від лат. exportare – вивозити) – це вивезення товарів, послуг, технологій та ін. з митної території країни за кордон [17].

Згідно нормативного визначення експорту, що міститься у ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», експорт (експорт товарів) – це продаж товарів українськими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності іноземним суб'єктам господарської діяльності (у тому числі з оплатою в негрошовій формі) з вивезенням або без вивезення цих товарів через митний кордон України, включаючи реекспорт товарів. При цьому термін реекспорт (реекспорт товарів) означає продаж іноземним суб'єктам господарської діяльності та вивезення за межі України товарів, що були раніше імпортовані на територію України [14].

Основи правового регулювання господарської комерційної діяльності (підприємництва) містяться у главі 4 Господарського кодексу України, а некомерційної господарської діяльності – у главі 5 зазначеного кодексу. Оскільки експортна діяльність є видом господарської діяльності, то вона теж може бути як комерційною, так і некомерційною.

Господарська діяльність має такі загальні ознаки: а) здійснюється у сфері суспільного виробництва (а не у сфері особистого споживання); б) перебуваючи у сфері суспільного виробництва, ця діяльність базується на ринкових засадах і спрямована на задоволення приватних інтересів суб'єктів господарювання за умови дотримання ними публічних інтересів; в) господарська діяльність перш за все пов'язана із тією стороною суспільного виробництва, у якій здійснюється господарське використання майна; г) вона є діяльністю, що організує виробництво та використання майна; д) результати господарської діяльності мають вартісний характер [18, с. 12].

Спеціальними ознаками зовнішньоекономічної діяльності в науці господарського права визначаються: 1) за своєю сутністю вона є господарською діяльністю, спрямованою на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність; 2) здійснюється визначеним в законодавчому порядку колом суб'єктів; 3) обов'язковою умовою віднесення того чи іншого виду діяльності до зовнішньоекономічної є перетин митного кордону України майном чи робочою силою. [18, с. 573].

Однак слід зазначити, що перетин митного кордону майном чи робочою силою не є обов'язковою ознакою зовнішньоекономічної діяльності в цілому, про що йдеться у ч. 1 ст. 377 Господарського кодексу України. Перетин митного кордону можливий лише товарами або транспортними засобами при здійсненні експортно-імпортних операцій, а при міжнародному співробітництві у сфері обміну робочою силою – такою робочою силою. Здійснення всіх інших видів зовнішньоекономічної діяльності, передбачених ст. 4 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», не у всіх випадках вимагає перетину кордону товарами чи робочою силою.

Дослідивши економічний та правовий зміст експортної діяльності можна зробити висновок про те, що експортна діяльність має наступні правові ознаки: це суспільні відносини в торговельній (обмін товарами, роботами, послугами), інвестиційній, валютно-фінансовій, виробничо-промисловій та науково-технічній сферах; зазначені відносини мають господарський характер; суб'єктами експортної діяльності є суб'єкти господарської діяльності України та іноземні суб'єкти господарської діяльності; має місце як на території України, так і за її межами; може бути побудована на підприємницьких або непідприємницьких засадах; врегульована нормами національного законодавства країн походження її суб'єктів, а також нормами міжнародного приватного та міжнародного публічного права.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Експорт товарів, робіт, послуг, капіталів та робочої сили є одним із видів зовнішньоекономічної діяльності. Експортна діяльність, як предмет правового регулювання, має складний комплексний міжгалузевий характер і підлягає регулюванню нормами національного, міжнародного приватного та міжнародного публічного права. Як вид зовнішньоекономічної діяльності, експортна діяльність є видом господарської діяльності. Перспективи подальших досліджень економіко-правового змісту суспільних відносин у сфері експортної діяльності як предмета правового регулювання зумовлені необхідністю удосконалення механізму, форм та методів державного регулювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності в Україні та її міжнародного економічного співробітництва.

#### Список використаних джерел

1. Поединок В. В. Правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності : навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2006. 288 с.
2. Омельченко А. В. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Україні : монографія. К.: КНЕУ, 2011. 309 с.

3. Алексеев С.С. Теория права [2-е изд., перераб. и доп.]. М.: БЕК, 1995. 320 с.
4. Правознавство : підручник / [Опришко В.Ф., Шульженко Ф.П. та ін.] ; за заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. К.: КНЕУ, 2003. 767 с.
5. Теория государства и права : курс лекций / [под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько]. М.: Юристъ, 1997. 672 с.
6. Теория государства и права : учебник / [под. ред. М.Н. Марченко]. М.: Зерцало, 2009. 836 с.
7. Пахомов Ю.М. Національні економіки в глобальному конкурентному середовищі / Пахомов Ю.М., Лук'яненко Д.Г., Губський Б.В. К.: Україна, 1997. 237 с.
8. Новицький В.Є. Міжнародна економічна діяльність України : [підручник]. К.: КНЕУ, 2003. 948 с.
9. Богуславский М.М. Международное частное право : [учебник] [2-е изд., перераб. и доп.]. М.: Междунар. отношения, 1994. 416 с.
10. Міжнародне право : навч. посібник / [за ред. М.В. Буроменського]. К.: Юрінком Інтер, 2006. 336 с.
11. Міжнародне економічне право : підручник / [Опришко В., Коста А., Квінтано К. та ін.] ; за наук. ред. В. Опришка. К.: КНЕУ, 2006. 311 с.
12. Опришко В.Ф. До питання про предмет та джерела міжнародного економічного права. *Правове регулювання економіки* : зб. наук. праць. К.: КНЕУ, 2005. Вип. 5. С. 5 – 15.
13. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18; № 19–20; № 21–22. Ст. 144.
14. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 р. № 959-ХІІ. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 29. Ст. 377.
15. Податковий кодекс України : Закон України від 08.04.2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
16. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 36. Ст. 299.
17. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін.]. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 2: Д–Й. 1999. 744 с.
18. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / [Знаменський Г. Л., Хахулін В. В., Щербина В. С. та ін.] ; за заг. ред. В.К. Мамутова. К.: Юрінком Інтер, 2004. 688 с.

## ЗМІСТ

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

<b>КРУГОВА С.С.</b> РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ РІВНОСТІ ПРАВ І СВОБОД ЖІНОК ТА ЧОЛОВІКІВ У СВІТІ ТА НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ.....	3
<b>СОРОЧАН Д.А.</b> БУЛІНГ: ПОНЯТТЯ, ІСТОРІЯ ІСНУВАННЯ, ХАРАКТЕРИСТИКА.....	12
<b>ТИХОМИРОВ Д.О.</b> ПРОБЛЕМИ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОГО ОСМИСЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ТЕРМІНІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ.....	20

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

<b>БАКУМОВ О.С.</b> КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ ПРЯМОГО НАРОДОВЛАДДЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПОСИЛЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ.....	26
--	----

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

<b>ТОКАРЕВА В.О.</b> ПОХІДНІ ТВОРИ В ГАЛУЗІ СУЧАСНОГО МИСТЕЦТВА.....	35
<b>ФЕСЕНКО О.М.</b> ІНВЕСТИЦІЇ ТА ІНВЕСТИЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ.....	40

**ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

<b>ТИТОВА О.В., ДЯКУНОВСЬКИЙ О.Є.</b> ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОСТОГО АКЦІОНЕРНОГО ТОВАРИСТВА В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА.....	49
---	----

**ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

<b>БЕЗУСИЙ В.В.</b> СПЕЦИФІКА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В АВСТРІЇ.....	55
<b>БОНДАР В.І.</b> ДО ПРОБЛЕМИ КОМПЛЕКТУВАННЯ СЛУЖБИ СУДОВОЇ ОХОРОНИ.....	59
<b>ГАСВИЙ В.В.</b> ПОЗАЮРИСДИКЦІЙНІ ФОРМИ ЗАХИСТУ ПРАВА ПРАЦІВНИКА НА ВІДШКОДУВАННЯ МОРАЛЬНОЇ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ У ТРУДОВИХ ВІДНОСИНАХ.....	65
<b>ДЕНЕГА О.П.</b> ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ.....	69
<b>КИРИЗЛІЄВ О.Ф.</b> СПЕЦИФІКА ВИНИКНЕННЯ ПРАВОВІДНОСИН ІЗ ПРАЦІВНИКАМИ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ.....	75
<b>КОМАРНИЦЬКА М.В.</b> ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ТА СУМІЖНІ КАТЕГОРІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	84
<b>КРИВЕНКО Д.Є.</b> ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ МЕДІАЦІЇ ТА ТРУДОВОГО АРБИТРАЖУ ЯК СПОСОБУ ВИРІШЕННЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ: СПІЛЬНІ ТА ВІДМІННІ РИСИ.....	92
<b>ЛЮБИМОВ О.К.</b> КОМПЛЕКС ОСНОВНИХ ПРАВ ПРОФЕСІЙНОГО ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ.....	97

<b>ОБУШЕНКО Н.М.</b> ТЕХНОЛОГІЯ ТА ЕТАПИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	102
<b>ПИЛИПЧУК Н.П.</b> ХАРАКТЕРИСТИКА МІЖНАРОДНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, У ЯКИХ РЕГУЛЮЄТЬСЯ ПРАВО НА ВІДПОЧИНОК.....	107
<b>ЧУМАЧЕНКО І.М.</b> ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ (У ЧАСИ ІСНУВАННЯ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ).....	111
<b>ЮРОВСЬКА В.В.</b> НОВЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОТРИМАННЯ СТАТУСУ БЕЗРОБІТНОГО В УКРАЇНІ.....	116
 <b>ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО</b>	
<b>ШОХА Т.П.</b> ОКРЕМІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА.....	121
 <b>АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО</b>	
<b>АБЛОВ Є.В.</b> ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ З ПОЗИЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	126
<b>БЕЙГУЛ С.В.</b> ФОРМИ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	131
<b>БІЛОУС О.В.</b> ПРИЙОМИ ТА ПРАВИЛА КОНТЕКСТУАЛЬНОГО ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТЬ ТА КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	136
<b>БРУСАКОВА О.В.</b> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПОВІТРЯНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ.....	142
<b>ВЕСЕЛОВА Л.Ю.</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ.....	148
<b>ДЕГТЯРЬОВА С.В.</b> ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВІЙ СФЕРІ.....	153
<b>ЖУРАВЕЛЬ Я.В.</b> СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ФУНКЦІЇ», «КОМПЕТЕНЦІЯ», «ПОВНОВАЖЕННЯ» В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ.....	157
<b>ЗАБОЛОТНИЙ А.В.</b> ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	162
<b>ЗАМРИГА А.В.</b> АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	168
<b>ЗОЛОТОНОША О.В.</b> ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ.....	173

<b>КОШИКОВ Д.О. ОКРЕМІ ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....</b>	<b>177</b>
<b>КРИЛОВ Д.В. ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ: ЕЛЕМЕНТИ ЇХНЬОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ.....</b>	<b>184</b>
<b>МИКОЛАЄЦЬ В.А. ОСОБЛИВОСТІ ТИПОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....</b>	<b>193</b>
<b>ПАЦКАН В.В. ФУНКЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ВИЩОГО ОРГАНУ АУДИТУ УКРАЇНИ.....</b>	<b>199</b>
<b>ПОГРІБНІЧЕНКО І.М. РІЗНОВИДИ ІНДИВІДУАЛЬНИХ АКТИВ, ЩО МОЖУТЬ БУТИ ОСКАРЖЕНІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ.....</b>	<b>206</b>
<b>РАФАЛЬСЬКА О.В. ПРОЦЕСУАЛЬНА СПІВУЧАСТЬ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА МНОЖИННОСТІ В СИСТЕМІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....</b>	<b>210</b>
<b>РОГОВА Є.І. ХАРАКТЕРИСТИКА ПОНЯТІЙНИХ КАТЕГОРІЙ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ.....</b>	<b>214</b>
<b>РЯБЕЦЬ О.М. ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ КОМПАНІЙ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН.....</b>	<b>219</b>
<b>СІДЕЛКОВСЬКИЙ О.Л. УДОСКОНАЛЕННЯ ЄДИНОГО МЕДИЧНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ: КЛЮЧОВІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ КРОКИ.....</b>	<b>224</b>
<b>СОФ'ІН М.І. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>229</b>
<b>СТЕЦЮК С.П. УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....</b>	<b>235</b>
<b>ТКАЧ Т.В. ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПАРТАМЕНТУ КІБЕРПОЛІЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....</b>	<b>240</b>
<b>ФЕСЕНКО Т.В. ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СУБ'ЄКТІВ У НАПРЯМІ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ.....</b>	<b>246</b>
<b>ЧИСТЯКОВА О.О. КОДЕКС ДОБРОЧЕСНОСТІ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ПОБУДОВИ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>251</b>
<b>ЩУПАКІВСЬКИЙ Р.В. ПРО ПРАВОВУ РЕГЛАМЕНТАЦІЮ ДІЯЛЬНОСТІ ЗМІ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ.....</b>	<b>255</b>
 <b><i>КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО</i></b>	
<b>КАРМАН В.В. СУБ'ЄКТИВНА СТОРОНА НАРУГИ НАД ДЕРЖАВНИМИ СИМВОЛАМИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>261</b>
<b>КРИМЧУК С.Г. ДО ПИТАННЯ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПІДОЗРУ ОКРЕМІЙ КАТЕГОРІЇ ОСІБ.....</b>	<b>268</b>

<b>МІРКОВЕЦЬ В.І.</b> ПРАВО НА СВОБОДУ ТА ОСОБИСТУ НЕДОТОРКАНИСТЬ ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ АКТАХ ТА ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ.....	274
<b>СЕМЕНИШИН М.О.</b> КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ.....	282
<b>СІСЕЦЬКА А.В.</b> ДІЯЛЬНІСТЬ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ТЕРОРИСТИЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ.....	288
<b>СКОК С.Г.</b> ДО ПИТАННЯ ПРО КВАЛІФІКАЦІЮ УМИСНИХ ВБИВСТВ У РАЗІ КОНКУРЕНЦІЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ НОРМ.....	293
<b>ФІЛЬ І.О.</b> ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ СТАТЕВОЇ СВОБОДИ ТА СТАТЕВОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ.....	300

***КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;  
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ***

<b>БОЖИК В.І.</b> СТАНДАРТИ ДОКАЗУВАННЯ У ПРОВАДЖЕННІ ПРО КРИМІНАЛЬНІ ПРОСТУПКИ.....	305
<b>БОРТНИЦЬКА В.В.</b> МІЖНАРОДНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЗАСТОСУВАННЯ СПРОЩЕНОГО ПОРЯДКУ ВИДАЧІ ОСІБ.....	311
<b>СТРАТОНОВ С.Ю.</b> ПОНЯТТЯ ЕКСПЕРТИЗИ ВСТАНОВЛЕННЯ ДАВНОСТІ ДОКУМЕНТУ, ЇЇ МІСЦЕ В СИСТЕМІ СУДОВИХ ЕКСПЕРТИЗ І ЗНАЧЕННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ.....	317
<b>ТОРБАС О.О.</b> КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ РОЗСУДУ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ.....	321
<b>ШУМЕЙКО Д.О.</b> ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ.....	327

***СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА***

<b>ЄДНАК В.М.</b> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ ПРОКУРАТУРИ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ.....	334
---	-----

***МІЖНАРОДНЕ ПРАВО***

<b>ТИХОМИРОВА Г.Є., БАЛДЖИ К.В.</b> СИСТЕМНІ ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ «ПІЛОТНИХ РІШЕНЬ» ЄСПЛ.....	340
--	-----

***МІЖНАРОДНЕ ПРАВО***

<b>ТИХОМИРОВА Г.Є., БАЛДЖИ К.В.</b> СИСТЕМНІ ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ «ПІЛОТНИХ РІШЕНЬ» ЄСПЛ.....	340
--	-----

***АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ***

<b>КОМАРНИЦЬКИЙ Д.С.</b> ХАРАКТЕРИСТИКА ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО ЗМІСТУ ЕКСПОРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ПРЕДМЕТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	344
---	-----



CONTENTS

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

<b>KRUHOVA S.S.</b> RETROSPECTIVE OF THE EVOLUTION OF EQUALITY OF RIGHTS AND FREEDOMS OF WOMEN AND MEN ACROSS THE WORLD AND UKRAINE .....	3
<b>SOROCHAN D.A.</b> BULLYING: CONCEPT, HISTORY OF THE EXISTENCE, CHARACTERISTICS.....	12
<b>TYKHOMYROV D.O.</b> CHALLENGES OF THEORETICAL AND LEGAL INTERPRETATION OF THEORETICAL AND LEGAL TERMS OF SECURITY PROVISION.....	20

***CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW***

<b>BAKUMOV O.S.</b> THE CONSTITUTIONAL PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF INSTITUTIONS OF PEOPLE'S DIRECT RULE IN THE MODERN UKRAINE UNDER THE FRAMEWORK OF ENHANCING LEGAL LIABILITY OF THE STATE.....	26
---	----

***CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS; FAMILY LAW; PRIVATE INTERNATIONAL LAW***

<b>TOKAREVA V.O.</b> DERIVATIVE WORKS IN THE MODERN ART.....	35
<b>FESENKO O.M.</b> INVESTMENT AND INVESTING AS AN OBJECT OF LEGAL PROTECTION.....	40

***COMMERCIAL LAW, COMMERCIAL PROCEDURAL LAW***

<b>TYTOVA O.V., DIAKUNOVSKYI O.YE.</b> THE LEGAL STATUS OF THE SIMPLE JOINT-STOCK COMPANY IN THE REPUBLIC OF POLAND.....	49
--	----

***LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW***

<b>BEZUSYI V.V.</b> SPECIFICS OF SOCIAL PROTECTION OF CIVIL SERVANTS IN AUSTRIA.....	55
<b>BONDAR V.I.</b> ON THE PROBLEM OF STAFFINGG THE SERVICE OF COURT GUARD.....	59
<b>HAIEVYI V.V.</b> NON-JURISDICTIONAL FORMS OF PROTECTION OF EMPLOYEE'S RIGHTS TO MORAL DAMAGE CAUSED BY EMPLOYMENT RELATIONS.....	65
<b>DENEHA O.P.</b> CHALLENGES OF LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITY OF THE STATE AS A SUBJECT OF SOCIAL SECURITY LAW UNDER THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE.....	69
<b>KYRYZLIIIEV O.F.</b> SPECIFICS OF THE ORIGIN OF LEGAL RELATIONS WITH EMPLOYEES IN FINANCE ESTABLISHMENTS.....	75
<b>KOMARNYTSKA M.V.</b> TERMINATION OF LABOR RELATIONS AND RELATED CATEGORIES: COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS.....	84
<b>KRYVENKO D.YE.</b> COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF MEDIATION AND LABOR ARBITRATION AS A WAY OF RESOLVING LABOR DISPUTES: COMMON AND DIFFERENT FEATURES.....	92

<b>LIUBYMOV O.K. COMPLEX OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF A PROFESSIONAL PUBLIC SERVANT IN UKRAINE.....</b>	<b>97</b>
<b>OBUSHENKO N.M. TECHNOLOGY AND STAGES OF SYSTEMATIZATION OF LABOR LEGISLATION.....</b>	<b>102</b>
<b>PYLYPCHUK N.P. CHARACTERISTICS OF INTERNATIONAL NORMATIVE LEGAL ACTS REGULATING THE RIGHT TO REST AND LEISURE.....</b>	<b>107</b>
<b>CHUMACHENKO I.M. HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF PROCEDURAL LEGAL RELATIONS IN LABOR LAW OF UKRAINE (DURING THE EXISTENCE OF THE RUSSIAN EMPIRE).....</b>	<b>111</b>
<b>YUROVSKA V.V. INNOVATIONS OF LEGAL REGULATION FOR OBTAINING UNEMPLOYED STATUS IN UKRAINE.....</b>	<b>116</b>
<b>LAND LAW; AGRICULTURAL LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURAL RESOURCES LAW</b>	
<b>SHOKHA T.P. INDIVIDUAL ISSUES OF REFORMING THE SYSTEM OF STATE SUPERVISION (CONTROL) IN THE AREA OF ENVIRONMENTAL PROTECTION.....</b>	<b>121</b>
<b>ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW</b>	
<b>ABLOV YE.V. PUBLIC SERVICE CAREER FROM THE PERSPECTIVE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....</b>	<b>126</b>
<b>BEIHUL S.V. FORMS OF MANAGEMENT DECISIONS IN THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL BODIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....</b>	<b>131</b>
<b>BILOUS O.V. TECHNIQUES AND RULES OF CONTEXTUAL INTERPRETATION OF CONCEPTS AND CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....</b>	<b>136</b>
<b>BRUSAKOVA O.V. STATE REGULATION OF THE USE OF THE AIR SPACE OF UKRAINE.....</b>	<b>142</b>
<b>VESELOVA L.YU. ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES IN THE AREA OF CYBER SECURITY.....</b>	<b>148</b>
<b>DEHTIAROVA S.V. ON THE CHARACTERISTICS OF NATIONAL SUBJECTS OF STATE REGULATION IN THE AGRICULTURAL INDUSTRY.....</b>	<b>153</b>
<b>ZHURAVEL YA.V. CORRELATION OF THE CONCEPTS “FUNCTIONS”, “COMPETENCE”, “POWERS” IN PUBLIC ADMINISTRATION.....</b>	<b>157</b>
<b>ZABOLOTNYI A.V. FEATURES OF THE INFLUENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF PROFESSIONAL ACTIVITY OF CIVIL SERVANTS ON THE CAREER IN LOCAL GOVERNMENT BODIES.....</b>	<b>162</b>
<b>ZAMRYHA A.V. ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF CONTROL AND SUPERVISION PROCEEDINGS IN THE AREA OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF ECONOMIC ACTIVITY IN UKRAINE.....</b>	<b>168</b>
<b>ZOLOTONOSHA O.V. TASKS AND PRINCIPLES OF ACTIVITY OF LOCAL AUTHORITIES.....</b>	<b>173</b>
<b>KOSHYKOV D.O. INDIVIDUAL ELEMENTS OF THE SYSTEM OF SUBJECTS OF IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE.....</b>	<b>177</b>

<b>KRYLOV D.V.</b> TASKS AND FUNCTIONS OF SUBJECTS OF IMPLEMENTATION OF STATE TAX POLICY: ELEMENTS OF THEIR ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS.....	184
<b>MYKOLAIETS V.A.</b> FEATURES OF TYPICAL CASES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS .....	193
<b>PATSKAN V.V.</b> FUNCTIONS OF THE ACCOUNTING CHAMBER AS THE SUPREME AUDIT AUTHORITY OF UKRAINE.....	199
<b>POHRIBNICHENKO I.M.</b> TYPES OF INDIVIDUAL ACTS THAT CAN BE CHALLENGED IN AN ADMINISTRATIVE COURT.....	206
<b>RAFALSKA O.V.</b> JOINDER AS AN INTEGRAL PART OF THE PLURALITY IN THE SYSTEM OF PROCEDURAL LAW OF UKRAINE.....	210
<b>ROHOVA YE.I.</b> CHARACTERISTICS OF THE CONCEPTUAL CATEGORIES OF INFORMATION SECURITY.....	214
<b>RIABETS O.M.</b> ON THE ISSUE OF DETERMINING THE ACTIVITY OF LAW FIRMS IN UKRAINE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS.....	219
<b>SIDELKOVSKIY O.L.</b> IMPROVEMENT OF THE INTEGRATED MEDICAL SPACE OF UKRAINE: KEY ORGANIZATIONAL AND LEGAL STEPS.....	224
<b>SOF'IN M.I.</b> DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF ACTIVITY OF GOVERNMENT BODIES IN THE AREA OF FISCAL POLICY IN UKRAINE.....	229
<b>STETSUK S.P.</b> IMPROVEMENT OF THE PLANNING FUNCTION OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF NORTH ATLANTIC INTEGRATION.....	235
<b>TKACH T.V.</b> LEGAL GUARANTEES OF ACTIVITY OF THE CYBER POLICE DEPARTMENT OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	240
<b>FESENKO T.V.</b> THE CONCEPT AND CLASSIFICATION OF ANTI-CORRUPTION SUBJECTS IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF THE STATE ANTI-CORRUPTION POLICY.....	246
<b>CHYSTIAKOVA O.O.</b> CODE OF INTEGRITY AS AN ELEMENT OF MECHANISM FOR BUILDING GOOD GOVERNANCE IN THE SECURITY SECTOR OF UKRAINE.....	251
<b>SHCHUPAKIVSKIY R.V.</b> ON LEGAL REGULATION OF MEDIA ACTIVITY AND ENSURING THE RIGHT TO INFORMATION.....	255
 <b><i>CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW</i></b>	
<b>KARMAN V.V.</b> SUBJECTIVE ASPECT OF DESECRATION OF STATE SYMBOLS OF UKRAINE.....	261
<b>KRYMCHUK S.H.</b> DON THE ISSUE OF REPORTING ON SUSPECTION OF A CERTAIN CATEGORY OF PERSONS.....	268
<b>MIRKOVETS V.I.</b> THE RIGHT TO LIBERTY AND PERSONAL SECURITY WHEN APPLYIING MEASURES OF CRIMINAL PROCEEDINGS IN INTERNATIONAL LEGAL ACTS AND LEGISLATION OF UKRAINE.....	274
<b>SEMENYSHYN M.O.</b> CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTICS OF HUMAN BEINGS TRAFFIC IN UKRAINE.....	282
<b>SISETSKA A.V.</b> ДACTIVITIES OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE REGARDING CRIMES RELATED TO TERRORIST ACTIONS.....	288

<b>SKOK S.H.</b> ON THE ISSUE OF QUALIFICATION OF INTENTIONAL HOMICIDE IN THE CASE OF COMPETITION OF CRIMINAL LAW NORMS.....	293
<b>FIL I.O.</b> CHALLENGES OF CRIMES AGAINST SEXUAL FREEDOM AND SEXUAL IMMUNITY.....	300
 <b>CRIMINAL PROCEDURE AND FORENSIC SCIENCE; LEGAL EXPERTISE; OPERATIVE INVESTIGATIVE ACTIVITY</b>	
<b>BOZHYK V.I.</b> STANDARDS OF PROOF IN PROCEEDINGS ON CRIMINAL OFFENSES.....	305
<b>BORTNYTSKA V.V.</b> INTERNATIONAL REGULATION FOR THE APPLICATION OF THE SIMPLIFIED PROCEDURE FOR EXTRADITION OF PERSONS.....	311
<b>STRATONOV S.YU.</b> THE CONCEPT OF EXPERT EVALUATION OF THE DOCUMENT LIMITATION, ITS POSITION IN THE SYSTEM OF FORENSICS AND SIGNIFICANCE IN CRIMINAL PROCEEDINGS.....	317
<b>TORBAS O.O.</b> CLASSIFICATION OF TYPES OF DISCRETION IN CRIMINAL PROCEDURE OF UKRAINE.....	321
<b>SHUMEIKO D.O.</b> INDIVIDUAL PROBLEMS OF INTERNATIONAL COOPERATION DURING THE SPECIAL CRIMINAL PROCEEDINGS.....	327
 <b>JUDICIARY; PROSECUTION AND ADVOCACY</b>	
<b>YEDNAK V.M.</b> CONCEPTUAL PRINCIPLES OF DETERMINING THE POSITION OF PROSECUTION SERVICE IN THE SYSTEM OF LAW-ENFORCEMENT AGENCIES.....	334
 <b>INTERNATIONAL LAW</b>	
<b>TYKHOMYROVA H.YE., BALDZHY K.V.</b> SYSTEM PROBLEMS OF UKRAINIAN LEGISLATION IN THE CONTEXT OF “PILOT JUDGEMENTS” OF ECHR.....	340
 <b>TOPICAL ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE</b>	
<b>KOMARNYTSKYI D.S.</b> CHARACTERISTICS OF ECONOMIC AND LEGAL CONTENT EXPORT ACTIVITY AS A SUBJECT OF LEGAL REGULATION.....	344

## НОТАТКИ

# НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 6, 2019

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 25.10.2019. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 38,15. Ум.-друк. арк. 44.

Наклад 300 прим. Зам. № 0520/128.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018

Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а

Тел. (0552) 39-95-80,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)